

VCI-STATEMENT

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwal- tungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (5. VwVfÄndG) (BT-Drs. 20/8299)

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
am Montag, 16.10.2023.

Wir bedanken uns für die kurzfristige Gelegenheit zur Stellungnahme zu o. g. Gesetzentwurf.
Grundlage ist die anlässlich der Diskussionen zum Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG
vom 20.05.2020) eingereichte VCI-Stellungnahme (Anlage 1) sowie das im Auftrag des VCI er-
stellte Rechtsgutachten „Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung“ (Anlage 2).

Grundsätzliche Anmerkungen

- Die chemisch-pharmazeutische Industrie mit ihren zahlreichen Industrieanlagen, die wegen der fehlenden Mengenschwellen in der 4. BImSchV überwiegend dem Anwendungsbereich des Bundes-Immissionsschutzgesetzes unterliegen und damit Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, steht vor besonders großen Herausforderungen. Hierzu gehört nicht nur die geopolitische Lage, sondern die anstehende Transformation der Wirtschaft hin zur Klimaneutralität, zu der sich die Branche bekannt hat. Die chemisch-pharmazeutische Industrie mit ihren Verfahren und Produkten über die gesamten Wertschöpfungsketten – hierzu gehören nicht nur große Standorte der Grundstoffchemie, sondern ein breiter Mittelstand insbesondere mit den Bereichen Life-Science, Kreislaufwirtschaft /Recycling, Wärmewende / Energiewirtschaft, Spezialchemie – sind von essentieller Bedeutung für eine resiliente Wirtschaft, das Gelingen der Transformation und das Erreichen der Klima- und Biodiversitätsziele. Denn für jegliche industrielle Tätigkeit aus diesen Bereichen bedarf es einer „Licence to Operate“, deren Grundlage sich grundsätzlich im Bundes-Immissionsschutzgesetz, den umweltrechtlichen Fach- und Verfahrensgesetzen sowie zunehmend dem hier in Rede stehenden Verwaltungsverfahrenrecht finden. Dieses wird maßgeblich die Richtung der Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rahmen digitaler Verfahren vorgeben.
- Dabei ist folgendes zu beachten: Neue Verfahren, Produkte, Innovationen müssen schnell in die Umsetzung gebracht werden. Bestehende Anlagen müssen zügig an neue Gegebenheiten angepasst werden, um die wirtschaftliche Basis für die Transformation zu erhalten, die Anlagen weiter zu entwickeln und die Unabhängigkeit der Lieferketten zu vergrößern. Insbesondere immissionsschutzrechtliche Verfahren sollten entschlackt und beschleunigt werden. Dies gilt für sämtliche Industrieanlagen. Dabei müssen insbesondere die Verwaltungsverfahren verlässlich, rechtssicher ausgestaltet und geregelt sein, damit Beamte und Vorhabenträger mit zügigen, digitalen Verfahren schnell zu einer rechtssicheren Entscheidung kommen.
- Verzögerungen, insbesondere durch langwierige Diskussionen um den Umfang und die Bedeutung einer Information als Geschäftsgeheimnis müssen unbedingt vermieden werden. Dies gilt auch vor dem Hintergrund des noch weiter steigenden Fachkräftebedarfs in

Verwaltung, bei Sachverständigen und Unternehmen. Weitere Unklarheiten im Regelwerk und damit verbundene Rechtsunsicherheiten und eine Verzögerung der Entscheidungen können wir uns nicht mehr leisten. Wir müssen weg von der Absicherungskultur hin zu einer Ermöglichungskultur. Dies muss sich auch im Regelwerk wider spiegeln. Vor diesem Hintergrund sollten die folgenden Punkte bei der Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes Berücksichtigung finden.

Anmerkungen im Einzelnen – Rechtsklarheit der Regelungen

- Kern der Gesetzesänderung ist eine Fortführung wesentlicher Regelungen des Planungssicherungsgesetzes aus dem Jahr 2020. Anlagen der chemisch-pharmazeutischen Industrie sind in einem hohen Maße von diesen Regelungen betroffen.

Die bislang zusätzlich und als Soll-Vorschrift ausgestaltete öffentliche Bekanntmachung und die Veröffentlichung von auszulegenden Unterlagen soll künftig zwingend und „als Wirksamkeitsvoraussetzung“ über das Internet erfolgen. Unklar ist und bleibt – auch nach dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen, wonach den Ländern ein weiteres Jahr Zeit gegeben wird für die Anpassung der Länderregelungen – aus hiesiger Sicht nach wie vor das Verhältnis der verfahrensrechtlichen Regelungen zum jeweiligen Fachrecht. Speziell für immissionschutzrechtliche Verfahren stellt sich mit dem hier vorliegenden Gesetzentwurf die Frage, in welchem Verhältnis §§ 27 a bis c VwVfG zu § 10 BImSchG und der 9. BImSchV stehen. In der Vollzugspraxis wird § 10 BImSchG regelmäßig für spezieller angesehen, so dass §§ 27 a, b VwVfG verdrängt werden und eine Internetoffenlage für Verfahren nach diesen Fachgesetzen. z. B. immissionsschutzrechtliche Verfahren, nicht für erforderlich gehalten wird. Sollte dies nach wie vor gewollt sein, bedarf es, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, einer Klarstellung, zumindest in der Begründung.

Sollte hingegen eine umfassende Internetauslegung von Antragsunterlagen gewollt sein, so müssten auch die zahlreichen fachrechtlichen (Verfahrens-)Regelungen entsprechend gleichlaufend mit der Änderung des Verwaltungsverfahrensrecht (und nicht erst in Zukunft) angepasst werden und grundlegende Änderungen enthalten, um einen umfassenden Schutz sensibler Daten zu gewährleisten (s. hierzu Details unten). Eine unveränderte Weitergeltung des PlanSiG, insbesondere des § 3, ist kontraproduktiv, weil dort der Passus enthalten ist „Widerspricht der Vorhabenträger der Veröffentlichung im Internet, ist das Verfahren auszusetzen“. Diese Regelung war der Lage während der Pandemie geschuldet und kann nicht zielführend sein.

Die nicht weiter spezifizierte Regelung zur Geheimhaltung wird für nicht ausreichend vollzugstauglich gehalten. Die vorliegenden Unsicherheiten infolge der Auslegung des unbestimmten Begriffs „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“ führen zu Kosten und Verzögerungen, im Extremfall zu gerichtlichen Auseinandersetzungen und müssen bundesrechtlich gelöst werden. Zielkonflikte zwischen der Forderung nach umfassender Transparenz und dem einheitlichen, umfassenden Schutz sensibler Daten (know-how-Schutz der Anlagenbetreiber) dürfen nicht der Lösung auf Vollzugsebene überlassen bleiben.

Anmerkungen zur Notwendigkeit eines umfassenden Schutzes sensibler Daten und Informationen im Kontext von Industrieanlagen

- Vor dem Hintergrund der geopolitischen Lage – Cyberattacken haben nach dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine in einem hohen Maße zugenommen - und insbesondere den aktuellen Entwicklungen im Nahen Osten, muss dem Schutz von Daten und Informationen im Kontext von Industrieanlagen und Unternehmensinnovationen mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Wir dürfen nicht riskieren, dass durch Zeitdruck, unklare Regelungen und Fehler von Verfahrensbeteiligten im Kontext von Genehmigungsverfahren und der Auslegung der Antragsunterlagen – künftig dann über das Internet - sensible Informationen und Dokumente ohne Zugangs- und Dokumentenschutz dem weltweiten, unbegrenzten Zugriff, auch unter Anwendung von KI, überlassen bleiben. Dies gilt umso mehr als die Anforderungen an Pflichten für Betreiber von Industrieanlagen auch im Zuge der Cybersicherheit erhöht wurden und auch der Verfassungsschutz bereits davor gewarnt hat, dass zu viele Informationen preisgegeben werden (<https://www.tagesschau.de/inland/geheimdienste-energienetze-spionage-101.html>). Wir dürfen nicht das know-how unserer Wirtschaft, die Kronjuwelen Deutschlands, der weltweiten Öffentlichkeit preisgeben, indem im Vollzug ein nicht ausreichende Kennzeichnung sensibler Daten erfolgt. Hier benötigen wir einen bundeseinheitlichen Rahmen, der einen hohen Schutzstandard gewährleistet, Fehler und Unsicherheiten vermeidet (indem zu viele sensible Daten in die Internetöffentlichkeit gelangen oder Streitigkeiten über den Umfang einer schützenswerten Angabe im Genehmigungsantrag entstehen) und sich nicht allein auf einen guten Vollzug verlässt. Nur eine starke, resiliente Wirtschaft kann die anstehenden Herausforderungen meistern. Hier muss der Regelungsrahmen entsprechend unterstützen und nicht Hindernisse, Unsicherheiten und Bürokratie aufbauen. Es geht nicht darum, wichtige Informationen der Öffentlichkeit vorzuenthalten, im Gegenteil: Die Beschreibung eines Vorhabens muss so erfolgen, dass die betroffene Öffentlichkeit leicht und verständlich erkennen kann, welche erheblichen Auswirkungen von dem geplanten Vorhaben ausgehen können.
- Für eine gute, digitale Öffentlichkeitsbeteiligung, die entsprechend bundeseinheitlich geregelt und standardisiert werden muss, hat der VCI entsprechende Vorschläge unterbreitet (vgl. sog. Vorschlag für einen „Bürgerbericht“ zur Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit und das entsprechende Rechtsgutachten „Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung“, [Anlagen 1 - 2](#)). Dies Vorschläge sollten in einem Kreis mit Praktikern Ressort-übergreifend diskutiert werden. Das Spannungsfeld zwischen Transparenz und umfassendem Schutz sensibler Informationen muss der Bundesgesetzgeber unter Berücksichtigung der geopolitischen Gefährdungslage eindeutig und klar lösen.

Anmerkungen zur Digitalisierung im Allgemeinen

- Der VCI unterstützt eine Digitalisierung der Verwaltungsverfahren ausdrücklich. Sollte der Erörterungstermin nicht abgeschafft werden, kann gerade eine Online-Konsultation eine Zeiterparnis darstellen. Diese sollte auch in den Fachgesetzen eindeutig und klar als zwingend vorrangig ausgestaltet sein. IT-technisch müssen hierzu allen am Verfahren Beteiligten entsprechende Systeme zur Verfügung gestellt werden.

- Bei einer vollständig digitalen Abwicklung von Verwaltungsleistungen müssen die Tools den Ansprüchen der Industrie gerecht werden, vor allem im Hinblick auf die Übermittlung und Schutz von sensiblen Daten. Basiskomponenten müssen entwickelt und bundesweit einheitlich und verbindlich festgelegt werden. Dazu zählt auch das Unternehmenskonto auf ELSTER-Basis, das möglichst rasch fertiggestellt und mittels Anbindungsverpflichtung bundesweit einheitlich eingesetzt werden muss. Dabei müssen die entsprechenden Instrumente auch den Bedürfnissen des Mittelstandes sowie global agierenden Unternehmen gerecht werden.

Ansprechpartner: Verena A. Wolf

Bereich Wissenschaft, Technik und Umwelt
Abteilung Umweltschutz, Anlagensicherheit, Verkehr

M +49 1607 7470570 | **E** V.wolf@vci.de

Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI

Mainzer Landstraße 55
60329 Frankfurt

www.vci.de | www.ihre-chemie.de | www.chemiehoch3.de

[LinkedIn](#) | [Twitter](#) | [YouTube](#) | [Facebook](#)

[Datenschutzhinweis](#) | [Compliance-Leitfaden](#) | [Transparenz](#)

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist unter der Registernummer R000476 im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung registriert.

Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von über 1.700 deutschen Chemie- und Pharmaunternehmen sowie deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2020 setzte die Branche knapp 190 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 464.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.



Digitalisierung von Genehmigungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung (Schutz sensibler Daten)

- Die chemische Industrie befürwortet eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung, bei der die Bürgerinnen und Bürger an verständliche Informationen über wirtschaftliche Projekte in ihrem Umfeld gelangen können.
- Neue E-Government-Tools für Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen sollten vorrangig auf Bundesebene zügig vorangetrieben werden, um die Kommunikation zwischen Behörden untereinander, Behörden und Unternehmen, aber auch mit Bürgerinnen und Bürgern zu vereinfachen.
- Aufgrund der pandemischen Lage war die Intention des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG), dass Genehmigungsverfahren aufgrund geschlossener Behörden, in denen die Auslegung der Antragsunterlagen erfolgt, fortgeführt werden können. Es wurde für Genehmigungsbehörden die Möglichkeit geschaffen, die Antragsunterlagen ersatzweise im Internet zu einzustellen. Allerdings ist die analoge Auslegung der gesamten Unterlagen davon unberührt. Beim PlanSiG geht es um eine zusätzliche Option. Dieser kann der Vorhabenträger widersprechen. Allerdings ist dann das Verfahren auszusetzen (Zeitraumen unklar), so dass es dann zu Verfahrensverzögerungen kommt, die ja gerade, insbesondere für wichtige Zukunftsprojekte, vermieden werden sollen.
- Wir begrüßen, dass das Gesetz eine Kann-Regelung enthält. Diese sollte bei der nun vorgesehenen Fortführung der Regelungen des PlanSiG beibehalten werden. Denn sie ermöglicht dem Vorhabenträger nach wie vor, allein den „physischen“ Weg der Auslegung der Antragsunterlage in der Behörde zu wählen. Allerdings sollte im Sinne von Verfahrensvereinfachungen und um Diskussionen mit der Behörde zu vermeiden der Zusatz, dass das Verfahren auszusetzen ist, wenn der Vorhabenträger der Veröffentlichung im Internet widerspricht, gestrichen werden. Denn diese Unklarheit kann zu deutlichen Verfahrensverzögerungen, auch für wichtige Zukunftsprojekte führen.

Gute Öffentlichkeitsbeteiligung:

Eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung und schnelle Genehmigungsverfahren müssen folgende Ziele in Einklang bringen:

- Schutz von Firmen-Know-how
- Schutz der Öffentlichkeit vor Terrorismusgefahren und Sabotage sowie
- Erfüllung der Vorgaben zur Information der Öffentlichkeit

Digitalisierung kann aber nicht bedeuten, die analoge Welt in die digitale Welt zu übertragen. Ganz im Gegenteil: im „digitalen Rathaus“ müssen zu den physischen Sicherheitsmaßnahmen (Ausweis vorzeigen, kein Fotografieren von Unterlagen) weitere Schutzmaßnahmen gegen Know-how-Abfluss und für eine hohe Anlagensicherheit (Cybersicherheit) hinzukommen. Diese sieht das PlanSiG nicht vor.

Zudem sollte es bei der guten Öffentlichkeitsbeteiligung nicht darum gehen, Bürgerinnen und Bürger mit technischem Detail-Wissen zu „erschlagen“. Auch soll die „betroffene“ Öffentlichkeit nicht den Antrag aus technischer Sicht prüfen. Dies ist Aufgabe der Behörden.

Aus Sicht der chemischen Industrie sieht eine gute Bürgerbeteiligung vor, dass der Vorhabenträger in der Praxis zwei Versionen des Antrags bei der Behörde einreicht:

- Eine Version (mit betriebsgeheimen Angaben) wird wie bisher den Behörden zur Prüfung des Antrags zur Verfügung gestellt.
- Eine weitere vereinfachte und barrierefreie Version, mit der die Bürgerinnen und Bürger sich umfassend über das Vorhaben und seine möglichen Umweltauswirkungen informieren können. Diese Version sollte an erforderlichen Stellen Ersatzdokumente enthalten, um schwierige und langwierige Diskussionen zum Umfang von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu verhindern.

Hierzu wird eine bundeseinheitliche Festschreibung einer verkürzten Beschreibung des Projekts benötigt (welche Details eines Antrags gehören in das Ersatzdokument für die Behördenentscheidung), die die Antragstellung in den verschiedenen Bundesländern vereinheitlicht und so Bürokratie reduziert. Viele Mitgliedsunternehmen sind in verschiedenen Bundesländern verortet und sollten einer einheitlichen Vollzugspraxis unterliegen.

Die Reduzierung des Detaillierungsgrades eines Bürgerberichts erhöht den Grad der Verständlichkeit und minimiert eine missbräuchliche Verwendung der Daten (z. B. zur Sabotage), da (sicherheits-)technische Details nicht veröffentlicht werden.

Durch eine kompakte, leicht verständliche und damit verbesserte Darstellung des Projekts wird die Öffentlichkeitsbeteiligung insgesamt verbessert und damit gestärkt. Dies dürfte auch zu einer höheren Akzeptanz eines Projekts führen. Bei Bedarf können Details des Projekts im Einzelnen mit Behörde und Vorhabenträger sowie interessierten Bürgern erörtert werden. Die betroffene Öffentlichkeit hat weiterhin die Möglichkeit, vor Ort die Behördenunterlagen einzusehen. Die Projektdetails stehen dann aber nicht weltweit und unbegrenzt im Internet jedermann zur Verfügung.

Befristung:

- Das PlanSiG sollte lediglich bis zum 31.12.2023 befristet werden, denn es handelt sich um ein Gesetz, das die pandemische Lage begleitet und sollte dementsprechend angepasst werden.

Evaluation:

- Das PlanSiG sieht eine Evaluation vor. Im Rahmen der Evaluation sollte ein grundlegender Praxistest erfolgen unter Einbeziehung der Vollzugsebene sowie eine rechtliche Überprüfung der Regelungen mit dem Ziel einer Modernisierung des bestehenden Regelungsrahmens.

- Das PlanSiG erfasst jedoch nur einen sehr begrenzten Regelungsbereich. Im Rahmen der Evaluation sollte der gesamte Prozess der Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung betrachtet werden. Hier sind auch Fragen der IT-Ausstattung der Behörden und der IT-/OT-Sicherheit mit einzubeziehen.
- Wir setzen uns für ein umfassendes Planungsmodernisierungsgesetz ein, das alle Aspekte der Beschleunigung und Digitalisierung von Genehmigungsverfahren sowie des Know-how-Schutzes der Wirtschaft miteinschließt. Ziel sind gute rechtliche Rahmenbedingungen für unsere im internationalen Wettbewerb stehenden Industriestandorte (weiterer Aufbau der Produktionskapazitäten in Deutschland).

Kriterien für einen im Internet zu veröffentlichenden Bericht:

Eine vereinfachte und barrierefreie Version der Antragsunterlagen, die im Internet für jedermann einsehbar sein wird, sollte ohne explizite Kennzeichnung von Betriebsgeheimnissen, d.h. „Schwärzungen“ auskommen können. Aus unserer Sicht sollte dieser Bürgerbericht das Vorhaben beschreiben. Dabei sollten insbesondere die folgenden Teile eines Genehmigungsantrags nicht in den zu veröffentlichenden Teil aufgenommen werden. Hierzu sollte es eine umfassende Diskussion auch mit Experten aus den Bereichen Verfassungsschutz, Anlagensicherheit, Digitales, Technologie, Urheber- und Datenschutzrecht, Justiz geben.

Information	Begründung
Produktions- und Lagerkapazitäten	<ul style="list-style-type: none">• Keine Angaben zu<ul style="list-style-type: none">- Apparategrößen,- geologischen Rohstoffqualitäten,- Lagerstätten,- Förder- und Abbauvolumina- Depotkapazitäten• Die Informationen enthalten Betriebsgeheimnisse und haben Marktrelevanz. Sie ermöglichen Rückschlüsse auf Herstellungskosten sowie die Kostenstruktur eines Projekts bzw. des gesamten Standortes.• Derartige Informationen sind kartellrechtlich relevant und dürfen zwischen Wettbewerbern nicht ausgetauscht werden. Hier ist zu beachten, dass viele Unternehmen im globalen Wettbewerb stehen.
Investitionssumme /Rohbauwert	<ul style="list-style-type: none">• Über die Darstellung der konkreten Investitionssumme ist der „return on invest (Anlagenrentabilität)“ errechenbar. Gewinnmargen wäre abschätzbar.• Diese Informationen sind kartellrechtlich relevant und dürfen daher nicht veröffentlicht werden.
Persönliche Daten (Unterschriften, Adressen)	<ul style="list-style-type: none">• Namen und Angaben zu beteiligten Personen unterliegen den Vorgaben des Datenschutz- und Urheberrechts und sind auszunehmen.• Dies betrifft auch Angaben in den Fachgutachten. Als Begründung wird auf die Regelungen im Geologiedatengesetz vom 30.06.2020 verwiesen: Nichtstaatliche Bewertungsdaten nach § 10 und die von der zuständigen Behörde nachträglich angeforderten nichtstaatlichen Fachdaten nach § 12 werden nicht öffentlich bereitgestellt.

Information	Begründung
Anzahl der MitarbeiterInnen	Über diese konkrete Angabe wären Fixkosten der Produktion und deren Rentabilität abschätzbar.
Betriebsgebäude, Maschinen, Apparate, Behälter (mit Gebäudebezeichnungen und Koordinatenangaben)	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Veröffentlichung von Apparateaufstellungsplänen mit Kennzeichnung der Apparate und Größen (separater Satz der Zeichnungen notwendig!) • Keine konkreten Angaben zur räumlichen Anordnung der Gebäude. Diese erlauben Rückschlüsse auf Herstellungswege und -prozesse. Die systematisch benannten Gebäude eines Standortes ermöglichen die Rekonstruktion dieser räumlichen Anordnung. Auch würden Eingriffe Unbefugter erleichtert. Für Abgas-Auslässe angegebene Koordinaten machen die räumliche Lage sogar absolut feststellbar. • Keine Detaildarstellung zur Erfassung, Führung und Behandlung von Abgasströmen, ebenso Details und Zeichnungen zu Abluft- und Abgasreinigungssystemen. • Die Verknüpfung von Stoffen, Mengen und deren Örtlichkeiten könnte spezifische Hinweise auf angreifbare Objekte und Prozesse mit Gefahrenpotenzial ergeben. • Im Ergebnis werden allein Blockfließbilder, Drücke, Temperaturen nur allgemein im Wege der plakativen Verfahrensbeschreibung veröffentlicht.
Maschinenaufstellungspläne, Maschinenzeichnungen, Fließbilder, Rohrleitungs- und Instrumentenfließbilder, Verfahrensfließbilder	<ul style="list-style-type: none"> • Keine detaillierten Maschinenaufstellungspläne: Die detaillierte Verfahrensbeschreibung liefert eine Herstellenanleitung für die Produkte bzw. Produktgruppen. • Keine Detaildarstellung von Fließbildern. Die Fließbilder in Verbindung mit der Verfahrensbeschreibung bilden die Reihenfolge der Verfahrensschritte und die (optimierte) Anordnung von Anlagenteilen im Detail ab. Sensible Anlagenbereiche könnten herausgelesen werden. • Veröffentlicht werden sollte eine vereinfachte Beschreibung des Verfahrens lediglich mit den Hauptströmen ohne weitere Detailangaben. • Die Offenlegung der in den Fließbildern enthaltenen PLT-Schutzfunktionen fällt in den Security-Bereich (Eingriff Unbefugter, Angreifbarkeit). Die zugehörigen Apparatelisten mit Dimensionierungen (Größe) erlauben Rückschlüsse auf die Produktionskapazität und auf die Kalkulation. Damit verknüpft

Information	Begründung
	<p>sind Rückschlüsse auf die Lieferfähigkeit für einzelne Produkte, die dem Konkurrenten ermöglichen, eigene Betriebsabläufe und Kalkulationen entsprechend anzupassen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die technischen Auslegungsdaten der Apparate liefern gleichzeitig Aufschluss über wichtige Verfahrensparameter wie Druck und Temperatur. • Die Kenntnis dieser genannten Informationen in Verbindung miteinander ermöglichen dem Wettbewerber, Teile der Anlage oder die ganze verfahrenstechnische Anlage nachzubauen und in der beschriebenen Fahrweise zu betreiben. • Alternativ: Erstellung eines vereinfachten Blockdiagramms
Emissionen / Immissionen	<ul style="list-style-type: none"> • Im Vergleich zum Behördenexemplar mit den ausführlichen Informationen des Fachgutachtens sollte ein verkürztes Exemplar (Zusammenfassung / Ergebnis der Untersuchung) des Fachgutachtens mit allgemeinen Aussagen zur Umweltrelevanz erstellt werden, z. B. „<i>von der Anlage sind bei bestimmungsgemäßem Betrieb keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch... zu erwarten</i>“, ohne technische Anlagendetails • Keine detaillierten fachlichen Angaben (z. B. technischer Schallschutz, AwSV-Anlagenbeschreibungen), diese werden herausgenommen, da sie eine detaillierte Beschreibung des Aufbaus der Anlage enthalten • Urheberrecht sind zu wahren • Stattdessen: Ersatzdokument mit einer vereinfachten und allgemein verständlichen Beschreibung
Stoffnamen und Stoffmengen (Sicherheitsdatenblätter verkürzt)	<ul style="list-style-type: none"> • Gewisse gehandhabte Stoffe erlauben Rückschlüsse auf das angewandte Herstellungsverfahren und stellen exklusives Wissen des Unternehmens dar. Die Kenntnis dieser Stoffe und ihrer Mengen lässt die Rekonstruktion der Rezepturen zu • Mengengerüste liefern direkt die Ausbeuten und damit Hinweise auf Herstellkosten und Kostenstrukturen. • Funktionale Stoffe, die es nach allgemeiner Kenntnis zwangsläufig geben muss, bei denen jedoch die Kenntnis der verwendeten stofflichen Individuen ein Betriebsgeheimnis darstellt, könnten mit einem Funktionsbegriff ersetzt werden, z.B. <i>Antioxidant</i>.

Information	Begründung
Sicherheitsbericht	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Veröffentlichung interner betrieblicher Alarm- und Gefahrenabwehrplan • Veröffentlichung einer allgemeinen Kurzbeschreibung des Sicherheitsberichts (nur Beschreibung der wesentlichen Gefahrenquellen, der Verfahrensschritte und der Maßnahmen zur Verhinderung des Wirksamwerdens dieser Gefahrenquellen • Aus wirtschaftlichen Erwägungen (Patente, Rezepturen, Firmen-know-how), aber auch im <u>Sinne der Wahrung öffentlicher Sicherheitsinteressen</u> sind diese Bereiche grundsätzlich zu schützen und damit von der Veröffentlichung auszunehmen (auch zur Gewährleistung einer hohen Cybersicherheit). • Keine Stoff- und Mengendetails mit Ortsangabe. Störfallstoffe und wesentliches Störfallstoffinventar soll allgemein beschrieben werden
Sicherheitsrelevante Angaben	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Veröffentlichung von Angaben, die einem besonderen Sicherheitsinteresse (Cybersicherheit gewährleisten) unterliegen • Hier wird verwiesen auf Betreiberpflichten, die nicht konterkariert werden dürfen (KAS-51, Leitfäden, IT-Sicherheitsgesetz) • Angaben im Rahmen von § 3 Abs. 2 Nr.3 12.BImSchV werden nicht veröffentlicht.
Bau- und Konstruktionspläne	<ul style="list-style-type: none"> • Die für den baulichen Anteil des Vorhabens eingereichten Bau- und Konstruktionspläne liefern ein detailliertes Bild der verwendeten Apparate inklusive Dimensionierung sowie der optimierten räumlichen Apparateanordnung, so dass Rückschlüsse auf Herstellungswege bzw. Verfahrensablauf und Produktionsmethode möglich sind. • Im Ersatzdokument sollte sich nur eine allgemeine Beschreibung der Bauzeichnung befinden.

Ansprechpartner:

Verena A. Wolf

Abteilung Wissenschaft, Technik und Umwelt

Bereich Umweltschutz, Anlagensicherheit, Verkehr

T +49 69 2556-1433 | **E** wolf@vci.de

T +49 511 98490-15

Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI

Mainzer Landstraße 55

60329 Frankfurt

www.vci.de | www.ihre-chemie.de | www.chemiehoch3.de

[LinkedIn](#) | [Twitter](#) | [YouTube](#) | [Facebook](#)

[Datenschutzhinweis](#) | [Compliance-Leitfaden](#) | [Transparenz](#)

VCI: Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40

Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von über 1.700 deutschen Chemie- und Pharmaunternehmen sowie deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2020 setzte die Branche knapp 190 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 464.400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Genehmigungs- und Planungsmodernisierung in Deutschland

Optionen für eine Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Gutachten für den Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI)

erstellt von den Rechtsanwälten

Dr. Stefan Altenschmidt, LL.M. (Nottingham) und Pauline Müller

unter Mitarbeit von Assessor Niklas Fietz

Düsseldorf, 11. Februar 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassende Thesen	5
1. Teil Untersuchungsanlass und Aufgabenstellung	8
2. Teil Untersuchung	12
A. Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungs- und Planungsverfahren	13
I. Zur Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung	13
II. Vorgaben des Umweltvölkerrechts und des Unionsrechts	16
1. Umweltvölkerrecht	16
a) Aarhus-Konvention	16
aa) Der Öffentlichkeitsbegriff nach der Aarhus-Konvention	17
bb) Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren	17
(1) Beteiligung nur der betroffenen Öffentlichkeit	18
(2) Zeitlicher Rahmen für die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit	19
(3) Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung	20
(4) Gerichtliche Anfechtungsrechte	20
cc) Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen	20
b) Espoo-Konvention	21
c) SEA-Protokoll	21
2. Unionsrecht	22
a) Beteiligung der Öffentlichkeit in Genehmigungsverfahren	22
aa) UVP-Richtlinie	22
(1) Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der UVP- RL	23
(2) Zeitlicher Rahmen für die Öffentlichkeitsbeteiligung	25
(3) Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung	25
(4) Gerichtliche Anfechtungsrechte	25
bb) Industrieemissionsrichtlinie	25

cc) Seveso-III-RL	27
dd) Unionales Grundgerüst der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsverfahren	27
b) Beteiligung der Öffentlichkeit an Planverfahren	28
aa) Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL	28
bb) SUP-Richtlinie 2001/42/EG	29
cc) Seveso-III-RL	30
dd) Unionales Grundgerüst der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsverfahren	30
III. Status quo der nationalen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung	30
1. Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren	31
a) Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung	31
aa) Öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens	32
bb) Auslegung des Antrags und der Antragsunterlagen	33
cc) Zusätzliches Umweltinformationsrecht der Öffentlichkeit	33
ee) Erörterungstermin	34
ff) Öffentliche Bekanntmachung der Endentscheidung	35
b) Störfallrechtliches Genehmigungsverfahren	35
c) UVPG	35
2. Beteiligung der Öffentlichkeit bei Planungsverfahren	36
a) Bauleitplanung	36
aa) Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung	37
bb) Ortsübliche Bekanntmachung und Auslegung der Planentwürfe	37
cc) Stellungnahmen	37
dd) Veröffentlichung der Endentscheidung	38
b) ROG und landesrechtliches Raumordnungsrecht	38
aa) Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen	38
(1) Vorgaben des ROG	39
(2) Landesrechtliche Vorgaben am Beispiel des Landesplanungsgesetzes NRW	39

bb) Beteiligung der Öffentlichkeit in Raumordnungsverfahren _____	40
c) Strategische Umweltprüfung _____	40
IV. Rechtsvergleichung: Frankreich und Italien _____	41
1. Frankreich _____	41
2. Italien _____	42
V. Unionsrechtliche 1:1-Umsetzung und Beschleunigungsmöglichkeiten _____	43
1. Anpassung des Kreises der Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung _____	44
2. Umfang der auszulegenden Unterlagen _____	44
3. Beschränkung der Beteiligung auf die betroffene Öffentlichkeit _____	47
4. Entbehrlichkeit des Erörterungstermins _____	49
5. Vereinheitlichung von Fristen für Stellungnahmen _____	53
6. Zusammenfassung und Koordinierung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren _____	53
7. Vorgaben zur Strukturierungen von Stellungnahmen _____	55
B. Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung _____	56
I. Begriffsdefinition und Zielbestimmung _____	56
II. Vorgaben des Unions- und Umweltvölkerrechts _____	57
III. Status quo der nationalen Vorgaben _____	58
IV. Umsetzungsoptionen für eine digitalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung _____	60
C. Schutz von sensiblen Unternehmensdaten _____	64
I. Potentieller Interessenwiderstreit: Digitalisierung vs. Geheimnisschutz _____	64
II. Vorgaben des Unions- und Umweltvölkerrechts _____	65
III. Status quo der nationalen Vorgaben _____	66
IV. Optionen zur Gewährleistung eines angemessenen Schutzniveaus _____	71
3. Teil Regelungsvorschläge _____	73
A. Änderungen des BImSchG und der 9. BImSchV _____	74
B. Änderungen des UVPG _____	79
C. Änderungen des BauGB _____	80
D. Änderungen des ROG _____	82
4. Teil Zusammenfassendes Fazit _____	83

Zusammenfassende Thesen

1. Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren ist ein aus dem Umweltstaatsziel des Art. 20a GG folgendes Verfassungsgebot. Denn der nach der Klima-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus den Grundrechten abzuleitende Anspruch nachfolgender Generationen auf intertemporale Freiheitssicherung verlangt zügiges Handeln. Praktisch setzt das einen grundlegenden Umbau der deutschen Industrie und Energiewirtschaft bis 2045 voraus. Die für die Transformation zur Treibhausgasneutralität erforderlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren müssen demnach auf eine effiziente und schnelle Erledigung angelegt sein. Verfahrensbeschleunigung hat damit eine grundrechtsrelevante Funktion.
2. Beschleunigungserfordernisse und die bei zahlreichen Planungs- und Genehmigungsverfahren erforderliche Beteiligung der Öffentlichkeit stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander. Die effektive Wahrnehmung von Informations- und Anhörungsrechten nimmt Zeit in Anspruch. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist aber ungeachtet teils berechtigter Kritik an ihrer konkreten Ausgestaltung aus der modernen Planungs- und Genehmigungspraxis nicht mehr wegzudenken. Sie dient der Information der zuständigen staatlichen Stellen, hat grundrechtsschützende Wirkungen und kann zur Akzeptanz staatlicher Entscheidungen und damit auch zur Befriedung beitragen. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung zur Überhöhung der Verfahrensbeteiligung der Öffentlichkeit ist allerdings nicht gegeben. Im Kern kommt ihr vielmehr ausschließlich eine funktionale Bedeutung zu. Gesetzliche Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung können daher an ihrem Beitrag zur Funktionserfüllung ausgerichtet werden.
3. Die umweltvölkerrechtlichen Bestimmungen der Aarhus-Konvention und das Europarecht setzen einen für den deutschen Gesetzgeber verbindlichen Rahmen für die Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren. Auffallend ist hierbei eine stringente Differenzierung zwischen der allgemeinen Öffentlichkeit und der betroffenen Öffentlichkeit: Eine Pflicht zur behördlichen Auslage und der Gewährung einer sehr umfassenden Einsicht in Genehmigungsanträge besteht nur zugunsten der von einem Vorhaben konkret betroffenen Teile der Öffentlichkeit (einschließlich der Umweltverbände). Gegenüber der allgemeinen (Jedermann-)Öffentlichkeit ist hingegen keine Offenlegung erforderlich. Gleiches gilt für gerichtliche Überprüfungsrechte, die ebenfalls nur der betroffenen Öffentlichkeit eröffnet werden.
4. Das deutsche Anlagenzulassungsrecht nach BImSchG geht hierüber hinaus. Es verpflichtet die Genehmigungsbehörden im förmlichen Verfahren nach § 10 BImSchG zur Auslage von Antragsunterlagen mit der Möglichkeit zur Einsichtnahme durch die allgemeine Öffentlichkeit. Unionsrechtlich ist das ebenso wenig geboten wie das bisher der allgemeinen Öffentlichkeit eingeräumte Recht, zu einem Genehmigungsantrag Stellungnahmen abzugeben. Auch der in der Genehmigungspraxis immer noch regelmäßig durchgeführte

Erörterungstermin mit seiner zeit- und ressourcenaufwändigen Vor- und Nachbereitung wird durch das erhebliche Umsetzungsspielräume eröffnende Umweltvölker- und Europarecht nicht gefordert.

5. Ein wichtiger Beitrag zur Beschleunigung besteht in der Anhebung von Schwellenwerten für das förmliche Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Im Bereich der erneuerbaren Energien ist der bisherige nationale Schwellenwert von 20 Windkraftanlagen in Windparks nach Nr. 1.6.1 des Anhangs 1 der 4. BImSchV europarechtlich nicht zwingend. Seine Erhöhung kann daher mit der UVP-Richtlinie vereinbar sein. Für zahlreiche Industrieanlagen kann der europäische Gesetzgeber beschleunigende Erleichterungen im Zuge der anstehenden Novelle der Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU vorsehen.
6. Beschleunigungsmöglichkeiten bestehen auch beim Umfang der in einem förmlichen Verfahren nach § 10 BImSchG auszulegenden Unterlagen. Hier ist eine Beschränkung auf solche Unterlagen, die aus Sicht der potenziell Betroffenen notwendig sind, um ihnen das Interesse an der Erhebung von Einwendungen bewusst zu machen (Anstoßwirkung), unter Beachtung der allerdings nicht geringen unionsrechtlichen Vorgaben möglich. Es obliegt der politischen Abwägung, ob die damit verbundenen Risiken von Verfahrensfehlern hinzunehmen sind.
7. Gleiches gilt für die Beschränkung der Offenlage von Antragsunterlagen und des Rechts zur Abgabe von Stellungnahmen auf die von einem Vorhaben konkret betroffene Öffentlichkeit. Der umweltvölker- und europarechtliche Rahmen verlangt nicht, diese Beteiligungsrechte auch der allgemeinen Öffentlichkeit einzuräumen. Andere EU-Mitgliedstaaten wie etwa Italien gewähren solche Rechte nur den tatsächlich Betroffenen sowie den Umweltverbänden.
8. Deutlichere Beschleunigungseffekte wären mit einem Entfall des aufwändigen Erörterungstermins nach § 10 Abs. 6 BImSchG verbunden. Für das Repowering von Anlagen der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ist der Gesetzgeber mit § 16b Abs. 6 BImSchG bereits in diese Richtung gegangen. Der Erörterungstermin bietet regelmäßig keinen Erkenntnisgewinn, der über die bereits schriftlich eingereichten Stellungnahmen hinausgeht. Gerade bei kontroversen Vorhaben kann er zudem häufig die in ihn gesetzten Erwartungen auch der Öffentlichkeit nicht erfüllen, weil diese hier mit einer feststehenden Projektplanung und einem Rechtsanspruch des Vorhabenträgers auf Genehmigungserteilung bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen konfrontiert wird. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG wird es oftmals besser erlauben, einen auf Akzeptanzgewinnung ausgerichteten wechselseitigen Kommunikationsprozess zu initiieren.
9. Ebenfalls kann eine Vereinheitlichung der nach deutschem Recht teilweise bis zu zwei Monaten dauernden Fristen für Stellungnahmen in Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren zur Beschleunigung beitragen. Unionsrechtlich ist ein Zeitraum von 30 Tagen für die

Einreichung von Äußerungen zu einem Vorhaben ausreichend. Dieser kann zudem mit der Offenlage von Genehmigungsunterlagen zusammenfallen. Auch mit verbindlichen Vorgaben für die Struktur und den Aufbau von Stellungnahmen in Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren können Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden.

10. Weitere Beschleunigungspotentiale bestehen dort, wo für ein immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtiges Vorhaben auch eine standortbezogene Planungsentscheidung nach BauGB erforderlich ist. Hier könnte insbesondere bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen an eine Verschmelzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren und deren bessere Koordinierung über eine einheitliche Stelle nach §§ 71a ff. VwVfG gedacht werden.
11. Unionsrechtlich ist eine vollständige Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung erlaubt. Das gilt für die Offenlage von Unterlagen nur im Internet ebenso wie für die ausschließlich elektronisch vorzunehmende Einreichung von Stellungnahmen. Angesichts einer Verbreitung von Internetbreitbandanschlüssen in mehr als 90 % aller deutschen Haushalte sowie der Verfügbarkeit öffentlicher Internetterminals etwa in Stadtbibliotheken ist es unter Berücksichtigung des von der Rechtsprechung aufgestellten Leitbilds eines mündigen Bürgers nicht unzumutbar, die Öffentlichkeit auf die gegenüber der Offenlage in Amtsräumen auch barriereärmere Nutzung des Internets zu verweisen.
12. Bei der politischen Entscheidung über eine stärkere Digitalisierung werden die mit dem PlanSiG gemachten Erfahrungen auch im Hinblick auf den notwendigen Schutz sensibler Unternehmens- und sicherheitsrelevanter Daten zu berücksichtigen sein. Digitalisierung und Geheimnisschutz stehen bei Planungs- und Genehmigungsverfahren in einem Spannungsverhältnis. Unternehmen haben einen grundrechtlich fundierten Anspruch auf den Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von dem auch die relevanten Vorgaben des Unionsrechts ausgehen. Auch sicherheitsrelevante Informationen dürfen nicht frei verfügbar sein.
13. In der Praxis ist die Durchsetzung des Schutzanspruchs nicht selten mit behördlichen Schwierigkeiten verbunden, die teils von komplexen Wettbewerbsverhältnissen abhängige Berechtigung zum Geheimnisschutz nachzuvollziehen. Neben der unionsrechtlich jedenfalls in einem gewissen Rahmen zulässigen Beschränkung auszulegender Genehmigungsunterlagen auf einen Bürgerbericht sowie der praktischen Hilfestellung durch Verwaltungsvorschriften und Interpretationshilfen bietet sich hier eine Verbesserung und Effektivierung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes an. Möglich wäre dies durch eine Öffnung des oberverwaltungsgerichtlichen in camera-Verfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO für die beschleunigte Klärung der Schutzbedürftigkeit geheimer Unterlagen bereits während eines laufenden Genehmigungsverfahrens.

1. Teil Untersuchungsanlass und Aufgabenstellung

Diskussionen über und Forderungen nach Maßnahmen zur Beschleunigung von Genehmigungs- und Planungsverfahren sind in Deutschland kein neues Phänomen. Sie kommen bereits seit mehreren Jahrzehnten immer wieder auf und waren ebenso wiederholt Anlass für Beschleunigungsgesetze mit Anpassungen insbesondere verfahrens- oder prozessrechtlicher Bestimmungen.¹ Die Feststellung *Lechellers* aus 2007, **über die Notwendigkeit einer Beschleunigung von Planungsprozessen bestehe längst Einigkeit**², ist daher von zeitloser Richtigkeit. Ebenso regelmäßig werden allerdings die Beschleunigungseffekte durch verfahrensrechtliche Modifikationen als im Vergleich etwa zu einer verbesserten Personalausstattung der Behörden sehr beschränkt eingeschätzt.³ Auch die häufig zeitaufwändige Erfüllung der Anforderungen des materiellen Rechts im (europarechtlich geprägten) Natur- und Artenschutzrecht wird als Grenze für Beschleunigungsvorhaben aufgezeigt.⁴ Offenkundig gibt es keinen Königsweg, staatliche Entscheidungen zur Zulassung eines Industrie- oder Infrastrukturvorhabens schneller als bisher herbeizuführen.

Diese Erkenntnis darf aber kein Anlass sein, zu resignieren und sich mit dem vorhandenen Instrumentarium abzufinden. Unser Gemeinwesen steht unter einem spätestens seit der Klima-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Frühjahr 2021⁵ auch **verfassungsrechtlichen Druck**, bis zur Mitte der 40er Jahre dieses Jahrhunderts die Treibhausgas-

¹ Schrifttum und Gutachten hierzu sind kaum noch mit vertretbarem Aufwand zu überblicken. Vgl. daher nur auszugsweise die aktuelleren Beiträge von *Behnsen*, Maßnahmengesetze: Mittel zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben?, NVwZ 2021, 843 ff.; *Guckelberger*, Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz und weitere Überlegungen zur Beschneidung des Umweltrechtsschutzes, NuR 2020, 805 ff.; *Groß*, Beschleunigungsgesetzgebung – Rückblick und Ausblick, ZUR 2021, 75 ff.; *Wysk*, Planungssicherstellung in der COVID-19-Pandemie, NVwZ 2020, 905 (910); *Mehde*, Die nächste Runde der Beschleunigungsdiskussion - Planungsverfahren und Infrastrukturentwicklung als Organisations- und Managementaufgabe, DVBl. 2020, 1312 ff.; *Reidt*, Beschleunigungsgesetze - Machen Gesetze wie das NABEG Planungsverfahren schneller?, DVBl. 2020, 597 ff.; *Stüer*, Planungsbeschleunigungsgesetze 2020 und Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz, DVBl. 2020, 617 ff.; *de Witt*, Instrumente zur beschleunigten Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben, ZUR 2021, 80 ff.; *Ewer*, Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen, Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat, 2019 (alle m.w.N.).

² *Lecheler*, Planungsbeschleunigung bei verstärkter Öffentlichkeitsbeteiligung und Ausweitung des Rechtsschutzes?, DVBl. 2007, 713.

³ *Wysk*, Die Verfahrensdauer als Rechtsproblem, in: Appel/Wagner-Cardenal (Hrsg.), Verwaltung zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle (FS f. Ulrich Ramsauer zum 70. Geburtstag), 2019, S. 47. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hat daher jüngst zutreffend gemahnt, Planungs- und Genehmigungsbehörden sowie die Gerichte aufgabenadäquat mit Personal auszustatten, vgl. SRU, Was jetzt zu tun ist: Empfehlungen für eine ökologische Transformation, Oktober 2021.

⁴ Vgl. *Behnsen*, Maßnahmengesetze: Mittel zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben?, NVwZ 2021, 843 (846); *Fischerauer/Appel*, Die Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie II (RED II) für die Vorhabenzulassung und deren Umsetzung in deutsches Recht - "großer Wurf" oder "Sturm im Wasserglas"?, UPR 2021, 328 (337); *Reidt*, Beschleunigungsgesetze - Machen Gesetze wie das NABEG Planungsverfahren schneller?, DVBl. 2020, 597 (598).

⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a., NVwZ 2021, 951 ff.

neutralität zu erreichen.⁶ Einfachgesetzlich ist das in § 3 Abs. 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) festgeschrieben. Für die hierfür erforderliche Transformation weiter Teile der Industrie und der Energieversorgung stehen lediglich etwas mehr als zwei Jahrzehnte zur Verfügung. Die **Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren** ist damit jedenfalls mittelbar ebenso wie der Klimaschutz selbst **ein aus dem Umweltstaatsziel des Art. 20a Grundgesetz (GG) folgendes Verfassungsgebot**.

Die bundesverfassungsgerichtlich statuierte Formel des Grundrechtsschutzes durch Verfahren⁷ gewinnt hiermit eine neue Bedeutung: Der nach Auffassung der Karlsruher Verfassungshüter aus den Grundrechten abzuleitende Anspruch nachfolgender Generationen auf intertemporale Freiheitssicherung⁸ verlangt zügiges Handeln und Maßgaben, mit denen ein klimaschützender Entwicklungsdruck in allerdings auch umsetzungsfähiger Weise vorgegeben wird. Die hierfür erforderlichen Planung- und Genehmigungsverfahren müssen demnach auf eine **effiziente und schnelle Erledigung** angelegt sein, um den ausdrücklich in zeitlichen Zusammenhängen bestehenden **verfassungsrechtlichen Anforderungen des Klimaschutzgebots** gerecht zu werden.⁹

Beschleunigung im Planungs- und Genehmigungsbereich mag damit in der Tat kein Wert an sich sein¹⁰, wenngleich hiermit allerdings nach einer aktuellen Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln e.V. eine **deutlich positive volkswirtschaftliche Wirkung** verbunden sein kann.¹¹ Sie hat aber vor dem Hintergrund des Ziels der Treibhausgasneutralität eine auch **freiheitssichernde und grundrechtsrelevante Funktion**. Soweit für die Sicherung der Stromversorgung beschleunigte staatliche Zulassungsverfahren erforderlich sind, ist unter Berücksichtigung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sogar die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG betroffen: Die ausreichende und sichere Versorgung mit

⁶ Der aufgrund der bundesverfassungsgerichtlichen Klimaschutzentscheidung neugefasste § 3 Abs. 2 Klimaschutzgesetz (KSG) sieht die Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität in Deutschland bis 2045 vor.

⁷ Vgl. unten 2. Teil, A. I.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a., NVwZ 2021, 951 (964 ff.).

⁹ Auf europäischer Ebene wurde dieser Zusammenhang bereits erkannt und jedenfalls für den Ausbau der Erneuerbaren Energien (EE) durch verfahrensrechtliche Vorgaben zur Beschleunigung von Zulassungsentscheidungen für EE-Anlagen in der RED II (Richtlinie (EU) 2018/2001) normativ umgesetzt. Vgl. zur Umsetzung in Deutschland *Fischerauer/Appel*, Die Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie II (RED II) für die Vorhabenzulassung und deren Umsetzung in deutsches Recht - "großer Wurf" oder "Sturm im Wasserglas"?, UPR 2021, 328 ff. Einen zunehmenden Zusammenhang zwischen der Beschleunigung staatlicher Verfahren und dem Klimaschutz betont auch *Behnsen*, Maßnahmengesetze: Mittel zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben?, NVwZ 2021, 843.

¹⁰ So *Groß*, Beschleunigungsgesetzgebung – Rückblick und Ausblick, ZUR 2021, 75 (80). A.A. *Wysk*, Die Verfahrensdauer als Rechtsproblem, in: *Appel/Wagner-Cardenal* (Hrsg.), Verwaltung zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle (FS f. Ulrich Ramsauer zum 70. Geburtstag), 2019, S. 28, der der Zeitgerechtigkeit von Entscheidungen im Hinblick auf die damit verbundenen Indikationen für die Effizienz staatlichen Handelns einen eigenständigen Stellenwert beimisst, der „ähnlich hoch“ zu veranschlagen sei wie die erstrebte Entscheidung selbst.

¹¹ Institut der Deutschen Wirtschaft Köln e.V., Der ökonomische und ökologische Impact beschleunigter Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland, 2021.

Energie ist danach eine **öffentliche Aufgabe von größter Bedeutung**, deren der Bürger zur Sicherung seiner menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf.¹²

Dieser auch **verfassungsrechtliche Zusammenhang von Beschleunigungsansätzen** im Bereich von Planung und Genehmigung ist auf allen Ebenen - bei der Finanz- und Personal-ausstattung¹³ ebenso wie bei den verfahrensrechtlichen Vorgaben - zu beachten. Überlange Verfahren, die Investitionen in klimaschonende Techniken verzögern oder die schnelle Bereitstellung und Verteilung von Strom aus erneuerbaren Energien verhindern, sowie Verhaltensweisen von Behörden oder auch privaten Bürgergruppen und Umweltverbänden, die nicht immer aus berechtigtem Anlass klimaschutzrelevante Projekte verzögern¹⁴, sind deshalb mit Art. 20a GG in der Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht unvereinbar.¹⁵ Damit ist Abhilfe und Beschleunigung auf allen staatlichen Ebenen nicht lediglich eine Frage des politischen Ermessens. Es handelt sich hierbei vielmehr um **Rechtspflichten**, deren Erfüllung den zuständigen Staatsorganen obliegt und die, nimmt man die Klima-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 ernst, auch justitiabel sein können.

Müssen sich die zuständigen staatlichen Stellen damit der Frage möglicher Beschleunigungsmaßnahmen im verstärkten Maße annehmen, wird auch die in der Planungs- und Genehmigungspraxis häufig zeitaufwändige Öffentlichkeitsbeteiligung in den Blick zu nehmen sein. Dabei sollten aber auch im Hinblick auf die **Akzeptanzförderung** nicht Einschränkungen der ohnehin weitgehend durch das Europarecht verbürgten Beteiligungsrechte im Fokus stehen. Dass allerdings die im letzten Jahrzehnt erfolgte Aufwertung der Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren **Verzögerungspotential** eröffnet¹⁶, ist ungeachtet der teils unionsrechtlichen Zwänge sowie der vielfach auch förderlichen und mit einem ernsthaften Interesse am Schutz der Umwelt erfolgenden Einbringung von Umweltverbänden und Bürgern ein objektiver Befund. Beteiligungsverfahren und Beschleunigungserfordernisse

¹² *Altenschmidt*, Die Versorgungssicherheit im Lichte des Verfassungsrechts, NVwZ 2015, 559 (561) unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 20. März 1984 - 1 BvL 28/82, BVerfGE 66, 248 (258).

¹³ Vgl. *Wysk*, Die Verfahrensdauer als Rechtsproblem, in: Appel/Wagner-Cardenal (Hrsg.), Verwaltung zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle (FS f. Ulrich Ramsauer zum 70. Geburtstag), 2019, S. 48.

¹⁴ *Fischerauer/Appel*, Die Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie II (RED II) für die Vorhabenzulassung und deren Umsetzung in deutsches Recht - "großer Wurf" oder "Sturm im Wasserglas"?, UPR 2021, 328 (337) sprechen allerdings in diesem Zusammenhang richtigerweise die auch häufig gegebenen Zielkonflikte zwischen dem „klassischen“ Umweltschutz und dem „Umweltschutz durch Klimaschutz“ an und kommen zum zutreffenden Befund der Erforderlichkeit einer die richtigen Prioritäten setzenden Lösung durch den Unionsgesetzgeber.

¹⁵ Dies unterschätzt *Groß*, Beschleunigungsgesetzgebung – Rückblick und Ausblick, ZUR 2021, 75 (80), wenn er fordert, man müsse sich die notwendige Zeit für eine umfassende Berücksichtigung der ökologischen Belange nehmen, wenn man nicht den kommenden Generationen ein unbewohnbares Land hinterlassen wolle. Nach § 3 Abs. 2 KSG ist bis 2045 die Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen. Das sind nur etwas mehr als 23 Jahre. Wenn aber etwa Infrastrukturprojekte bisher teilweise eine Verfahrensdauer von mehr als 20 Jahren haben (vgl. hierzu mit Praxisbeispielen *Wysk*, a.a.O., S. 28 f.), ist damit für ein zögerliches Abarbeiten der sich stellenden Themen kein Raum mehr.

¹⁶ So *Deutsch*, Rechtsprobleme der Planfeststellung aus anwaltlicher Sicht, DVBl. 2019, 1437 (1442).

stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander.¹⁷ Nicht jeder nutzt die ihm eröffneten Möglichkeiten zur Abgabe einer Stellungnahme und zur Teilnahme an einem Erörterungstermin mit redlichen Absichten und ohne den Gedanken, eine ihm nicht genehme Entscheidung jedenfalls nach Möglichkeiten zu verzögern.¹⁸

Aber auch ohne Störintentionen sind Öffentlichkeitsbeteiligungen bereits aus schlichten organisatorischen Gründen mit einem **hohen Ressourcen- und Zeitaufwand** verbunden. Es handelt sich hier häufig um die sach- und zeitaufwändigsten Verfahrensabschnitte¹⁹, wozu für den Bereich von Infrastrukturvorhaben bereits 2012 empirische Daten durch das Statistische Bundesamt vorgelegt wurden.²⁰ In solchen Verfahren müssen Unterlagen aufbereitet und in (auch) Papierform ausgelegt, Stellungnahmen und Einwendungen (ebenfalls vielfach in Papierform) abgewartet und dann ausgewertet werden, ggf. bei Masseneinwendungen in vielhundertfacher Zahl. Anschließend müssen dazu vielfach Reaktionen und Bewertungen von Behörden, Fachgutachtern und des Vorhabenträgers eingeholt und hieraus Antworten und Stellungnahmen erarbeitet werden, ehe sich häufig ein Erörterungstermin als Präsenzveranstaltung in meist wenig kommunikationsförderlichen Stadthallen anschließt, der ebenfalls mit hohem Aufwand vor- und nachzubereiten ist.²¹ Das alles kostet viel Zeit und führt häufig auch zu **Frustrationen bei den Bürgern**, denen die überkommenen Beteiligungsformen nicht mehr zeitgemäß erscheinen.²²

Vor diesem Hintergrund hat uns der Verband der Chemischen Industrie e.V. um eine gutachterliche Stellungnahme zu Beschleunigungsmöglichkeiten im Bereich der Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren, Optionen zur Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in diesen Verfahren sowie dem hierbei aus Grundrechts- und Wettbewerbsgründen zu gewährleistenden Schutz sensibler Unternehmensdaten gebeten. Ausgehend von dem in der chemisch-pharmazeutischen Industrie regelmäßigen Betrieb genehmigungsbedürftiger stationärer Anlagen erfolgt hierbei eine Konzentration auf Genehmigungs- und Planungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und dem Baugesetzbuch (BauGB) unter Einbeziehung auch des Raumordnungsrechts. Der daneben für die Erreichung der Treibhausgasneutralität ebenfalls wichtige Bereich des Fachplanungsrechts insbesondere für linienförmige Infrastrukturvorhaben wie dem Leitungsbau wird nicht gesondert betrachtet. Es ist allerdings geboten, eine Übertragbarkeit der vorliegend gefundenen Ergebnisse zu prüfen. Namentlich gilt das für entsprechende Änderungen der Verwaltungs-

¹⁷ *Mehde*, Die nächste Runde der Beschleunigungsdiskussion - Planungsverfahren und Infrastrukturentwicklung als Organisations- und Managementaufgabe, DVBl. 2020, 1312 (1313).

¹⁸ Vgl. BR-Drs. 510/20 vom 4. September 2020, S. 1; *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (450).

¹⁹ So der (bundesverwaltungsrichterliche) Befund von *Wyss*, Die Verfahrensdauer als Rechtsproblem, in: *Appel/Wagner-Cardenal* (Hrsg.), Verwaltung zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle (FS f. Ulrich Ramsauer zum 70. Geburtstag), 2019, S. 38.

²⁰ Statistisches Bundesamt, Erfüllungsaufwand im Bereich Planungs- und Baurecht von Infrastrukturvorhaben, 2012.

²¹ Vgl. *Wyss*, a.a.O., S. 46

²² Vgl. *Bock/Reimann*, Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben, 2017, S. 34.

verfahrensgesetze des Bundes und der Länder (etwa im Bereich des Rechts der Planfeststellung, §§ 72 ff. VwVfG).

Gegenstand der Untersuchung soll dabei zuvörderst das nationale Recht sein, welches ausgehend vom bestehenden europäischen Rechtsrahmen untersucht wird. Diese Konzentration liegt deshalb im Zusammenhang mit Beschleunigungsbemühungen nahe, weil hier ein direkter Zugriff deutscher Parlamente auf Bundes- und (bezogen auf das Landesplanungsrecht) auf Landesebene besteht und es nicht vorheriger (zeitaufwändiger) Anpassungen unionsrechtlicher Grundlagen bedarf.

Zugleich ermöglicht eine Beschränkung auf nationale Vorgaben und deren mögliche Modifikation zu Zwecken einer Modernisierung des Umwelt- und Planungsrechts mit davon ausgehenden Beschleunigungseffekten auch **klare Verantwortungszuweisungen**. Für Änderungen etwa des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) ist der Bundesgesetzgeber zuständig. Das Bestehen derartiger Handlungsoptionen auf nationaler Ebene stärkt einerseits die demokratische Legitimation von Parlamentsentscheidungen, wenn sie denn getroffen werden. Es ermöglicht zugleich aber auch die in einer Demokratie nicht weniger wichtige Kontrolle des Handels bzw. Unterlassens politischer Entscheidungsträger. Damit werden schließlich auch Antworten auf die Frage, ob diese den die nächsten zwei Jahrzehnte prägenden **Herausforderungen einer Transformation von Gesellschaft und Wirtschaft hin zur Treibhausgasneutralität** und den in diesem Zusammenhang bestehenden verfassungsrechtlichen Pflichten gerecht werden, gegeben.

Es ist damit ausschließlich Aufgabe der hierzu berufenen Parlamente in Deutschland, darüber zu befinden, ob und inwieweit die bestehenden und mit der vorliegenden Ausarbeitung aufgezeigten Beschleunigungsmöglichkeiten, die nicht auf Projekte mit einem spezifischen Klimaschutzbezug beschränkt werden sollten, genutzt werden. Diese Entscheidungen können im vorliegend aufgezeigten Umfang jedenfalls nicht mit Verweis auf zuvor notwendige Anpassungen europäischen Rechts aufgeschoben werden.

2. Teil Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung betrachtet zunächst die Beteiligung der Öffentlichkeit an Genehmigungs- und Planungsverfahren. Ausgehend von der Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung, den relevanten umweltvölker- und europarechtlichen Vorgaben sowie dem Status quo des nationalen Rechts werden Beschleunigungsmöglichkeiten identifiziert. Anschließend wird untersucht, ob und inwieweit die Öffentlichkeitsbeteiligung einer stärkeren Digitalisierung zugänglich ist. Hieran schließt sich eine Analyse des Umgangs mit dem aus einer stärkeren Nutzung des Internets für Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren resultierenden Spannungsfeld mit dem Interesse der Vorhabenträger an einem Schutz sensibler Unternehmensdaten an.

A. Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungs- und Planungsverfahren

Aus der modernen Planungs- und Genehmigungspraxis mit Umweltbezug ist die Beteiligung „der Öffentlichkeit“ nicht mehr wegzudenken. Sie wird häufig als **Kernbestandteil** der Verfahren angesehen.²³

I. Zur Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung

Dies liegt in den spezifischen Funktionen begründet, die der Öffentlichkeitsbeteiligung zugeschrieben werden:

Nach einer bereits älteren Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts liegen diese zum einen darin, die Verwaltung bei der Sachverhaltsermittlung zu unterstützen (**Informationsfunktion**).²⁴ Hierdurch wird die behördliche Kenntnis der von einem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange verbreitert.²⁵ Die Öffentlichkeitsbeteiligung soll so die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der für die Prüfung bereitgestellten Informationen gewährleisten.²⁶ Es liegt auf der Hand, dass damit nicht nur bei planerischen Abwägungsentscheidungen auch ein Beitrag zur materiellen Rechtmäßigkeit und Richtigkeit der zu treffenden Entscheidung geleistet wird und deren Qualität erhöht werden kann.²⁷

Zum anderen wird der Öffentlichkeitsbeteiligung auch eine **grundrechtsschützende Funktion** zugemessen.²⁸ Planungs- und Genehmigungsentscheidungen können in Rechte Dritter eingreifen und deren Grundrechte insbesondere aus Art. 2 Abs. 2 GG (Leben und körperliche Unversehrtheit), Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum) und Art 12. Abs. 1 GG (Berufsfreiheit) berühren. In diesen Zusammenhängen geht das Bundesverfassungsgericht von der Gebotenheit der Ermöglichung eines Grundrechtsschutzes durch die Verfahrensgestaltung aus: Diese darf den aus Art. 19 Abs. 4 GG i.V.m. den vorgenannten materiellen Grundrechten folgenden Anspruch auf eine effektive Rechtsschutzgewährleistung nicht unzumutbar erschweren oder faktisch unmöglich machen.²⁹ Durch die Einbringung der entsprechenden Belange bereits vor einer abschließenden Entscheidung mit teilweise später nur schwer korrigierbaren Festlegungen erfolgt insofern eine (teilweise) Vorverlagerung des Rechtsschutzes in das Verwaltungsverfahren.³⁰

²³ Vgl. nur *Jarass*, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 10 Rn. 69.

²⁴ BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 1967, I C 64.65, BVerwGE 28, 131 (133).

²⁵ Vgl. *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 95. EL, Mai 2021, § 10 BImSchG Rn. 2.

²⁶ So Erwägungsgrund (15) der SUP-RL 2001/42/EG.

²⁷ Vgl. *Schink*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 52. Ed. Mai 2020, § 3 Rn. 3.

²⁸ Die Darstellung der niedersächsischen Landesregierung in BR-Drs 510/20, S. 2, die Öffentlichkeitsbeteiligung diene in erster Linie der Sachverhaltsermittlung, entspricht damit nicht dem modernen Rechtsverständnis und den maßgeblichen Vorgaben insbesondere des Europarechts.

²⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2017, 1 BvR 1026/13, NVwZ 2018, 573 (576).

³⁰ BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 1979, 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30 (60).

Daneben wird zunehmend die **Akzeptanz- und Befriedigungsfunktion** einer Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren herausgestellt.³¹ „*Ohnmacherfahrungen gegenüber Staatsapparat und einflussreichen Interessen*“³² der betroffenen Bürger sollen durch Transparenz und Nachvollziehbarkeit der sie und die Belange der sonstigen Öffentlichkeit berührenden, „*fair*“ zu führenden Verfahren³³ vermieden werden, damit neben der Unterstützung für die getroffenen Entscheidungen auch das Bewusstsein für Umweltbelange wächst.³⁴ Die Öffentlichkeitsbeteiligung soll hierdurch auch dazu beitragen, das Recht des Einzelnen auf ein Leben in einer der Gesundheit und dem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu schützen.³⁵

Diese sogar verfassungsrechtlich hergeleitete Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Genehmigungsverfahren muss allerdings bei nüchterner Betrachtung deutlich relativiert werden. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kennt **kein Grundrecht auf Beteiligung der Öffentlichkeit** an umweltrelevanten Genehmigungs- und Planungsentscheidungen.³⁶ Sie setzt die entsprechenden Verfahrensausgestaltungen vielmehr in einen **ausschließlich dienenden Zusammenhang** namentlich zum Recht auf Gewährung effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG gegen in die Grundrechte eingreifende Maßnahmen und leitet hieraus gewisse **Vorwirkungen auf das Verwaltungsverfahren zur späteren Rechtsschutzermöglichung** ab.³⁷ Zu weitgehend ist es daher, wenn in der Literatur teilweise vertreten wird, Mitwirkungsbefugnisse, Auslegungserfordernisse, Einsichtnahme- und Erörterungsrechte seien bundesverfassungsgerichtlich geforderte Bestandteile des Grundrechtsschutzes durch Verfahren.³⁸ Tatsächlich hat das Bundesverfassungsgericht die Frage, welche verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an bürgerschaftliche Partizipationsmöglichkeiten bestehen, ausdrücklich offen gelassen.³⁹ Gegenstand seiner Betrachtungen waren lediglich die vorgefundenen einfachgesetzlichen Verfahrensvorschriften, bei denen es keine grundlegenden verfassungsrechtlichen Defizite feststellen konnte. Einen Mindeststandard für die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit an Genehmigungs- und Planungsentscheidungen hat Karlsruhe hingegen bisher nicht definiert.

³¹ *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 95. EL, Mai 2021, § 10 BImSchG Rn. 5.

³² Sondervotum der Richter Simon und Heußner zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 1979, 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30 (70).

³³ *Ziekow*, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, NVwZ 2013, 754 (755).

³⁴ Vgl. Erwägungsgrund (21) der Seveso-RL 2012/18/EU und Erwägungsgrund (16) der UVP-RL 2011/92/EU.

³⁵ So Erwägungsgrund (19) der UVP-RL 2011/92/EU.

³⁶ A.A. das Sondervotum der Richter *Simon* und *Heußner* zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 1979, 1 BvR 385/77, mit der Hervorhebung eines „verfassungsrechtlich gebotenen“ Einflusses der Bürger auf die (behördliche) Entscheidungsbildung jedenfalls in atomrechtlichen Zusammenhängen (BVerfGE 53, 30 (80)).

³⁷ BVerfG, Beschl. v. 24.10.2017 – 1 BvR 1026/13, NVwZ 2018, 573 (576 f.).

³⁸ So *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 95. EL, Mai 2021, § 10 BImSchG Rn. 7.

³⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 1979, 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30 (61).

Danach wird man auch keinen zwingenden Konnex der Öffentlichkeitsbeteiligung mit der demokratischen Rechtfertigung belastender Entscheidungen aus der verfassungsgerichtlichen Judikatur gewinnen können. Umweltbehörden und Planungsträger sind verfassungsrechtlich nicht ohne weiteres dazu verpflichtet, breite Möglichkeiten zur Beteiligung der Öffentlichkeit an ihren Entscheidungen zu eröffnen, um für eine **ausreichende Entscheidungslegitimation** zu sorgen. Das Staatsverständnis des Grundgesetzes ist das einer repräsentativen Demokratie, in der die Legitimität staatlicher (behördlicher) Maßnahmen aus dem Wahlakt der Gesetzgebungsorgane und den von diesen getroffenen Sach- und Personalentscheidungen abgeleitet wird.⁴⁰ Für sie bedarf es zwischen den Wahlen auch im Hinblick auf die Öffentlichkeitsfunktion der Parlamente keiner zusätzlichen Einbindung oder Bestätigung durch das Wahlvolk oder weitergehender Teile der Bevölkerung.⁴¹ Ist danach bereits für ein unmittelbar in Grundrechte eingreifendes Parlamentsgesetz keine vorherige förmliche Anhörung und Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich, kann eine solche verfassungsrechtlich auch nicht für die demokratische Legitimierung behördlicher Entscheidungen beim Gesetzesvollzug gefordert werden.

Normsystematisch wird dies im einfachen Recht etwa durch die im Immissionsschutzrecht erfolgende Unterscheidung zwischen Genehmigungsverfahren gemäß § 10 BImSchG mit Öffentlichkeitsbeteiligung und vereinfachten Verfahren gemäß § 19 BImSchG ohne Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich. Letzteres soll dazu dienen, unangemessenen Behördenaufwand und unnötige Belastungen des genehmigungsbegehrenden Antragstellers zu vermeiden.⁴² Dies zeigt sehr augenfällig die vom Gesetzgeber zutreffend als verfassungsrechtlich zulässig erachtete Möglichkeit auf, auch ohne Beteiligung der Öffentlichkeit Genehmigungsentscheidungen zu Vorhaben zu treffen, selbst wenn von diesen gewisse schädliche Umwelteinwirkungen und Nachteile für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft ausgehen können.⁴³

Die vom einfachen Verfahrensrecht vielfach eröffnete Möglichkeit der Öffentlichkeit, sich an Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beteiligen und sich über diese zu informieren, ist somit **kein absolutes und unbedingtes gewährtes Grundrecht**, das abgekoppelt von konkreten verfahrensrechtlichen Anforderungen an staatliche Entscheidungsprozesse besteht. Vielmehr obliegt es dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber, jeweils im Einzelnen und unter Beachtung insbesondere der höherrangigen Vorgaben des Unionsrechts festzulegen, in welcher Form und in welchem Umfang die Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beteiligen ist.

⁴⁰ Vgl. *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 20 Rn. 66 ff.

⁴¹ Vgl. *Altenschmidt*, Bundesstaatliche Grenzen des Befassungsrechts der Landesparlamente am Beispiel Nordrhein-Westfalens, 2001, S. 38 f.

⁴² *Jarass*, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 19 Rn. 1.

⁴³ Auch *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 95. EL, Mai 2021, § 19 BImSchG Rn. 7 sieht in diesem Zusammenhang kein verfassungsrechtliches Erfordernis, zur Gewährleistung des Grundsatzes des Grundrechtsschutzes durch Verfahren für alle denkbaren Konstellationen komplexe (Genehmigungs-)Verfahren vorzusehen.

Es ist somit **kein berechtigter Anlass für eine verfassungsrechtliche Überhöhung des Instruments der Öffentlichkeitsbeteiligung** gegeben. Den Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit kommen zwar in einem modernen demokratischen Rechtsstaat unbestritten wichtige Funktionen zu. Im Kern bleiben sie aber bloß dienende Elemente⁴⁴ der ausformungsfähigen verfahrensrechtlichen Vorgaben, die von Behörden bei der Vorbereitung und dem Erlass von Entscheidungen mit Umweltbezug zu beachten sind. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist folglich auch kein Selbstzweck. Sie hat vielmehr lediglich eine - regelmäßig allerdings gewichtige - funktionale Bedeutung, die damit aber auch an ihrem Beitrag zur Funktionserfüllung gemessen und an den Zielen und Erfordernissen behördlicher Entscheidungsprozesse ausgerichtet werden kann. Der Gesetzgeber hat hierbei nach der verfassungsgerechten Rechtsprechung innerhalb des für ihn beachtlichen und insbesondere unionsrechtlichen Rahmens **erhebliche verfahrensrechtliche Gestaltungsspielräume**.⁴⁵ Diese kann er auch für von ihm verfolgte Beschleunigungszwecke nutzen.

II. Vorgaben des Umweltvölkerrechts und des Unionsrechts

Das Institut der Beteiligung der Öffentlichkeit in Genehmigungs- und Planungsverfahren steht als solches allerdings überwiegend nicht mehr zur Disposition des deutschen Gesetzgebers. Dies folgt aus umweltvölker- und unionsrechtlichen Vorgaben, die Deutschland zu beachten hat.

1. Umweltvölkerrecht

Auf der Ebene des Völkerrechts finden sich Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Aarhus-Konvention⁴⁶, der Espoo-Konvention⁴⁷ und dem SEA-Protokoll⁴⁸.

a) Aarhus-Konvention

Von maßgeblicher Bedeutung ist das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, zuletzt geändert durch Änderungsübereinkommen vom 27. Mai 2005 (Aarhus-Konvention). Dieses sieht Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren im Bereich von umweltbezogenen Zulassungs- und Planungsentscheidungen vor.

⁴⁴ Vgl. *Dolde*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, NVwZ 2013, 769 (770).

⁴⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2017 – 1 BvR 1026/13, NVwZ 2018, 573 (574).

⁴⁶ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, zuletzt geändert durch Änderungsübereinkommen vom 27. Mai 2005.

⁴⁷ Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25. Februar 1991, zuletzt geändert durch Zweiter Änderungsbeschluss vom 4. Juni 2004.

⁴⁸ Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 12. März 2004.

aa) Der Öffentlichkeitsbegriff nach der Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention differenziert dabei aber bereits in ihrem Ausgangspunkt grundlegend zwischen zwei verschiedenen Öffentlichkeitsbegriffen: der (Jedermann-)Öffentlichkeit sowie der betroffenen Öffentlichkeit. Der Begriff der Öffentlichkeit im Sinne einer Jedermann-Öffentlichkeit ist weitgehend und erfasst nach Art. 2 Nr. 4 Aarhus-Konvention

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

Der Begriff der betroffenen Öffentlichkeit nach Art. 2 Nr. 5 S. 1 Aarhus-Konvention ist demgegenüber deutlich enger. Er bezeichnet nur

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

und bezieht hierbei allerdings auch nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und nach innerstaatlichem Recht anerkannt werden, ausdrücklich ein.

Die Unterscheidung der betroffenen Öffentlichkeit von der Jedermann-Öffentlichkeit ist entscheidend für die von der Aarhus-Konvention vorgesehenen Rechte zur Beteiligung. Während der (Jedermann-)Öffentlichkeit Beteiligungsrechte in Planverfahren eingeräumt sind (vgl. Art. 7 Aarhus-Konvention), werden solche bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren nur der betroffenen Öffentlichkeit (einschließlich der vorgenannten nichtstaatlichen Organisationen) zugewilligt.⁴⁹ Der Europäische Gerichtshof begründet dies mit einer systematischen und teleologischen Auslegung der Aarhus-Konvention, die jenseits der bloßen Information echte **Beteiligungs- und Überprüfungsrechte nur den Betroffenen** (einschließlich der Umweltverbände) einräumt.⁵⁰

bb) Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren

Das Recht der Öffentlichkeit zur Beteiligung an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren, also solchen Verfahren, die eine Zulassungs- oder Genehmigungsentscheidung betreffen, findet seine Grundlage in Art. 6 der Aarhus-Konvention. Diese schreibt eine zwingende Öffentlichkeitsbeteiligung nur für solche geplante Tätigkeiten⁵¹ vor, die ausdrücklich in Anhang I zur Konvention aufgeführt werden, wobei dies unabhängig von der Frage der Intensität möglicher Auswirkungen auf die Umwelt ist. Daneben enthält die Konvention auch Vorgaben für eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei nicht in ihrem Anhang I aufgeführten Tätigkeiten, wenn diese

⁴⁹ Vgl. *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (450).

⁵⁰ EuGH, Urteil vom 14. Januar 2021 – Rs. C-826/18, Rn. 39 f.

⁵¹ Neben der Entscheidung über die Zulassung bzw. Änderung einer Tätigkeit wird nach Art. 6 Abs. 10 Aarhus-Konvention auch die Überprüfung bzw. Aktualisierung der Betriebsbedingungen einer Tätigkeit erfasst.

erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Für solche kommt es insbesondere auf den Umfang, den Standort und die Folgen der geplanten Tätigkeit an.⁵² Hier sieht die Konvention aber **Umsetzungsspielräume** vor: Die Eröffnung von Beteiligungsmöglichkeiten ist insofern nur zwingend, wenn sie vom jeweiligen nationalen Recht auch für diesen Fall vorgeschrieben wird (Art. 6 Abs. 1 lit. b) Aarhus-Konvention).

(1) Beteiligung nur der betroffenen Öffentlichkeit

Im Rahmen von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren sieht die Aarhus-Konvention die Beteiligung (nur) der betroffenen Öffentlichkeit vor. Diese setzt sich aus zwei Phasen zusammen, der Information über ein Vorhaben sowie der Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen:

Zunächst ist in einer ersten Phase ein Mindestumfang an Information der betroffenen Öffentlichkeit vorgesehen. Diese ist frühzeitig über die geplante Tätigkeit, den Antrag, über den eine Entscheidung gefällt wird, die Art möglicher Entscheidungen oder den Entscheidungsentwurf und die für die Entscheidung zuständige Behörde zu informieren (Art. 6 Abs. 2 lit. a) bis c Aarhus-Konvention). Weiter ist der betroffenen Öffentlichkeit das für ihre Beteiligung vorgesehene Verfahren mitzuteilen (Art. 6 Abs. 2 lit. d) i) bis v) Aarhus-Konvention). Hierbei ist auch anzugeben, welche relevanten Informationen über die Umwelt für die betroffene geplante Tätigkeit zur Verfügung stehen (Art. 6 Abs. 2 lit. d) vi) Aarhus-Konvention). Sollte die geplante Tätigkeit einem Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, stellt auch dies Teil der Informationen dar, die gegenüber der betroffenen Öffentlichkeit erfolgen muss.

Die Aarhus-Konvention macht keine spezifischen Vorgaben dazu, auf welche Weise die erforderliche Information zu erfolgen hat und lässt hier erhebliche Umsetzungsspielräume. Nach ihrem Art. 6 Abs. 2 ist lediglich eine sachgerechte, rechtzeitige und effektive Information erforderlich. Möglich ist danach eine individuelle Ansprache, wenn etwa ein bestimmter Kreis Betroffener offensichtlich ist, oder auch eine eher an größere Teile der Öffentlichkeit gerichtete Bekanntmachung über Medien.⁵³

Weitere und stärker vorhabenspezifische Informationen sind gemäß Art. 6 Abs. 6 S. 1 HS. 1 der Aarhus-Konvention nur auf Antrag der betroffenen Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Hierzu zählen insbesondere eine Beschreibung des Standorts sowie der physikalischen und technischen Merkmale der geplanten Tätigkeit, einschließlich einer Schätzung der erwarteten Rückstände und Emissionen und eine Beschreibung der erheblichen Auswirkungen der geplanten Tätigkeiten auf die Umwelt (Art. 6 Abs. 6 S. 2 lit. a) bis b) Aarhus-Konvention). Ferner müssen vorgesehene Maßnahmen zur Vermeidung und bzw. oder Verringerung der Auswirkungen und Emissionen ebenfalls nur auf Antrag offengelegt werden (Art. 6 Abs. 6 S. 2 lit. c)

⁵² United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 133.

⁵³ United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 134.

Aarhus-Konvention). Gleiches gilt für eine nichttechnische Zusammenfassung der genannten Informationen und einen Überblick über die wichtigsten vom Antragsteller geprüften Alternativen sowie weitere wichtige Berichte und Empfehlungen (Art. 6 Abs. 6 S. 2 lit. d) bis f) Aarhus-Konvention).

Die Eröffnung dieses Informationszugang kann beispielsweise bei einem offensichtlich missbräuchlich gestellten Antrag (Art. 6 Abs. 6 S. 1 HS. 2, Art. 4 Abs. 3 lit. b) Aarhus-Konvention) verweigert werden. Gleiches gilt, wenn eine Bekanntgabe negative Auswirkungen auf rechtlich geschützte Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse hätte (Art. 6 Abs. 6 HS. 2, Art. 4 Abs. 4 S. 1 lit. d) der Aarhus-Konvention).

In einer zweiten Phase räumt die Aarhus-Konvention der Öffentlichkeit die Möglichkeit ein, sich zu der geplanten Tätigkeit zu äußern. Hierzu können alle als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen in Schriftform vorgelegt werden. Eine öffentliche Anhörung mit der Möglichkeit zur mündlichen Erörterung ist dabei nicht zwingend vorgegeben, kann aber erfolgen (vgl. Art. 6 Abs. 7 Aarhus-Konvention).

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist auch das **Äußerungsrecht** der zweiten Phase entgegen einer Stellungnahme des *Aarhus Convention Compliance Committee*⁵⁴ **auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt**.⁵⁵ Der Gerichtshof verweist hierzu auf die Systematik des Art. 6 Abs. 2 der Konvention und betont zudem das Effizienzgebot: Diese erfordere bei einer Öffentlichkeitsbeteiligung die Abgabe von Stellungnahmen auf Basis umfassender Kenntnisse über die geplante Tätigkeit, was eine vorherige Information voraussetze. Das Informationsrecht nach der Konvention habe aber nach der Konvention nur die betroffene Öffentlichkeit und nicht jedermann.⁵⁶

(2) Zeitlicher Rahmen für die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit

Hinsichtlich des zeitlichen Rahmens für die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit schreibt die Aarhus-Konvention vor, dass dieser jeweils für die verschiedenen Phasen angemessen zu sein hat. Es muss sowohl für die Vorbereitung als auch die Beteiligung selbst genügend Zeit bestehen (Art. 6 Abs. 3 Aarhus-Konvention). Genaue Fristen werden hierbei nicht vorgegeben. Der Implementation Guide zur Konvention geht daher von einem flexiblen Ansatz aus, bei dessen konkreter Ausfüllung auch die Komplexität des jeweiligen Vorhabens zu

⁵⁴ Vgl. United Nations Economic Commission for Europe, a.a.O., S. 153. Das *Aarhus Convention Compliance Committee* ist auf Basis von Art. 15 Aarhus Konvention gegründet worden. Es führt in diesem Sinne eine freiwillige, nichtstreitig angelegte, außergerichtliche und auf Konsultation beruhende Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen der Aarhus-Konvention durch.⁵⁵ EuGH, Urteil vom 14. Januar 2021 – Rs. C-826/18, Rn. 40. Vgl. auch *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (450).

⁵⁵ EuGH, Urteil vom 14. Januar 2021 – Rs. C-826/18, Rn. 40. Vgl. auch *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (450).

⁵⁶ Vgl. EuGH, Urteil vom 14. Januar 2021 – Rs. C-826/18, Rn. 43.

berücksichtigen sei.⁵⁷ Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte zudem möglichst früh, wenn noch alle Optionen offen sind, erfolgen (vgl. Art. 6 Abs. 4 Aarhus-Konvention).

(3) Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung ist nach Art. 6 Abs. 8 Aarhus-Konvention bei der Entscheidung angemessen zu berücksichtigen. Zudem ist sicher zu stellen, dass die Öffentlichkeit unverzüglich und im Einklang mit den hierfür passenden Verfahren über die Entscheidung informiert wird (Art. 6 Abs. 9 S. 1 Aarhus-Konvention). Der Öffentlichkeit sind sowohl deren Wortlaut als auch die maßgeblichen Gründe und Erwägungen zugänglich zu machen (Art. 6 Abs. 10 Aarhus-Konvention).

(4) Gerichtliche Anfechtungsrechte

Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention räumt den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit schließlich ein gerichtliches Anfechtungsrecht ein. Dieses erfasst die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassen, für die Art. 6 Aarhus-Konvention Anwendung findet. Dieses gerichtliche Anfechtungsrecht kann von der Geltendmachung eines ausreichenden Interesses oder einer Rechtsverletzung abhängig gemacht werden (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 Aarhus-Konvention).

cc) Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen

In der Aarhus-Konvention sind zudem Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit bei der Vorbereitung umweltbezogener Pläne, Programme und Politiken vorgesehen (Art. 7 Aarhus-Konvention). Die hierbei eröffneten Beteiligungsrechte bestehen im Grundsatz unabhängig von einer konkreten Betroffenheit.⁵⁸ Allerdings räumt die Konvention nach ihrem Art. 7 S. 3 der zuständigen Behörde bestimmte Eingrenzungsrechte ein.

Die Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungen nach Art. 7 der Aarhus-Konvention sind allerdings deutlich abgeschwächt im Vergleich zu denen bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren: Es müssen lediglich angemessene praktische Vorkehrungen dafür getroffen werden, dass die Öffentlichkeit, nachdem ihr die erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt worden sind, in einem transparenten und fairen Rahmen während der Vorbereitung solcher Pläne und Programme beteiligt wird. Hierzu wird die Öffentlichkeit diejenigen Informationen erhalten müssen, die für die Vorbereitung der Pläne und Programme als solche von Bedeutung sind.⁵⁹

⁵⁷ United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 137.

⁵⁸ United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 178.

⁵⁹ United Nations Economic Commission for Europe, a.a.O.

b) Espoo-Konvention

Die Aarhus-Konvention wird durch das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25. Februar 1991 (Espoo-Konvention) ergänzt. Die Vertragsstaaten sind hierbei verpflichtet, bei Zulassungsverfahren für Tätigkeiten mit Ländergrenzen überschreitenden Auswirkungen eine Beteiligung der Öffentlichkeit in den voraussichtlich betroffenen Gebieten vorzusehen (Art. 2 Abs. 2 Espoo-Konvention). Es hat hierbei eine Unterrichtung über die geplante Tätigkeit zu erfolgen. Zudem muss die Möglichkeit eingeräumt werden, Stellungnahmen oder Widersprüche abzugeben (Art. 3 Abs. 8 Espoo-Konvention). Diese sind sodann in der Umweltverträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 1 Espoo-Konvention). Vorschriften zur Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen können hierbei vorgesehen werden (Art. 2 Abs. 8 Espoo-Konvention).

c) SEA-Protokoll

Das Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 12. März 2004 ergänzt die Vorgaben der Espoo-Konvention im Rahmen von Plänen, Programmen und Politiken, u.a. um die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der strategischen Umweltprüfung (SUP) zu gewährleisten (Art. 1 lit. d) SEA-Protokoll). Dies betrifft Pläne, Programme und Politiken, die den Rahmen für bestimmte und in Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Anhang I des SEA-Protokolls enumerativ benannte Vorhaben mit Umweltauswirkungen setzen. Der Begriff der *Öffentlichkeit* entspricht dabei dem der Aarhus-Konvention (Art. 2 Nr. 8 SEA-Protokoll).

Nach dem SEA-Protokoll bemühen sich die Vertragsstaaten, sowohl bei der Vorprüfung (Art. 5 Abs. 1 SEA-Protokoll), als auch bei der Festlegung des Umfangs des Untersuchungsrahmens (Art. 6 Abs. 3 SEA-Protokoll), die betroffene Öffentlichkeit zu beteiligen. Sollte eine strategische Umweltprüfung nicht für erforderlich gehalten werden, hat der Vertragsstaat dafür Sorge zu tragen, dass dies sowie die Gründe für diese Entscheidung der Öffentlichkeit rechtzeitig zugänglich gemacht werden (Art. 5 Abs. 4 SEA-Protokoll).

Wie bereits in der Aarhus-Konvention niedergelegt, fordert auch das SEA-Protokoll eine Beteiligung der Öffentlichkeit zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind (Art. 8 Abs. 1 SEA-Protokoll). Der Entwurf eines Plans oder eines Programms ist der Öffentlichkeit rechtzeitig zugänglich zu machen (Art. 8 Abs. 2 SEA-Protokoll). Zu diesem sowie zu dem im Rahmen der SUP zu erstellenden Umweltbericht muss sich die betroffene Öffentlichkeit innerhalb einer angemessenen Frist äußern können (Art. 8 Abs. 4 SEA-Protokoll). Die hierdurch gesammelten Stellungnahmen müssen bei der Annahme eines Plans oder eines Programms berücksichtigt werden (Art. 11 Abs. 1 lit. c) SEA-Protokoll). Nach Annahme eines Plans oder eines Programms muss die Öffentlichkeit hierüber unterrichtet werden. Hierbei hat eine zusammenfassende Erklärung u.a. dazu zu erfolgen, wie die Stellungnahmen der Öffentlichkeit berücksichtigt wurden und welche Gründe nach Abwägung der geprüften vernünftigen Alternativen für seine Annahme ausschlaggebend waren (Art. 11 Abs. 2 SEA-Protokoll).

2. Unionsrecht

Auf der Ebene des Unionsrechts finden sich Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren in der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung⁶⁰, der Richtlinie über Industrieemissionen⁶¹ sowie der Richtlinie über schwere Unfälle mit gefährlichen Stoffen (Seveso-III-RL)⁶². Die Beteiligung der Öffentlichkeit an Plänen und Programmen ist Gegenstand der Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung⁶³, der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung⁶⁴ sowie der Seveso-III-Richtlinie. Der nationale Gesetzgeber ist zur Umsetzung dieser Vorgaben verpflichtet, hat hierbei aber ausgehend von Art. 288 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Wahl der Form und der Mittel.

a) Beteiligung der Öffentlichkeit in Genehmigungsverfahren

Zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Genehmigungsverfahren für Einzeltätigkeiten/-projekte (oder nach deutschem Verständnis: für anlagenbezogene Genehmigungen) gibt es auf europarechtlicher Sekundärebene verschiedene Richtlinienvorgaben: Für Verfahren, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordern, ist die UVP-Richtlinie von Bedeutung. Genehmigungsverfahren für bestimmte Industrieanlagen sind zudem Gegenstand der Industrieemissionen-Richtlinie. Anlagen, in denen gefährliche Stoffe zum Einsatz kommen, wodurch das Risiko schwerer Unfälle steigt, können auch dem Anwendungsbereich der Seveso-III-Richtlinie unterfallen.

aa) UVP-Richtlinie

Die UVP-RL betrifft Genehmigungsverfahren für bestimmte öffentliche und private Projekte, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben (Art. 1 Abs. 1 und Erwägungsgrund (6) UVP-RL). Sie setzt Art. 6 und 9 Abs. 2 und 4 der Aarhus-Konvention um (Erwägungsgründe 20 f. der UVP-RL) und verlangt insbesondere die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung mit der Erstellung eines UVP-Berichts (Art. 5 UVP-RL).

Die hierfür in Betracht kommenden Projekte sind zum einem gem. Art. 4 Abs. 1 UVP-RL enumerativ in Anhang I der Richtlinie aufgelistet. Bei Projekten des Anhangs II der Richtlinie können hingegen die Mitgliedstaaten bestimmen, ob das Projekt einer Umweltverträglichkeits-

⁶⁰ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL).

⁶¹ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (IE-RL).

⁶² Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (Seveso-III-RL).

⁶³ 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 [Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL].

⁶⁴ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL).

prüfung unterzogen werden muss. Diese Entscheidung ist gem. Art. 4 Abs. 2 UVP-RL anhand einer Einzelfalluntersuchung und unter Berücksichtigung der von den Mitgliedstaaten festgelegten Schwellenwerte bzw. Kriterien zu treffen. Bei diesen Festlegungen haben die Mitgliedstaaten die Maßgaben des Art. 4 Abs. 3 UVP-RL zu beachten.

Als Projekt versteht Art. 1 Abs. 2 lit. a) UVP-RL die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen sowie sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft, eingeschlossen solcher, die dem Abbau von Bodenschätzen dienen. Genehmigung im Sinne der UVP-RL ist jede behördliche Entscheidung, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung eines Projekts erhält (Art. 1 Abs. 2 lit. c)). Ausgenommen von der UVP-RL sind dabei aber Maßnahmengesetze, die die Durchführung eines bestimmten Projekts erlauben (Art. 1 Abs. 4 UVP-RL).

Im Zusammenhang mit der von ihr vorgegebenen Öffentlichkeitsbeteiligung geht die UVP-RL ebenso wie die Aarhus-Konvention von einem grundlegenden Unterschied zwischen dem Begriff der (Jedermann-)Öffentlichkeit (Art. 1 Abs. 2 lit. d) der Richtlinie) und der betroffenen Öffentlichkeit (Art. 1 Abs. 2 lit. e) der Richtlinie) aus, wobei auch sie die nach dem jeweiligen mitgliedstaatlichen Recht anerkannten Umweltverbände privilegiert und diese als Teil der betroffenen Öffentlichkeit ansieht. Auch die UVP-RL unterscheidet zudem zwischen zwei Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung: der projektbezogenen Information sowie der Möglichkeit zur Äußerung zu dem Projekt.

(1) Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der UVP-RL

Anders als die Aarhus-Konvention sieht Art. 6 Abs. 2 UVP-RL allerdings für die erste Phase der Beteiligung der Öffentlichkeit eine **breitere Grundinformation** vor, die über den Kreis der Betroffenen hinaus geht. Danach ist der (Jedermann-)Öffentlichkeit frühzeitig ein Mindestumfang an Informationen zum jeweiligen Projekt mitzuteilen.

Diese Bekanntmachung umfasst Informationen über den Genehmigungsantrag, die Erforderlichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung, den etwaigen Umstand eines grenzüberschreitenden Projekts, die jeweils zuständige Behörden, die Art möglicher Entscheidungen und den Entscheidungsentwurf, sofern dieser bereits vorhanden ist, sowie die Existenz eines UVP-Berichts nach Art. 5 UVP-RL. Für die Bereitstellung dieser Information sieht das Unionsrecht zuvörderst die Nutzung des Internets vor, allerdings mit Ergänzung durch einen weiteren Bekanntmachungsweg: Gem. Art. 6 Abs. 2 S. 1 UVP-RL sind die Informationen elektronisch und durch öffentliche Bekanntmachung oder auf einem anderen geeigneten Wege zu verbreiten.

Die Inhalte der vorstehenden Unterlagen müssen dabei aber mit dieser Bekanntmachung noch nicht offengelegt werden. Vielmehr ist die Öffentlichkeit lediglich darüber zu informieren, wann und wo und in welcher Weise die relevanten Informationen zugänglich gemacht werden (Art. 6 Abs. 2 lit. f) UVP-RL) sowie welche genauen Vorkehrungen für die Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen sind (Art. 6 Abs. 2 lit. g) UVP-RL).

Ein Zugangsrecht zu den relevanten Informationen sowie zu allen weiteren vorliegenden Berichten, Empfehlungen und den sonstigen zu berücksichtigenden Umweltinformationen sieht sodann Art. 6 Abs. 3 UVP-RL nur zugunsten der betroffenen Öffentlichkeit vor. Eine bestimmte Form der Zugangsgewährung ist hierfür nicht vorgeschrieben.

Nähere Angaben zu den der betroffenen Öffentlichkeit zugänglich zu machenden Unterlagen finden sich in Art. 6 Abs. 3 UVP-RL. Danach handelt es sich um alle Informationen, die gemäß Art. 5 der Richtlinie für Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung eingeholt wurden⁶⁵ sowie die wichtigsten weiteren Berichte und Empfehlungen, die der bzw. den zuständigen Behörden zu dem Zeitpunkt vorliegen, zu dem die betroffene Öffentlichkeit über das Projekt informiert wird. Weitere Unterlagen sind nach Art. 6 Abs. 3 lit. c) der Richtlinie nur nach Maßgabe des Umweltinformationsrechts (somit auf Antrag) zugänglich zu machen. Nach nationalem Recht bestehende Vorgaben des **Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen** sind zu beachten (Art. 10 UVP-RL).

Nach der Informationsbereitstellung ist auch für die zweite Phase des Beteiligungsverfahrens unionsrechtlich lediglich ein entsprechendes Recht der betroffenen Öffentlichkeit vorgesehen. Dieser ist von der zuständigen Behörde bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren die Möglichkeit zu geben, Stellungnahmen abzugeben sowie Meinungen zu äußern (Art. 6 Abs. 4 UVP-RL).

Das Verfahren für beide Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung kann ansonsten gem. Art. 6 Abs. 5 UVP-RL durch die Mitgliedsstaaten frei gestaltet werden. Insbesondere sind danach für die Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit sowohl eine Aufforderung zur Abgabe schriftlicher Stellungnahmen als auch eine öffentliche Anhörung möglich. Eine unionsrechtliche **Pflicht zur Abhaltung eines Erörterungstermins besteht nicht.**⁶⁶

⁶⁵ Hierbei handelt es sich nach Art. 5 Abs. 1 UVP-RL um folgende Informationen: Eine Beschreibung des Projekts mit Angaben zum Standort, zur Ausgestaltung, zur Größe und zu anderen einschlägigen Aspekten des Projekts; eine Beschreibung der möglichen erheblichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt; eine Beschreibung der Aspekte des Projekts und/oder der Maßnahmen, mit denen mögliche erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden, verhindert oder verringert und, wenn möglich, ausgeglichen werden sollen; eine Beschreibung der vom Projektträger untersuchten vernünftigen Alternativen, die für das Projekt und seine spezifischen Merkmale relevant sind, und die Angabe der wesentlichen Gründe für die getroffene Wahl unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt; eine nichttechnische Zusammenfassung der vorgenannten Angaben und ergänzende Informationen gemäß Anhang IV der UVP-RL, die für die spezifischen Merkmale eines bestimmten Projekts oder einer bestimmten Projektart und der Umweltfaktoren, die möglicherweise beeinträchtigt werden, von Bedeutung sind. Zu den in Anhang IV genannten Informationen gehören u.a. solche zu Energiebedarf und Energieverbrauch, zur Art und Menge der verwendeten Materialien und natürlichen Ressourcen, eine Abschätzung, aufgeschlüsselt nach Art und Quantität, der erwarteten Rückstände und Emissionen sowie der eingesetzten Techniken und Stoffe.

⁶⁶ Czajka, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, 217. Lfg. April 2021, § 10 BImSchG Rn. 76b.

(2) Zeitlicher Rahmen für die Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Richtlinie macht den Mitgliedstaaten auch für die zeitliche Gestaltung des Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung kaum konkrete Vorgaben. Gefordert wird lediglich, für die Vorbereitung und Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit ausreichend Zeit vorzusehen (Art. 6 Abs. 6 UVP-RL). Die betroffene Öffentlichkeit muss zudem zu einem Zeitpunkt beteiligt werden, zu dem alle Optionen noch offen sind und bevor die Zulassungsentscheidung getroffen wird (Art. 6 Abs. 4 UVP-RL). Allerdings beträgt die Frist, innerhalb der die betroffene Öffentlichkeit zu dem UVP-Bericht zu konsultieren ist, nach Art. 6 Abs. 7 UVP-RL **nur mindestens 30 Tage**.

(3) Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen (Art. 8 UVP-RL) und die Entscheidung über den Genehmigungsantrag ist der (Jedermann-) Öffentlichkeit bekannt zu machen. Hierbei sind der Inhalt der Entscheidung und etwaige Bedingungen (Art. 9 Abs. 1 lit. a) UVP-RL) sowie die Hauptgründe- und Erwägungen, auf denen die Entscheidung beruht, mitzuteilen (Art. 9 Abs. 1 lit. b) UVP-RL). Letztere sollen auch Angaben über das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit enthalten (Art. 9 Abs. 1 lit. b) UVP-RL).

(4) Gerichtliche Anfechtungsrechte

Gerichtliche Anfechtungsrechte werden schließlich gem. Art. 11 Abs. 1 UVP-RL nur den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit eingeräumt. Erforderlich ist hierfür aber, dass diese ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ eine Rechtsverletzung geltend machen, soweit dies mitgliedstaatlich gefordert wird. Das Klagerecht erfasst die materiell-rechtliche und auch verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassen, für die die Bestimmungen der UVP-RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

bb) Industrieemissionsrichtlinie

Vergleichbare Vorgaben zur Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren enthält die Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (IE-RL). Diese Richtlinie regelt die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung infolge industrieller Tätigkeiten (Art. 1 IE-RL). Hierzu ordnet sie u.a. die Genehmigungsbedürftigkeit bestimmter Tätigkeitskategorien (nach deutschem Verständnis: der von Anlagen) an (vgl. Art. 2 i.V.m. den Vorgaben der Kapitel II bis VI der IE-RL).

Die IE-RL gibt den Mitgliedstaaten die Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung bei Verfahren zur Erteilung einer Genehmigung für neue Anlagen und für wesentliche Änderungen sowie für die Aktualisierung von Genehmigungen für Anlagen, für die ausnahmsweise weniger strenge Emissionsgrenzwerte gelten können, vor (Art. 24 Abs. 1 IE-RL). Sie differenziert

hierbei ebenso wie die Aarhus-Konvention und die UVP-RL zwischen der (Jedermann-)Öffentlichkeit (Art. 3 Nr. 16 IE-RL) und der betroffenen Öffentlichkeit (Art. 3 Nr. 17 IE-RL).

Der von den Mitgliedstaaten bei der nationalen Umsetzung zu beachtende Rahmen für das Beteiligungsverfahren ist in Anhang IV zur IE-RL vorgegeben. Er sieht wie die UVP-RL eine Differenzierung zwischen der Bekanntmachung eines Vorhabens, der Zugänglichmachung bestimmter Informationen sowie der Möglichkeit der Abgabe von Stellungnahmen vor.

Gem. Anhang IV Nr. 1 muss danach eine an die (Jedermann-)Öffentlichkeit gerichtete Bekanntmachung erfolgen. Anders als die UVP-RL überlässt es die IE-RL hier aber den Mitgliedstaaten, den konkreten Bekanntmachungsweg festzulegen. Nach ihrem Anhang IV (Nr. 1 und Nr. 5) ist insofern auch eine Beschränkung auf eine elektronische Bekanntmachung unionsrechtlich zulässig. In der Bekanntmachung müssen diverse Angaben enthalten sein, die in Anhang IV Nr. 1 lit. a) bis g) IE-RL enumerativ benannt werden. Hierbei handelt es sich u.a. um den Genehmigungsantrag sowie eine Beschreibung der in Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie aufgeführten Punkte. Diese Angaben betreffen die unionsrechtlichen Mindestinhalte eines Genehmigungsantrags bei IE-Anlagen. Sie sind somit nach unionsrechtlichem Verständnis Bestandteile des Antrags und keine von diesem getrennte Unterlagen.

Der Genehmigungsantrag muss danach u.a. folgende Angaben enthalten: Eine Beschreibung der Anlage sowie Art und Umfang ihrer Tätigkeiten, der Roh- und Hilfsstoffe, sonstiger Stoffe und der Energie, die in der Anlage verwendet oder erzeugt werden, der Quellen der Emissionen aus der Anlage, des Zustands des Anlagengeländes, ggf. einen Ausgangszustandsbericht gem. Art. 22 Abs. 2 der Richtlinie, Beschreibungen der Art und Menge der vorhersehbaren Emissionen aus der Anlage in jedes einzelne Umweltmedium sowie Feststellung von erheblichen Auswirkungen der Emissionen auf die Umwelt, der vorgesehenem Technologie und sonstige Techniken zur Vermeidung oder Verminderung der Emissionen aus der Anlage, der Maßnahmen zur Vermeidung, zur Vorbereitung, zur Wiederverwendung, zum Recycling und zur Verwertung der von der Anlage erzeugten Abfälle. Ferner muss der Antrag auch eine nichttechnische Zusammenfassung der vorgenannten Angaben enthalten.

Gem. Anhang IV Nr. 2 IE-RL sind diese Informationen anschließend der betroffenen Öffentlichkeit zugänglich zumachen, einschließlich der weiteren „wichtigsten Berichte und Empfehlungen“, die der zuständigen Behörde zu diesem Zeitpunkt vorliegen. Weitere und erst später vorliegende Informationen sind (nur) nach den Maßgaben der Umweltinformationsrichtlinie (und damit etwa auf Antrag) zugänglich zu machen.

Daneben eröffnet Anhang IV Nr. 3 der betroffenen Öffentlichkeit das Recht zur Stellungnahme und Meinungsäußerung gegenüber der zuständigen Behörde vor einer abschließenden Entscheidung. Die Durchführung eines gesonderten Erörterungstermins wird in diesem Zusammenhang nicht vorgegeben.

Wenn eine Entscheidung über die Erteilung, Überprüfung oder Aktualisierung einer Genehmigung getroffen wurde, macht die zuständige Behörde der (Jedermann-)Öffentlichkeit

insbesondere den Inhalt der Entscheidung sowie eine Kopie der Genehmigung und späterer Aktualisierungen und die Gründe, auf denen die Entscheidung beruht, zugänglich (Art 24 Abs. 2 lit. a) bis c) IE-RL). Es sind zudem Angaben zum Stand der Technik zu veröffentlichen (Art. 24 Abs. 2 lit. d) und e) IE-RL). Begrenzt werden diese Informationspflichten insbesondere im Hinblick auf die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (Art. 24 Abs. 4 IE-RL i.V.m. Art. 4 Abs. 1 und 2 der Umweltinformationsrichtlinie). Die Beteiligungsrechte der betroffenen Öffentlichkeit sind wie im Rahmen der UVP-RL klagbar (Art. 25 Abs. 1 bis 4 IE-RL).

cc) Seveso-III-RL

Ähnlich ist auch die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Seveso-III-RL geregelt. Diese legt Bestimmungen für die Verhütung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen und für die Begrenzung der Unfallfolgen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt in bestimmten Betrieben fest (Art. 1 Seveso-III-RL). Eine Öffentlichkeitsbeteiligung hat nach dieser Richtlinien bei Planungen der Ansiedlung neuer Betriebe, bei wesentlichen Änderungen von Betrieben, aus denen sich erhebliche Auswirkungen auf die Gefahren schwerer Unfälle ergeben können und bei neuen Entwicklungen in der Nachbarschaft von Betrieben, wenn die Standortwahl oder die Entwicklung das Risiko eines schweren Unfalls vergrößern oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können, zu erfolgen (Art. 15 Abs. 1 Seveso-III-RL). Auch die Seveso-III-RL unterscheidet hierbei zwischen der (Jedermann-)Öffentlichkeit (Art. 3 Nr. 17 Seveso-III-RL) und der betroffenen Öffentlichkeit (Art. 3 Nr. 19 Seveso-III-RL).

Der (Jedermann-)Öffentlichkeit ist wie im Rahmen der UVP-RL und der IE-RL frühzeitig ein Mindestumfang an Informationen bekanntzumachen (Art. 15 Abs. 1 Seveso-III-RL). Die betroffene Öffentlichkeit kann sich sodann in zwei Stufen beteiligen. Ihr müssen innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens diejenigen Informationen zugänglich gemacht, die für die Entscheidung von Bedeutung sind (Art. 15 Abs. 3, Abs. 7 UAbs. 2 Seveso-III-RL). Zudem ist der betroffenen Öffentlichkeit vor einer Entscheidung über ein Projekt Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, welche im Rahmen der Entscheidung zu berücksichtigen ist (Art. 15 Abs. 4 Seveso-III-RL). Der Inhalt und die Entscheidungsgründe sowie Aktualisierungen der Entscheidung und eine Erklärung, wie etwaige Stellungnahmen berücksichtigt wurden, sind zu veröffentlichen (Art. 15 Abs. 5 lit. a) Seveso-III-RL).

Die genauen Vorkehrungen für die Unterrichtung der Öffentlichkeit und Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit sind von den Mitgliedsstaaten festzulegen (Art. 15 Abs. 7 UAbs. 1 Seveso-III-RL). Das Recht auf Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit ist auch hier klagbar (vgl. Art. 23 lit. b) Seveso-III-RL).

dd) Unionales Grundgerüst der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsverfahren

Zusammengefasst zeigt die Analyse der für Genehmigungsverfahren relevanten Richtlinien folgendes unionsrechtliches Grundgerüst für die Öffentlichkeitsbeteiligung auf, das von

Kloepfer auch als **Trichtermodell**⁶⁷ bezeichnet wird: Die (Jedermann)Öffentlichkeit ist im Rahmen einer Bekanntmachung, deren konkrete Ausgestaltung den Mitgliedsstaaten überlassen ist, über den Gegenstand des jeweiligen Genehmigungsverfahrens mit einem Hinweis auf alle relevanten Informationen zu informieren. Das Recht auf eine aktive Information über die relevanten Informationen und Antragsunterlagen in den Zulassungsverfahren ist dann aber nach den Vorgaben der UVP-RL, der IE-RL und der Seveso-III-RL weitgehend auf die betroffene Öffentlichkeit (einschließlich der mitgliedstaatlich anerkannten Umweltverbände) begrenzt; Geheimhaltungsinteressen sind hierbei zu beachten. Auch das Recht zur Abgabe von Stellungnahmen und Meinungsäußerungen wird durchgehend nur der betroffenen Öffentlichkeit eingeräumt, wobei es ebenfalls den Mitgliedsstaaten obliegt, das hierbei maßgebliche Verfahren zu regeln. Das Unionsrecht kennt in diesem Zusammenhang **keine Pflicht zur mündlichen Erörterung**.

b) Beteiligung der Öffentlichkeit an Planverfahren

Für die Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfahren zur Plänen und Programmen sind die nachfolgenden unionsrechtlichen Vorgaben beachtlich:

aa) Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL

Die Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL) dient unter anderem der Umsetzung von Art 6, 7 und 9 Abs. 2 und 4 der Aarhus-Konvention (so Erwägungsgründe 7 bis 9 und Art. 1 der Richtlinie). Sie gibt den Mitgliedstaaten eine Einbeziehung der Öffentlichkeit bei der Vorbereitung, der Überarbeitung und Änderung von Plänen und Programmen vor. Ihr Anwendungsbereich ist dabei aber auf solche Pläne und Programme beschränkt, die nach den in ihrem Anhang I genannten Vorschriften auszuarbeiten sind (Art. 2 Abs. 2 UAbs. 1 Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL). Hierzu gehören u.a. die Richtlinie über Abfälle⁶⁸, die Verpackungs- und Verpackungsabfallrichtlinie⁶⁹ sowie die Richtlinie über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität⁷⁰. Der in Art. 2 Abs. 1 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL verwendete Begriff der Öffentlichkeit entspricht dem der (Jedermann-)Öffentlichkeit nach der Aarhus-Konvention. Beteiligungsrechte werden aber explizit auch Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Umwelt einsetzen, sofern sie die nach innerstaatlichem Recht vorgesehenen Voraussetzungen erfüllen, eingeräumt.

Nach Art. 2 UAbs. 1 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL hat eine frühe und effektive Beteiligung der Öffentlichkeit zu erfolgen. Hierzu hat eine öffentliche Bekanntmachung, wenn möglich elektronisch, zu erfolgen (Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2 lit. a) der Richtlinie). Diese muss sich auf die

⁶⁷ *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 5 Rn. 566.

⁶⁸ Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle.

⁶⁹ Art. 14 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle.

⁷⁰ Bsp. Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität.

Vorschläge von Plänen und Programmen sowie deren Änderungen, die einschlägigen Informationen über diese Vorgänge, das Recht zur Beteiligung und die zuständige Behörde beziehen (Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2 lit. a) Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL).

Der (Jedermann-)Öffentlichkeit wird zudem ein Recht zur Stellungnahme und zur Meinungsäußerung gewährt (Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2 lit. b) Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL). Der Zeitrahmen hierfür ist so zu wählen, dass ausreichend Zeit für die Vorbereitung und Beteiligung zur Verfügung steht (Art. 2 Abs. 3 UAbs. 3 Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL). Das Ergebnis der Beteiligung ist bei der Entscheidung angemessen zu berücksichtigen (Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2 lit. c) Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL). Die zuständige Behörde soll sich zudem bemühen, die Öffentlichkeit über die getroffene Entscheidung sowie die zugrundeliegenden Gründe und Erwägungen zu benachrichtigen (Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d) Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL).

bb) SUP-Richtlinie 2001/42/EG

Im Anwendungsbereich weitergehend - bei aber vergleichbaren Anforderungen - ist die Richtlinie 2001/42/EG (SUP-RL). Sie gibt den Mitgliedstaaten vor, jedenfalls bei allen Plänen und Programmen in den Bereichen der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung und Bodennutzung und solchen, bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie⁷¹ für erforderlich erachtet wird (Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 lit. a) SUP-RL), eine Umweltprüfung vorzunehmen. Als Umweltprüfung wird die Ausarbeitung eines Umweltberichts, die Durchführung von Konsultationen mit der Öffentlichkeit und Behörden, die Berücksichtigung des Umweltberichts und der Ergebnisse der Konsultationen bei der Entscheidungsfindung und die Unterrichtung über die Entscheidung verstanden (Art. 2 lit. b) SUP-RL). Pläne und Programme, die die Nutzung kleinerer Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, sowie geringfügige Änderungen der genannten Pläne, sind nur dann einer Umweltprüfung zu unterziehen, wenn Mitgliedsstaaten das vorsehen (Art. 3 Abs. 3 SUP-RL).

Der Begriff der Öffentlichkeit entspricht auch hier dem der (Jedermann-)Öffentlichkeit nach der Aarhus-Konvention (vgl. Art. 2 lit. d) SUP-RL). Er schließt ausdrücklich die betroffene Öffentlichkeit ein (vgl. Art. 6 Abs. 4 HS. 2 der Richtlinie). Der genaue Umfang der zu beteiligenden Öffentlichkeit ist durch die Mitgliedstaaten zu bestimmen (Art. 6 Abs. 4 SUP-RL).

Der Öffentlichkeit ist der Entwurf des Plans oder Programms sowie der im Rahmen der Umweltprüfung durchzuführende Umweltbericht zugänglich zu machen (Art. 6 Abs.1 SUP-RL). Sollte die zuständige Behörde im Rahmen einer Vorprüfung zu dem Ergebnis kommen, dass keine Umweltprüfung durchgeführt werden muss, ist dies ebenfalls der Öffentlichkeit mitzuteilen (Art. 3 Abs. 7 SUP-RL). Die Konsultation der Öffentlichkeit wird während der Ausarbeitung und vor der Annahme eines Plans oder Programms oder dessen Einbringung in das

⁷¹ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

Gesetzgebungsverfahren durchgeführt (Art. 4 Abs. 1 SUP-RL). Der Öffentlichkeit muss insofern frühzeitig die Gelegenheit gegeben werden bis zu diesem Zeitpunkt zu dem Entwurf des Plans oder des Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen (Art. 6 Abs. 2 SUP-RL). Die Regelung der Einzelheiten der Information und Konsultation der Öffentlichkeit wird auch nach der SUP-Richtlinie den Mitgliedsstaaten überlassen (Art. 6 Abs. 5 SUP-RL).

Entsprechend den Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL sind auch im Rahmen der SUP-RL die Ergebnisse der Öffentlichkeitskonsultation bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans oder Programms zu berücksichtigen (Art. 8 SUP-RL). Nach der Annahme ist der Plan oder das Programm mit einer zusammenfassenden Erklärung, wie Umwelterwägungen in den Plan oder das Programm einbezogen wurden, wie der Umweltbericht, die Stellungnahmen von Behörden und der Öffentlichkeit berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen der angenommene Plan bzw. Programm, nach Abwägung mit den geprüften Alternativen gewählt wurde sowie geplanter Überwachungsmaßnahmen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (Art. 9 Abs. 1 lit. a) bis c) SUP-RL).

cc) Seveso-III-RL

Die Seveso-III-RL verhält sich neben Projekten, die gefährliche Unfälle auslösen können oder ein solches Risiko erhöhen, auch zu Plänen oder Programmen, die diese Projekte betreffen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt hier wie im Rahmen der Öffentlichkeits-RL und der SUP-RL dargestellten Weise⁷², sodass vorliegend auf die Einzelheiten nicht weiter eingegangen wird.

dd) Unionales Grundgerüst der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsverfahren

Zusammengefasst zeigt die Analyse der für Planungsverfahren relevanten Richtlinien auf, dass die Mitgliedstaaten auch hier eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorsehen müssen. Dies ist weder in der Informationsphase noch bei den Möglichkeiten zur Stellungnahme auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt. Die Festlegung **der Details des Beteiligungsverfahrens** ist **weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen**. Verbindliche Vorgaben etwa zur Abhaltung eines Termins zur mündlichen Erörterung von Stellungnahmen sind nicht ersichtlich.

III. Status quo der nationalen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren ist allerdings dem nationalen Recht bereits vor Inkrafttreten der dargestellten unionalen Vorgaben nicht fremd gewesen. Mit Instituten wie der breiten Beteiligung der Jedermann-Öffentlichkeit auch an immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zur Zulassung von Einzelvorhaben sowie einem mündlichen Austausch über vorgebrachte Einwendungen in einem

⁷² Vgl. hierzu Art. 15 Abs. 6 UAbs. 1 bis 3 Seveso-III-RL.

Erörterungstermin **gehen die deutschen Vorgaben allerdings über die Anforderungen des Unionsrechts hinaus.**

1. Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren

Für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren für die Errichtung und den Betrieb von genehmigungspflichtigen Anlagen sind die entsprechenden Vorgaben des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG)⁷³ und der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (9. BImSchV)⁷⁴ relevant. Als vorgehende Regelungen des Fachrechts verdrängen sie in ihrem Anwendungsbereich bei Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht besteht, weitgehend die Vorgaben des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).⁷⁵

a) Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Immissionsschutzrecht unterscheidet bei der Zulassung von genehmigungspflichtigen Anlagen zwischen dem förmlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG und dem vereinfachten Verfahren nach § 19 BImSchG. Eine vollständige Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt nur im förmlichen Genehmigungsverfahren. § 10 BImSchG betrifft dabei neben der Ersterteilung von Genehmigungen zur Errichtung und zum Betrieb von Anlagen auch Teilgenehmigungen (§ 8 BImSchG), Änderungsgenehmigungen (§ 16 und § 16a BImSchG) sowie den Vorbescheid (§ 9 BImSchG).⁷⁶

Die Zuordnung zu dem förmlichen oder dem vereinfachten Verfahren bestimmt sich nach § 2 der 4. BImSchV mit insbesondere einer anlagenartbezogenen Kennzeichnung der einschlägigen Verfahrensart in deren Anhang 1. Das Erfordernis eines Genehmigungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG ist dort mit dem Buchstaben „G“ angegeben. Dies umfasst auch die mit dem Buchstaben „E“ gekennzeichneten Anlagen nach der IE-RL. Daneben sieht § 17 Abs. 1a BImSchG eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Falle des Erlasses bestimmter nachträglichen Anordnungen bei Anlagen nach der Industrieemissionsrichtlinie vor. Für bestimmte störfallrechtlich relevante Anlagen ist das förmliche Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zudem auch ohne „G“-Kennzeichnung unter bestimmten Voraussetzungen zwingend (vgl. § 19 Abs. 4 BImSchG).

⁷³ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2003 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. September 2021 (BGBl. I S.4458) geändert worden ist.

⁷⁴ Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 11. November 2020 (BGBl. S. 2428) geändert worden ist.

⁷⁵ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist.

⁷⁶ Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 10 Rn. 2.

Ähnlich wie die dargestellten völker- und unionsrechtlichen Grundlagen sieht auch das Immissionsschutzrecht verschiedene Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung vor, wenn eine solche erforderlich ist:⁷⁷

aa) Öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens

Das Vorhaben ist zunächst, sobald die Unterlagen vollständig sind, durch die zuständige Behörde in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und außerdem entweder im Internet oder in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes der Anlage verbreitet sind, öffentlich bekannt zu machen (§ 10 Abs. 2 S. 1 BImSchG, § 8 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV). Neben der Beschreibung des Vorhabens muss die Bekanntmachung dabei insbesondere einen Hinweis darauf enthalten, wo und wann der Antrag auf Erteilung der Genehmigung und die Unterlagen zur Einsicht ausgelegt werden (§ 10 Abs. 4 Nr. 1 BImSchG, § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 der 9. BImSchV). Zudem muss die öffentliche Bekanntmachung eine Aufforderung beinhalten, etwaige Einwendungen bei einer zu bezeichnenden Stelle innerhalb der Einwendungsfrist vorzubringen, wobei auf die Präklusion zu spät vorgebrachter Einwendungen für das Verfahren (§ 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG) hinzuweisen ist (§ 10 Abs. 4 Nr. 2 BImSchG, § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, S. 2 der 9. BImSchV). Entscheidungserhebliche Berichte und Empfehlungen, die der Genehmigungsbehörde zum Zeitpunkt des Beginns des Beteiligungsverfahrens vorliegen, sind im Rahmen der öffentlichen Bekanntmachung zu bezeichnen (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 der 9. BImSchV). Sofern es sich um eine IE-Anlage (§ 10 Abs. 8a BImSchG) oder ein Vorhaben handelt, für das eine UVP erforderlich ist, werden weitergehende Anforderungen an die öffentliche Bekanntmachung gestellt (§ 9 Abs. 1a der 9. BImSchV). Bei UVP-pflichtigen Verfahren hat insbesondere eine Bekanntmachung über das jeweilige zentrale Internetportal zu erfolgen (§ 8 Abs. 1 S. 3 der 9. BImSchV, § 20 Abs. 1 UVP-G).

Eine weitere Bekanntmachung ist erforderlich, wenn das Vorhaben während des Genehmigungsverfahrens geändert wird (vgl. § 8 Abs. 2, Abs. 1 der 9. BImSchV). Die Genehmigungsbehörde kann jedoch dann von einer weiteren Bekanntmachung und Auslegung absehen, wenn in den zusätzlichen oder neu auszulegenden Unterlagen keine Umstände darzulegen wären, die nachteilige Auswirkungen für Dritte besorgen lassen (§ 8 Abs. 2 S. 1 und 2 der 9. BImSchV). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn erkennbar ist, dass nachteilige Auswirkungen für Dritte durch die getroffenen oder vom Träger des Vorhabens vorgesehenen Vorkehrungen ausgeschlossen werden oder die Nachteile im Verhältnis zu den jeweils vergleichbaren Vorteilen gering sind (vgl. § 8 Abs. 2 S. 2 der 9. BImSchV). Bei UVP-pflichtigen Vorhaben kommt ein Absehen von einer erneuten Bekanntmachung und Auslegung zudem nur dann in Betracht, wenn keine zusätzlichen erheblichen oder anderen erheblichen Auswirkungen auf

⁷⁷ Zu leichterem Lesbarkeit werden die Vorgaben für den Fall der Durchführung eines Verfahrens für die Erteilung einer Erstgenehmigung dargestellt und die Konstellationen von Änderungsgenehmigungsverfahren sowie der Verfahren zum Erlass einer Teilgenehmigung oder eines Vorbescheids nicht gesondert erläutert.

die relevanten Schutzgüter wie Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, etc. zu erwarten sind (§ 8 Abs. 2 S. 3 der 9. BImSchV).

bb) Auslegung des Antrags und der Antragsunterlagen

Frühestens nach einer Woche nach Bekanntmachung des Vorhabens sind der Genehmigungsantrag, die Antragsunterlagen, mit Ausnahme solcher, die als Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse gekennzeichnet sind, entscheidungserhebliche Berichte und Empfehlungen, die der Behörde im Zeitpunkt der Bekanntmachung vorliegen, sowie im Falle eines UVP-pflichtigen Vorhabens auch der UVP-Bericht auszulegen (§ 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG, § 9 Abs. 2, § 10 Abs. 1 S. 1, S. 2, S. 4 Hs. 1 der 9. BImSchV). Die Auslegung hat bei der Genehmigungsbehörde und, soweit erforderlich, bei einer geeigneten Stelle in der Nähe des Standorts des Vorhabens, bei einer UVP-Pflicht auch in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, zu erfolgen (§ 10 Abs. 1 S. 1, S. 4 Hs. 2 der 9. BImSchV). Bei UVP-pflichtigen Vorhaben ist zudem gem. § 10 Abs. 1 S. 8 i.V.m. § 8 Abs. 1 S. 3 und 4 der 9. BImSchV eine Veröffentlichung der Unterlagen über das jeweilige zentrale Internetportal erforderlich.

Die über die Auslage eröffnete Möglichkeit der Einsichtnahme in die Unterlagen ist nicht auf die von dem Vorhaben betroffene Öffentlichkeit beschränkt. Das deutsche Recht geht hier **über den unionsrechtlichen Mindeststandard hinaus**.

cc) Zusätzliches Umweltinformationsrecht der Öffentlichkeit

Wenn der zuständigen Behörde erst nach Beginn der Auslegung weitere Informationen vorliegen, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit des (ungeänderten) Vorhabens von Bedeutung sein können, müssen diese nicht nachträglich ausgelegt werden. Die Öffentlichkeit hat hier nur das antragsgebundene Recht eines Informationszugangs nach Umweltinformationsrecht (§ 10 Abs. 3 S. 3 BImSchG, § 10 Abs. 1 S. 3 der 9. BImSchV).

dd) Einwendungen der Öffentlichkeit

Auch bei dem nach § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG eröffneten Einwendungsrecht geht das nationale Recht **über unionsrechtliche Mindestanforderungen hinaus**. Nicht nur die betroffene Öffentlichkeit, sondern jedermann hat danach das Recht, bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist (bei IE-Anlagen und UVP-pflichtigen Vorhaben bis zu einem Monat danach) gegenüber der zuständigen Behörde bzw. den Stellen, bei denen die Unterlagen ausliegen, schriftlich oder elektronisch Einwendungen zu erheben (vgl. auch § 12 Abs. 1 S. 1 und 2 der 9. BImSchV).⁷⁸ Einwendungen, die nach dieser Frist vorgetragen werden und nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen, sind für das Genehmigungsverfahren ausgeschlossen (§ 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG).

⁷⁸ Dies soll der Geltendmachung auch bloß öffentlicher Interessen dienen, vgl. *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (452).

Die Einwendungen sind dem Antragsteller sowie anderen Behörden bekannt zu geben (§ 12 Abs. 2 der 9. BImSchV). Handelt es sich um eine erneute Bekanntmachung und Auslegung können die Einwendungsmöglichkeiten auf die vorgesehenen Änderungen beschränkt werden (§ 8 Abs. 2 S. 4 der 9. BImSchV).

ee) Erörterungstermin

Dem nationalen Recht eigen sind die Vorgaben zur Durchführung eines Erörterungstermins. Nach § 10 Abs. 6 BImSchG kann die Genehmigungsbehörde insofern nach Ablauf der Einwendungsfrist die rechtzeitig gegen das Vorhaben erhobenen Einwendungen mit dem Antragsteller und denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, erörtern. Entscheidet sich die Genehmigungsbehörde für einen Erörterungstermin, ist diese Entscheidung öffentlich bekanntzumachen (§ 12 Abs. 1 S. 5 der 9. BImSchV).

Der früher obligatorische Erörterungstermin ist seit 2007 (aus Beschleunigungsgründen) fakultativ; seine Durchführung steht, wie auch § 16 Abs. 1 Nr. 4 der 9. BImSchV zeigt, im Ermessen der Genehmigungsbehörde.⁷⁹ Diese wird hierbei u.a. den in § 14 der 9. BImSchV niedergelegten Zweck des Erörterungstermins, den Einwendern die Gelegenheit zu geben, ihre Einwendungen zu erläutern, zu berücksichtigen haben.⁸⁰ Tatsächlich ist die Durchführung eines Erörterungstermins im förmlichen Verfahren in der Praxis aber immer noch der **Regelfall**.⁸¹ Ein Erörterungstermin hat allerdings dann nicht stattzufinden, wenn Einwendungen gegen das Vorhaben nicht oder nicht rechtzeitig erhoben, bereits wieder zurückgenommen wurden oder ausschließlich Einwendungen vorliegen, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen und nicht im Erörterungstermin zu behandeln sind (vgl. § 15 der 9. BImSchV).

Erörterungstermine im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sind öffentlich durchzuführen (§ 18 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV). Nur im Einzelfall kann aus besonderen Gründen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden (§ 18 Abs. 1 S. 2 der 9. BImSchV). Zur Strukturierung der Erörterung kann der Verhandlungsleiter Einwendungen zusammenfassen (§ 18 Abs. 2 S. 1 der 9. BImSchV). In diesem Fall ist jedoch die Reihenfolge bekannt zu machen (§ 18 Abs. 2 S. 2 der 9. BImSchV). Der Verhandlungsleiter kann das Teilnahmerecht zudem auf die Personen, deren Einwendungen zusammengefasst erörtert werden, beschränken (§ 18 Abs. 2 S. 3 der 9. BImSchV). Er erteilt das Wort und kann es auch wieder entziehen, wenn eine festgesetzte Redezeit überschritten wird oder Ausführungen getätigt werden, die nicht den Gegenstand des Erörterungstermins betreffen oder nicht in sachlichem Zusammenhang mit diesem stehen (§ 18 Abs. 3 der 9. BImSchV). Über den Erörterungstermin ist eine Niederschrift zu fertigen, deren Abschrift dem Antragsteller und auf Antrag auch demjenigen,

⁷⁹ Vgl. *Feldhaus*, 9. BImSchV, 2007, § 12 Rn. 2.

⁸⁰ *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 10 BImSchG Rn. 210.

⁸¹ *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (454); *Weiss*, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 10 Rn. 203.

der rechtzeitig Einwendungen erhoben hat, zu überlassen ist (§ 19 Abs. 1 und 2 der 9. BImSchV).

ff) Öffentliche Bekanntmachung der Endentscheidung

Der das Verfahren abschließende Genehmigungsbescheid ist neben dem Antragsteller auch denjenigen Personen, die Einwendungen erhoben haben, zuzustellen (§ 10 Abs. 7 S. 1 BImSchG), kann jedoch auch öffentlich bekannt gemacht werden (§ 10 Abs. 8 S. 1, 2 BImSchG). Darüber hinaus ist, sofern nicht ohnehin der Bescheid öffentlich bekanntgemacht wird, jedenfalls die Entscheidung über den Antrag zu veröffentlichen (§ 21a Abs. 1 der 9. BImSchV). Eine Ausfertigung des gesamten Bescheids ist für zwei Wochen ab Bekanntmachung zur Einsicht auszulegen, worauf hinzuweisen ist (§ 10 Abs. 8 S. 3 BImSchG, § 21a Abs. 1 S. 3 der 9. BImSchV).

b) Störfallrechtliches Genehmigungsverfahren

Ergänzend zu den vorstehenden Regelungen sieht das BImSchG in seinem § 23b ein störfallrechtliches Genehmigungsverfahren vor. Durch diese Vorschrift werden die Vorgaben der Seveso-III-RL für die nach dem Immissionsschutzrecht sonst genehmigungsfreien Anlagen umgesetzt.⁸²

Wie bereits in dem Verfahren nach § 10 BImSchG i.V.m. der 9. BImSchV ist hier das Vorhaben öffentlich bekanntzumachen. Der Antrag ist samt Antragsunterlagen mit Ausnahme derjenigen, die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse enthalten, auszulegen (§ 23b Abs. 2 S. 2 BImSchG).

Der Personenkreis derjenigen, die Einwendungen gegenüber der zuständigen Behörde erheben können, ist jedoch im Rahmen des störfallrechtlichen Genehmigungsverfahrens auf Personen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden, sowie auf anerkannte Umweltvereinigungen beschränkt (§ 23b Abs. 2 S. 3 BImSchG). Einwendungen, die nach Ablauf der Einwendungsfrist eingehen, sind nach § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG ausgeschlossen (§ 23b Abs. 2 S. 4 BImSchG). Die Endentscheidung ist entsprechend § 10 Abs. 7 BImSchG den Personen, die Einwendungen erhoben haben, zuzustellen oder nach obigen Maßstäben öffentlich bekanntzumachen.

c) UVPG

Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung⁸³ sieht u.a. ergänzende Regelungen für bestimmte in der Anlage 1 zum UVPG aufgeführte Vorhaben vor. Es kommt nur dann zur

⁸² *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 23b BImSchG Rn. 1 f.; *Jarass*, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 23b Rn. 1 f.

⁸³ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist.

Anwendung, wenn Rechtsvorschriften die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht näher bestimmen. Insoweit ist es im Anwendungsbereich des § 10 BImSchG und der 9. BImSchV nicht anwendbar. Dieses ist dort vielmehr unselbstständiger Bestandteil des Genehmigungsverfahrens, sodass die Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend vorgenommen wird (§ 1 Abs. 2 der 9. BImSchV).

In seinem eigenen Anwendungsbereich sieht das UVPG jedoch hinsichtlich der in Anlage I zum UVPG genannten Vorhaben eine etwas schlankere Öffentlichkeitsbeteiligung vor. § 18 Abs. 1 S. 2 UVPG stellt insofern heraus, dass nur der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen der Beteiligung Gelegenheit zur Äußerung zu geben ist.

Allerdings ist nach dem UVPG ein Erörterungstermin in Abweichung zum BImSchG obligatorisch. Nach Ablauf der einmonatigen Äußerungsfrist hat die zuständige Behörde die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern (§ 18 Abs. 1 S. 4 UVPG i.V.m. § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG). Das nationale Recht geht in diesem Punkt über die unionsrechtlichen Grundlagen hinaus. Der Erörterungstermin ist eine Woche vorher ortsüblich (§ 18 Abs. 1 S. 4 UVPG, § 73 Abs. 6 S. 2 VwVfG) und zudem entweder gegenüber denjenigen, die Einwendungen eingehoben haben oder im amtlichen Veröffentlichungsblatt und in örtlichen Tageszeitungen bekannt zu machen (§ 18 Abs. 1 S. 4 UVPG, § 73 Abs. 6 S. 3, 4 und 5 VwVfG). Die Behörde kann nur in den Fällen des § 67 Abs. 2 VwVfG ohne Durchführung eines Erörterungstermins entscheiden, also etwa wenn Einwendungen nicht oder nicht rechtzeitig erhoben worden sind (§ 18 Abs. 1 S. 4 UVPG, § 73 Abs. 6 S. 6, 67 Abs. 2 VwVfG).⁸⁴

2. Beteiligung der Öffentlichkeit bei Planungsverfahren

Die für das vorliegende Gutachten relevanten Planungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung sind solche des Baugesetzbuchs (BauGB)⁸⁵, des Raumordnungsgesetzes (ROG)⁸⁶ und des Landesplanungsrechts, welches am Beispiel des Landesplanungsgesetzes NRW⁸⁷ erörtert wird. Dortige Vorgaben werden durch die Regelungen der §§ 33 ff. UVPG zur Strategischen Umweltprüfung ergänzt.

a) Bauleitplanung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen ist im BauGB näher ausgestaltet:

⁸⁴ *Hofmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 18 UVPG Rn. 31.

⁸⁵ Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. 4147) geändert worden ist.

⁸⁶ Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.

⁸⁷ Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW) vom 3. Mai 2005, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Juli 2021 (GV NRW S. 904) geändert worden ist.

aa) Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeit ist gem. § 3 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BauGB möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten. Ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben (§ 3 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 BauGB). Von der Unterrichtung und Erörterung kann dann abgesehen werden, wenn ein Bebauungsplan aufgestellt oder aufgehoben wird und sich dies auf das Plan- und auf Nachbargebiete nicht oder nur unwesentlich auswirkt oder eine Unterrichtung und Erörterung bereits zuvor auf anderer Grundlage erfolgt sind (§ 3 Abs. 1 S. 3 BauGB). Liegen die Voraussetzungen für die Durchführung eines vereinfachten Verfahrens vor, kann ebenfalls von der frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung abgesehen werden (§ 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BauGB). Die Gemeinde kann zudem im Rahmen des vereinfachten Verfahrens die Beteiligung auf die betroffene Öffentlichkeit beschränken (§ 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BauGB). Erfolgt nach der Durchführung dieser Beteiligungsstufe eine Änderung der Planung, findet keine zweite Anhörung statt (§ 3 Abs. 1 S. 3 BauGB).

bb) Ortsübliche Bekanntmachung und Auslegung der Planentwürfe

Im Anschluss an die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Entwürfe der Bauleitpläne samt Begründung und Umweltbericht (§ 2a Nr. 2 BauGB) und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer von mindestens 30 Tagen auszulegen (§ 3 Abs. 2 S. 1 BauGB). In der Praxis wird dies häufig durch einen Auslegungsbeschluss eingeleitet.⁸⁸ Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen nur während der Auslegungsfrist abgegeben werden können und dass verspätete Stellungnahmen nicht berücksichtigt werden müssen (§ 3 Abs. 2 S. 2 BauGB). Der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung und die auszulegenden Unterlagen sind zusätzlich in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen (§ 4a Abs. 4 S. 1 BauGB). Wird der Entwurf des Bauleitplans hiernach oder nach der Beteiligung von Behörden und Trägern öffentlicher Belange (§ 4 Abs. 2 BauGB) geändert, ist er erneut auszulegen (§ 4a Abs. 3 S. 1 BauGB)

cc) Stellungnahmen

Das Recht zur Stellungnahme zum Planungsentwurf ist jedermann eingeräumt. Bei einer erneuten Auslegung kann das Recht zur Abgabe von Stellungnahmen allerdings auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt werden (§ 4a Abs. 3 S. 4 BauGB). Dies gilt jedoch nur, sofern durch die Änderung oder Ergänzung des Entwurfs des Bauleitplans die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 4a Abs. 3 S. 4 BauGB). Es müssen dann nur Stellungnahmen

⁸⁸ Battis, in: Battis/Krautzberger, Baugesetzbuch, 14. Aufl. 2019, § 3 Rn. 12.

zu den geänderten oder ergänzten Teilen zugelassen werden, worauf entsprechend hinzuweisen ist (§ 4a Abs. 3 S. 2 BauGB). Zudem kann eine Verkürzung der Stellungnahmefrist erfolgen (§ 4a Abs. 3 S. 3 BauGB).

Die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen sind im Anschluss zu prüfen und das Ergebnis dieser Prüfung ist mitzuteilen (§ 3 Abs. 2 S. 4 BauGB). Stellungnahmen, die trotz erfolgten Hinweises in der Bekanntmachung nicht rechtzeitig abgegeben worden sind, müssen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan nicht berücksichtigt werden, sofern die Gemeinde deren Inhalt nicht kannte und auch nicht hätte kennen müssen und der Inhalt für die Rechtmäßigkeit des Plans auch nicht von Bedeutung ist (§ 4a Abs. 6 BauGB). Die Mitteilung des Prüfergebnisses erfolgt entweder über Benachrichtigungen oder Gewährung der Einsichtnahme in das Ergebnis (§ 3 Abs. 2 S. 5 BauGB), zumeist jedoch erst mit Veröffentlichung der verbindlichen Entscheidung über den Bauleitplan.⁸⁹ Im Rahmen der Vorlage des Bauleitplans zur Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde hat die Gemeinde die nichtberücksichtigten Stellungnahmen dieser zu übermitteln (§§ 3 Abs. 2 S. 6, 6 oder 10 Abs. 2 BauGB).

dd) Veröffentlichung der Endentscheidung

Dem wirksamen Flächennutzungsplan (§ 6a Abs. 1 BauGB) und dem in Kraft getretenen Bebauungsplan ist eine zusammenfassende Erklärung über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem jeweiligen Plan berücksichtigt wurden und über die Gründe, aus denen der Plan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde, beizufügen (§ 10a Abs. 1 BauGB). Die Pläne sind zudem mit Begründung und der zusammenfassenden Erklärung in das Internet zu stellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen (§ 6a Abs. 2, § 10a Abs. 2 BauGB).

b) ROG und landesrechtliches Raumordnungsrecht

Das Raumordnungsrecht wird im ROG und den Landesplanungsgesetzen der Länder ausgestaltet. Das ROG trifft Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen (§ 9 f. ROG) sowie zu einer solchen bei Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG).

aa) Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen

Anders als in der Bauleitplanung findet die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Aufstellung eines Raumordnungsplans erst zu einem Zeitpunkt statt, in dem bereits ein beschlussfähiger Planentwurf vorliegt.⁹⁰

⁸⁹ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger, Baugesetzbuch*, 14. Aufl. 2019, § 3 Rn. 19.

⁹⁰ *Schubert*, in: *Kment, ROG*, 2019, § 9 Rn. 11.

(1) Vorgaben des ROG

Zunächst ist die Öffentlichkeit dann von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten (§ 9 Abs. 1 ROG). Der Entwurf des Raumordnungsplans, seine Begründung, ggf. der Umweltbericht sowie weitere nach Einschätzung der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle sind für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen, worauf spätestens eine Woche vor Beginn der Auslegung im Rahmen einer öffentlichen Bekanntmachung hinzuweisen ist (§ 9 Abs. 2 S. 2, S. 3 Hs. 1 ROG). Der Öffentlichkeit wird im Rahmen der einmonatigen Auslegungsfrist die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen eingeräumt (§ 9 Abs. 2 S. 3 Hs. 2 ROG).

Wird der Planentwurf im Anschluss dergestalt geändert, dass dies zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen führt, so ist dieser geänderte Teil neu auszulegen (§ 9 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 ROG). Die Beteiligung kann auf die von der Änderung berührte Öffentlichkeit beschränkt werden, wenn durch die Änderung des Planentwurfs die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 9 Abs. 3 S. 3 ROG). Zudem kann die Dauer der Auslegung und die Stellungnahmefrist verkürzt werden (§ 9 Abs. 3 S. 2 ROG). Bei der Beteiligung sollen elektronische Informationstechnologien ergänzend genutzt werden (§ 9 Abs. 2 S. 5 ROG). Die abgegebenen Stellungnahmen sind in der Abwägung bei der Aufstellung der Raumordnungspläne von öffentlichen und privaten Belangen zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 2 S. 2 ROG). Ein Erörterungstermin ist nicht vorgesehen.

Wird der Raumordnungsplan nicht ohnehin als Gesetz oder Rechtsverordnung verkündet, ist er, seine Genehmigung oder der Beschluss über ihn öffentlich bekanntzumachen (§ 10 Abs. 1 Hs. 1 ROG). Ihm ist eine zusammenfassende Erklärung über die Art und Weise, wie die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung in dem Aufstellungsverfahren berücksichtigt wurden, und aus welchen Gründen der Plan nach Abwägung mit den geprüften in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde, beizufügen (§ 10 Abs. 3 ROG). Bei der Bekanntmachung oder Verkündung von Raumordnungsplänen sowie der Bereithaltung von diesen sollen ergänzend elektronische Informationstechnologien genutzt werden (§ 10 Abs. 2 S. 3 ROG).

(2) Landesrechtliche Vorgaben am Beispiel des Landesplanungsgesetzes NRW

In den Bundesländern werden die Regelungen des ROG durch Landesplanungsgesetze ergänzt. Nach dem Landesplanungsgesetz NRW (LPIG NRW) sind als Raumordnungspläne der Landesentwicklungsplan, Regionalpläne, Braunkohlepläne und ein regionaler Flächennutzungsplan vorgesehen (§ 2 Abs. 1 LPIG). Das LPIG NRW selbst sieht zu wenige eigene Regelungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit an der Aufstellung von Raumordnungsplänen vor. Nach § 13 LPIG NRW sind die Unterlagen bei der zuständigen Planungsbehörde sowie den Kreisen und kreisfreien Städten, auf deren Bereich sich die Planung erstreckt, für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen. Ergänzend sind sie auch auf der Internetseite des jeweiligen Planungsträgers zu veröffentlichen. Die Auslegung bei Kreisen und kreisfreien Städten erfolgt ausschließlich elektronisch.

bb) Beteiligung der Öffentlichkeit in Raumordnungsverfahren

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Verfahren zur Prüfung der Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen wird in § 15 ROG geregelt, wobei die Bundesländer im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz auch hier abweichende Regelungen treffen können (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31, 72 Abs. 3 Nr. 4 GG).

Die vom Träger der raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme vorzulegenden Verfahrensunterlagen, die notwendig sind, um eine Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens zu ermöglichen, sind für die Dauer von mindestens einem Monat im Internet zu veröffentlichen (§ 15 Abs. 3 S. 2, Abs. 2 S. 1 ROG). Hierbei hat der Träger Anspruch darauf, dass seine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden (§ 15 Abs. 3 S. 3 ROG). Ort, Website und Dauer der Veröffentlichung sind mindestens eine Woche vor Beginn der Veröffentlichung öffentlich bekannt zu machen (§ 15 Abs. 3 S. 4 Hs. 1, S. 5 ROG). Stellungnahmen können im Rahmen einer zu setzenden Frist, die mindestens der einmonatigen Veröffentlichungsfrist entspricht, abgegeben werden, wobei elektronische Informationstechnologien genutzt werden sollen (§ 15 Abs. 3 S. 4 ROG).

c) Strategische Umweltprüfung

Zusätzlich zu obigen Vorschriften sieht das UVPG Regelungen zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung vor (vgl. §§ 33 f. UVPG). Ist ein Plan oder Programm SUP-pflichtig (z.B. nach §§ 35 f. UVPG), ist die Öffentlichkeit, wie bereits oben im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung dargestellt, im Sinne der §§ 18 Abs. 1, 19, 21 Abs. 1 und 22 UVPG zu beteiligen (§ 42 Abs. 1 UVPG).

Der Entwurf des Plans oder Programms sowie der Umweltbericht und weitere Unterlagen, deren Einbeziehung die zuständige Behörde für zweckmäßig hält, werden frühzeitig für eine Dauer von mindestens einem Monat öffentlich ausgelegt (§ 42 Abs. 2 S. 1 UVPG). Der betroffenen Öffentlichkeit wird eingeräumt, sich zu dem Entwurf und dem Umweltbericht bis zu mindestens einem Monat nach Ende der Auslegungsfrist zu äußern (§ 42 Abs. 3 UVPG). Hinsichtlich der Durchführung eines Erörterungstermins trifft das UVPG keine eigene Entscheidung, sondern verweist auf die Vorgaben des sonstigen Bundesrechts (§ 42 Abs. 3 S. 4 UVPG). Die Stellungnahmen sind zu prüfen und bei der Aufstellung des Plans oder Programms zu berücksichtigen (§ 43 Abs. 1 und 2 UVPG). Die Annahme des Plans oder Programms ist öffentlich bekanntzumachen (§ 44 Abs. 1 S. 1 UVPG). Zudem sind insbesondere der Plan, eine zusammenfassende Erklärung, wie Umwelterwägungen in den Plan einbezogen wurden, wie der Umweltbericht und Stellungnahmen anderer Behörden sowie Äußerungen der betroffenen Öffentlichkeit berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen der angenommene Plan oder das angenommene Programm nach Abwägung mit den geprüften Alternativen gewählt wurde, zur Einsicht auszulegen (§ 44 Abs. 2 UVPG).

IV. Rechtsvergleichung: Frankreich und Italien

Angesichts der starken Prägung des Rechts der Öffentlichkeitsbeteiligung durch unions- und umweltvölkerrechtliche Vorgaben bietet sich ein Blick in andere Mitgliedstaaten an: Wie haben diese die gegebenen Umsetzungsspielräume genutzt? Hierzu werden nachfolgend die Kernstrukturen des französischen und italienischen Rechts betrachtet.

1. Frankreich

Das französische Recht sieht drei verschiedene Arten der Öffentlichkeitsbeteiligung für Entscheidung mit Auswirkungen auf die Umwelt vor (Art. L123-1-A Code de l'environnement). Wenn für ein Vorhaben, Plan oder Programm nach französischem Recht eine Umweltverträglichkeitsprüfung angeordnet ist, ist grundsätzlich ein Verfahren mit einer *enquête publique* (öffentliche Untersuchung) vorgesehen (Art. L123-2 I Code de l'environnement).⁹¹ Einzelne UVP-pflichtige Vorhaben, Pläne und Programme sind hiervon jedoch ausgenommen, z.B. Projekte für Konzentrationszonen (Art. L123-2 I Code de l'environnement). Für diese Ausnahmen ist ein rein digitales Beteiligungsverfahren vorgesehen (Art. L123-19 I Code de l'environnement). Wird für Vorhaben, Pläne und Programme keines dieser Verfahren angeordnet, sieht das französische Recht eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor, wenn diese nicht bloß indirekte oder unbedeutende Umweltauswirkungen auslösen (Art. L123-19-1 Code de l'environnement).

Bei der *enquête publique* wird die Beteiligung der Öffentlichkeit größtenteils durch einen *enquêteur* (Untersuchungsbeauftragten) oder eine *commission d'enquête* (Untersuchungskommission) durchgeführt (Art. L123-4 Code de l'environnement). Die Dauer dieser Untersuchung beträgt grundsätzlich 30 Tage (Art. L123-9 Code de l'environnement). Die Öffentlichkeit wird 15 Tage vor Beginn der Eröffnung der Untersuchung über elektronischem Wege und über Aushänge vor Ort über diese informiert (Art. L123-10 I Code de l'environnement). Hierbei wird insbesondere auf die Internetseite hingewiesen, auf der das *dossier d'enquête* (die Untersuchungsakte) veröffentlicht wird. Die Akte enthält Unterlagen, die für die Untersuchungen erforderlich sind, sowie nichttechnische Erläuterungen des Vorhabens bzw. des Plans oder des Programms (Art. L123-6 I Code de l'environnement). Eine genauere Bezeichnung des Akteninhalts ist gesetzlich nicht festgeschrieben. In der Bekanntmachung wird zudem auf die Existenz von Umweltberichten sowie sonstige Gutachten hingewiesen und wo diese im Internet abgerufen werden können (Art. L123-10 Code de l'environnement). Sämtliche das Vorhaben betreffende Umweltinformationen - vorbehaltlich etwaiger Geschäftsgeheimnisse - sind auf Antrag freizugeben (Art. L123-12, Art. L123-2 V Code de l'environnement).

Die Akte muss während der gesamten öffentlichen Untersuchung online zugänglich sein (Art. L123-12 Code de l'environnement). Der *enquêteur* kann zudem weitergehende Informationen

⁹¹ Vgl. beispielsweise für weitere Fälle, in denen eine *enquête* unabhängig von einer UVP-Pflicht angeordnet wird Art. 123-2 I 3° und 4° Code de l'environnement.

von dem Vorhabenträger verlangen und, sofern er es für nötig erachtet, diesen anweisen, diese an die Öffentlichkeit zu kommunizieren (Art. L123-13 II Code de l'environnement).

Die Öffentlichkeit hat das Recht, per E-Mail in systematischer Form wie auch in jeder sonstigen in der Bekanntmachung festgesetzten Form Stellungnahmen und Vorschläge zu dem Vorhaben abzugeben (Art. L123-13 I Code de l'environnement). Dieses Recht ist wie im deutschen Recht nicht auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt. Die eingegangenen Stellungnahmen werden auf einer Internetseite zugänglich gemacht (Art. L123-13 I Code de l'environnement).

Ein Erörterungstermin ist nicht zwingend vorgesehen. Der *enquêteur* kann einen solchen aber mit den von dem Vorhaben betroffenen Personen und auch weiteren Personen abhalten, wenn er dies für nützlich erachtet (Art. L123-13 II Code de l'environnement). Nach Veröffentlichung eines Berichts über die öffentliche Untersuchung durch den *enquêteur* kann zudem auch die für die Entscheidung zuständige Behörde einen solchen Termin anberaumen. Letzterer darf jedoch nicht später als zwei Monate nach Abschluss der öffentlichen Untersuchung stattfinden (Art. L123-15 Code de l'environnement).

Für die beiden anderen Arten der Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Wesentlichen der gleiche Ablauf vorgesehen. Sie wird jedoch anstatt durch einen unabhängigen *enquêteur* durch die für die Entscheidung zuständige Behörde durchgeführt.

2. Italien

In Italien beginnt das Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren bei der Aufstellung von Plänen und Programme, die eine strategische Umweltprüfung erfordern, sowie für Projekte, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung gefordert ist, mit der öffentlichen Bekanntmachung (Art 14, 24 Ziffer 1 Codice dell'ambiente). Dieser folgt eine öffentliche Auslegung des vorgeschlagenen Plans bzw. Programms, eines Umweltberichts, einer nichttechnischen Zusammenfassung sowie der Informationen über ggf. vorliegende grenzüberschreitende Auswirkungen des Plans bzw. Programms. Die Auslegung erfolgt über die Internetseiten der *autorità procedente* (der planenden Behörde) und der *autorità competente* (die den Plan genehmigende Behörde). Die Dokumente werden zudem in den betroffenen Kommunen und Regionen ausgelegt (Art 13 Ziffer 5-bis, 6 Codice dell'ambiente). Bei konkreten Vorhaben werden alle dieses Vorhaben betreffende Unterlagen vorbehaltlich von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen veröffentlicht, worauf in der öffentlichen Bekanntmachung entsprechend hingewiesen wird (Art 23 Ziffer. 4, Art 24 Ziffer 2 d) Codice dell'ambiente).

Das Recht zur Beteiligung bei Plänen und Programmen auf der einen Seite und bei konkreten genehmigungsbedürftigen Projekten auf der anderen Seite unterschiedlich ausgestaltet: Innerhalb von 45 Tagen nach der öffentlichen Bekanntmachung, kann die Öffentlichkeit (*chiunque*) den vorgeschlagenen Plan oder das vorgeschlagene Programm und den entsprechenden Umweltbericht einsehen und schriftlich oder in elektronischer Form Stellungnahmen hierzu abgeben. (Art 14 Codice dell'ambiente). Das Recht zur Stellungnahme ist hierbei nicht

hat auf bestimmte Teile der Öffentlichkeit begrenzt.⁹² Dies ist anders bei projektbezogenen Genehmigungsverfahren. Hier steht das Stellungnahmerecht nur der betroffenen Öffentlichkeit (*pubblico interessato*; Art 27 Ziffer 6, Art. 27 bis Ziffer 4 Codice dell'ambiente) zu. *Pubblico interessato* wird dabei in Anlehnung an Art. 2 Nr. 5 Aarhus-Konvention definiert als die Öffentlichkeit, die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffen ist oder betroffen sein könnte oder ein Interesse daran hat, wobei auch Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und nach innerstaatlichem Recht anerkannt werden, hierzu zählen (Art. 5 lett. v) Codice dell'Ambiente). Die Stellungnahmefrist beträgt je nach Art des Vorhabens zwischen 30 und 60 Tage (Art. 27 Ziffer 6, Art 27 bis Ziffer 4 Codice dell'ambiente).

Ein Erörterungstermin ist nach dem italienischen Recht nicht vorgesehen. Bei Genehmigungsverfahren hat die zuständige Behörde jedoch die Möglichkeit, eine Bürgerbefragung durchzuführen (Art 27 bis Ziffer 6, Art 24 bis Nr. 1 Codice dell'ambiente). Diese darf längstens 90 Tage dauern und mündet in einem Bericht der zuständigen Behörde (Art 24 bis Nr. 1 Codice dell'ambiente).

Die endgültige Entscheidung über einen Plan oder Programm wird auf den Websites der betreffenden Behörden mit einem Hinweis veröffentlicht, wo dieser und sämtliche diesen betreffende relevante Unterlagen eingesehen werden können. Hierbei ist auch zu veröffentlichen, inwieweit die Stellungnahmen Eingang in die Entscheidung gefunden haben (Art 17 Codice dell'ambiente).

Bei Genehmigungsverfahren werden die vollständigen Dokumentation des Verfahrens und die Ergebnisse der durchgeführten Anhörungen, alle gesammelten Informationen, Anmerkungen der betroffenen Öffentlichkeit (*pubblico interessato*) und Stellungnahmen unverzüglich zugänglich gemacht, indem die zuständige Behörde sie auf ihrer institutionellen Website veröffentlicht (Art 24 Ziffer 7).

V. Unionsrechtliche 1:1-Umsetzung und Beschleunigungsmöglichkeiten

Die unionsrechtlichen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung belassen den Mitgliedstaaten **erhebliche Umsetzungsspielräume** für die konkrete Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren. Sie sehen hinsichtlich des Kreises der Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung sowie der Teile der Öffentlichkeit, die zwingend zu beteiligen sind, lediglich eine Mindestharmonisierung vor (vgl. z.B. ausdrücklich Erwägungsgrund (3) der UVP-RL). Dies lässt angesichts der aktuellen Rechtslage in Deutschland, die gegenüber dem Unionsrecht weitergehende Vorgaben für den Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung enthält, einigen Raum für eine modifizierende Anpassung an den europäisch geforderten Rahmen. Eine solche Anpassung bietet sich insbesondere dann an, wenn hiermit **Chancen für eine Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren** verbunden sind.

⁹² *Kassim*, in: Röttgen/Fari, Commentario al Codice dell'Ambiente, April 2021, S. 15.

1. Anpassung des Kreises der Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung

Einen ersten Ansatzpunkt hierfür bietet die Bestimmung der Verfahren, für die überhaupt eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist. Hierbei werden vorliegend zuvörderst Genehmigungsverfahren nach BImSchG in den Blick genommen.

Europarechtlich ergibt sich der Kreis der Projekte und Tätigkeiten, bei denen für Zulassungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist, für die im Bereich der chemisch-pharmazeutischen Industrie besonders relevanten Anlagen aus den Vorgaben der IE-RL sowie auch aus der UVP-RL. Hier werden insbesondere in den Anhängen Vorhaben definiert, für die sich eine Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung ergibt.

Ein Vergleich dieser Anhänge mit ihren entsprechenden Pendanten des Anhangs 1 zur 4. BImSchV sowie der Anlage 1 zum UVPG zeigt dabei allerdings eine weitgehende Übereinstimmung auf. Im Bereich der Herstellung chemischer Erzeugnisse handelt es sich häufig um Tätigkeiten nach Nr. 4.1 und 4.2 des Anhangs I der IE-RL, für die die unionsrechtlichen Vorgaben durch eine entsprechende Anlagenaufzählung in Nr. 4.1 ff. des Anhangs 1 zur 4. BImSchV umgesetzt wurden. Beschleunigend wirkende Anpassungen wären hier auf der Ebene des Unionsrechts vorzunehmen. Dies sollte im Rahmen des anstehenden Verfahrens für die Änderung der IE-RL berücksichtigt werden.⁹³ Bei anderen Anlagenarten hätte der deutsche Verordnungsgeber hingegen durchaus unionsrechtliche Spielräume, die einen Verzicht auf bisher erforderliche Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglichen.

Dies gilt namentlich für die **Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in Windparks**. Der in Nr. 1.6.1 des Anhangs 1 der 4. BImSchV festgelegte Schwellenwert von 20 Windkraftanlagen, dessen Erreichen die **Verfahrensart „G“** mit einer zwingenden Öffentlichkeitsbeteiligung vorgibt (entsprechend angeordnet in Nr. 1.6.1 der Anlage 1 zum UVPG), ist **unionsrechtlich nicht zwingend**. Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Nr. 3 i) des Anhangs II zur UVP-RL ließe hier vielmehr unter Beachtung der von Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie in Bezug genommenen Kriterien die Festlegung eines höheren Schwellenwerts zu. Der damit bei den erfassten Windparkvorhaben verbundene Entfall des Erfordernisses der Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Möglichkeit der Genehmigungserteilung im vereinfachten Verfahren nach § 19 BImSchG könnte zweifelsohne eine **Beschleunigung beim Ausbau der erneuerbaren Energien** bewirken.

2. Umfang der auszulegenden Unterlagen

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren betrifft die Ausschöpfung des unionsrechtlichen Umsetzungsspielraums im Bereich der bei einer

⁹³ Der Richtlinienänderungsvorschlag ist für April 2022 angekündigt, vgl. [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-revision-of-the-industrial-emissions-directive-\(refit\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-revision-of-the-industrial-emissions-directive-(refit)) [zuletzt abgerufen am 3. Februar 2022].

Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG auszulegenden Unterlagen. Bei näherer Analyse zeigen sich hier **Handlungsoptionen**:

Im Hinblick auf den Zugang zu den zu veröffentlichenden Unterlagen ordnet das nationale Recht in § 10 Abs. 3 S. 1, S. 2 BImSchG i.V.m. § 10 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV an, dass der Genehmigungsantrag sowie die beigefügten Unterlagen, die die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit enthalten, auszulegen sind. Darüber hinaus sind, soweit vorhanden, die entscheidungserheblichen sonstigen der Genehmigungsbehörde vorliegenden behördlichen Unterlagen zu dem Vorhaben auszulegen, die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit oder Empfehlungen zur Begrenzung dieser Auswirkungen enthalten. In der Praxis wird dies regelmäßig durch eine vollständige Auslage nahezu sämtlicher von dem Antragsteller eingereichten Unterlagen (mit Ausnahme der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) umgesetzt, wenngleich etwa für baustatische Berechnungen die Offenlegung nicht erforderlich ist.⁹⁴

Die nationalen Rechtsvorgaben scheinen hier aber bereits bisher enger zu sein. Dies zeigt insbesondere ein Vergleich mit der im Wortlaut weiteren Vorschrift des § 10 Abs. 1 S. 2 BImSchG. Nach diesem sind dem Genehmigungsantrag (nur) die zur Prüfung nach § 6 BImSchG erforderlichen Zeichnungen, Erläuterungen und sonstigen Unterlagen beizufügen. Für eine engere Definition der auszulegenden Unterlagen spricht auch § 3 der 9. BImSchV. Danach muss der Genehmigungsantrag nur gewisse Mindestangaben u.a. zur Person des Antragstellers, zum Standort der Anlage und deren Art und Umfang sowie zum Zeitpunkt der Betriebsaufnahme enthalten.

Auch die immissionsschutzrechtliche Rechtsprechung geht daher davon aus, dass nicht alle Unterlagen, die möglicherweise zur umfassenden Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Vorhabens erforderlich sind, ausgelegt werden müssen. Vielmehr ist eine Beschränkung der Auslage auf solche Unterlagen zulässig, die aus der Sicht der potenziell Betroffenen notwendig sind, um ihnen das Interesse an der Erhebung von Einwendungen bewusst zu machen (sog. **Anstoßwirkung**). Es ist danach eine Frage des Einzelfalls, ob dazu etwa Gutachten oder Maschinenaufbaupläne gehören.⁹⁵

Weitergehende abstrakt-generelle Beschränkungen müssten sich zudem am Maßstab des Unionsrechts messen lassen. Hier muss zunächst festgestellt werden, dass der Begriff des Genehmigungsantrags nach § 3 der 9. BImSchV deutlich hinter dem jedenfalls für Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie maßgeblichen Verständnis des Art. 12 Abs. 1 IE-RL zurückbleibt. Nach dem Unionsrecht sind die dort vorgegebenen Angaben (wie eine Beschreibungen der Anlage sowie der Art und Umfang ihrer Tätigkeiten, der Roh- und Hilfsstoffe und

⁹⁴ Vgl. *Schack*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, 59. Ed. 1. Juli 2021, BImSchG § 10 Rn. 25a.

⁹⁵ BVerwG, Urteil vom 28. November 2017 – 7 A 17/12, NVwZ-Beilage 2018, 29 (31); OVG Magdeburg, Urteil vom 8. Juni 2018 – 2 L 11/16, BeckRS 2018, 16009; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18. Januar 2018 – 12 B 14/16, BeckRS 2018, 847.

sonstiger Stoffe) Bestandteile des Genehmigungsantrags selbst und nicht lediglich Inhalte der begleitenden Antragsunterlagen, wovon aber § 4 der 9. BImSchV ausgeht.

Dies und der Umstand der oben dargestellten unionsrechtlichen Vorgaben nach Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang IV UVP-RL, die ebenfalls die Veröffentlichung etwa von Angaben zu verwendeten Techniken und Stoffen verlangen, stehen damit einer sehr engen Auslegung der Auslegungsvorschriften des bisherigen nationalen Rechts entgegen. Die Genehmigungsbehörde kann sich danach jedenfalls nicht auf die Auslage der Antragsangaben nach § 3 der 9. BImSchV sowie der von Angaben und Gutachten zu den Umweltauswirkungen einer Anlage beschränken. Zur Ermöglichung einer derartigen Begrenzung wären die UVP-RL und die IE-RL zu ändern. Umweltvölkerrechtlich wäre dies zulässig: Art. 6 Abs. 2 und 7 der Aarhus-Konvention räumen einen entsprechenden Gestaltungsspielraum ein.

Da dessen ungeachtet das Unionsrecht aber nicht die Auslegung sämtlicher vom Antragsteller eingereichten Unterlagen verlangt, verbleiben bereits heute gewisse **Spielräume**, die für eine Modifizierung des nationalen Rechts und eine **Reduzierung des Umfangs der bisherigen umfassenden Offenlegung von Unterlagen** im förmlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG genutzt werden könnten. Dies eröffnet etwa auch Raum für die Anforderung eines obligatorischen **Bürgerberichts**, der die wesentlichen Aspekte eines Vorhabens einschließlich seiner Umweltauswirkungen häufig verständlicher zum Ausdruck bringen könnte als die von Fachleuten für Fachleute geschriebenen Genehmigungsunterlagen.

Fraglich ist allerdings, ob sich derartige Beschränkungen mit genügender Rechtssicherheit auch in abstrakt-generelle Normen fassen ließen, die in ausreichender Weise den Anforderungen des Unionsrechts gerecht werden. Wegen der **Einzelfallabhängigkeit** des Umfangs der notwendigerweise auszulegenden Unterlagen birgt jede Eingrenzung auf der Ebene des BImSchG und der 9. BImSchV das Risiko, den europarechtlichen Anforderungen nicht genüge zu tun. Gleiches gilt bei stärkeren einzelfallbezogenen Beschränkungen durch die Genehmigungsbehörden, die etwa durch entsprechende Öffnungsklauseln und Ermächtigungsnormen geschaffen würden. Zudem können zur näheren Definition der nicht auslegungspflichtigen Unterlagen verwendete unbestimmte Rechtsbegriffe von Behörden und Gerichten unterschiedlich ausgelegt werden.

Insoweit kann eine Beschränkung der Auslagepflicht eine zusätzliche Quelle für Verfahrensfehler und eine daraus resultierende Rechtswidrigkeit der Genehmigungsentscheidung sein.⁹⁶ Unbeschadet des Umstands, dass unter Umständen derartige Fehler in einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren nach den Vorgaben des Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) nicht beachtlich oder heilbar sind⁹⁷, trägt dies kaum zu einer rechtssicheren Beschleunigung von

⁹⁶ Vgl. BVerwG, Urteil vom 28. September 2016 – 7 C 1.15, juris, Rn. 19.

⁹⁷ Vgl. hierzu *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 10 BImSchG Rn. 283 ff.

Genehmigungsentscheidungen bei. Hierbei ist auch der im Falle einer Beschränkung des Auslegungsumfangs erforderliche zusätzliche Behördenaufwand zu berücksichtigen.

3. Beschränkung der Beteiligung auf die betroffene Öffentlichkeit

Aus dem Vergleich der unionsrechtlichen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung an Genehmigungsverfahren wird deutlich, dass das nationale Recht den Kreis der zu beteiligenden Teile der Öffentlichkeit weiter als das Unionsrecht zieht. So räumt das nationale Recht der (Jedermann-)Öffentlichkeit und nicht nur der betroffenen Öffentlichkeit ein Recht zur Stellungnahme ein (§ 10 Abs. 3 S. 4 Hs. 1 BImSchG, § 12 Abs. 1 S. 1 und 2 der 9. BImSchV). Die relevanten Richtlinienbestimmungen des Europarechts fordern das nicht (vgl. Art. 6 Abs. 4 UVP-RL, Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 i.V.m. Nr. 3 des Anhangs IV der IE-RL, Art. 15 Abs. 4 Seveso-III-RL).

Für die Umsetzung von Forderungen wie jener des Landes Niedersachsen im Rahmen einer Bundesratsinitiative, das Einwendungsrecht in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren auf die betroffene Öffentlichkeit zu begrenzen, um **Verzögerungstaktiken** sogenannter Aktionsbündnisse und von Bürgerinitiativen bei Großprojekten etwa durch Masseneinwendungen entgegenzuwirken⁹⁸, besteht daher ein weiter unionsrechtlicher Spielraum. Das bisher von § 10 Abs. 3 S. 4 Hs. 1 BImSchG, § 12 Abs. 1 S. 1 und S. 2 der 9. BImSchV vorgesehene Jedermannrecht, gegen ein Vorhaben Einwendungen auch ohne eine eigene Betroffenheit vorzubringen und die Genehmigungsbehörde hierdurch zu einer Zeit und Ressourcen in Anspruch nehmenden inhaltlichen Befassung mit der Stellungnahme zu veranlassen, ist **nicht durch höherrangiges Recht geboten**.

Nicht sicher ist aber, ob eine Beschränkung des Kreises der nach § 10 Abs. 3 S. 4 Hs. 1 BImSchG, § 12 Abs. 1 S. 1 und S. 2 der 9. BImSchV Einwendungsberechtigten auf die betroffene Öffentlichkeit (sowie die ohne eine eigene Betroffenheit einwendungsberechtigten Umweltverbände) zwangsläufig auch zu einer Beschleunigung von Genehmigungsverfahren führen würde.⁹⁹ Denn der Genehmigungsbehörde würde hierdurch ein weiterer Prüfungsschritt aufgebürdet werden. Sie müsste den Kreis der betroffenen Öffentlichkeit definieren und die bei ihr eingegangenen Stellungnahmen darauf prüfen, ob sie diesem Kreis zuzuordnen sind.¹⁰⁰ Die Auswertung von Stellungnahmen aus dem Bereich der Öffentlichkeit in Genehmigungsverfahren ist häufig und insbesondere bei kontroversen Vorhaben bereits ohne diesen zusätzlichen Prüfungsschritt **zeitintensiv**.¹⁰¹ Es liegt auf der Hand, dass ein weiterer eingrenzender Prüfungsschritt diesen Verfahrensschritt eher verlängern könnte.

⁹⁸ BR-Drs. 510/20, S. 1.

⁹⁹ Vgl. *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (454 f.).

¹⁰⁰ *Versteyl/Marschhäuser*, a.a.O.

¹⁰¹ MORO (Modellvorhaben der Raumordnung) Information Nr. 20/1, 2021 des Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zur Planungsbeschleunigung, Zeitliche Optimierungsmöglichkeiten der Aufstellung/Teilfortschreibung von Regionalplänen, S. 15.

Zudem kann die Frage, welche Teile der Öffentlichkeit tatsächlich durch ein Vorhaben und dessen Umweltauswirkungen betroffen sind, nicht pauschal beantwortet werden. Sie stellt sich vielmehr in jedem Einzelfall neu. Die Betroffenheit von einer emittierenden Anlage ist z.B. abhängig von der Art der Tätigkeit, dem Standort, der konkret vorgesehenen Schornsteinhöhe, den örtlichen Windverhältnissen, der Entfernung zu Wohnbebauungen und landwirtschaftlichen Nutzflächen oder sonstigen schutzbedürftigen Gebieten sowie des etwaigen Vorhandenseins abschirmend wirkender Landschaftsbestandteile. Die Ermittlung des Kreises der Betroffenen ist daher häufig nicht weniger komplex als die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit einer Anlage als solche; sie bedarf oftmals fachgutachterlicher Unterstützung. Folglich birgt sie aber auch ein erhebliches Fehler- und Streitpotential.¹⁰² Insoweit besteht ein Risiko von beachtlichen Verfahrensfehlern¹⁰³, die in der Rechtswidrigkeit der Genehmigung resultieren können (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 3 c), Abs. 1a und 1b UmwRG).¹⁰⁴

Es ist daher eher ungewiss, ob mit einer Beschränkung des Kreises der einwendungsberechtigten Personen auf die betroffene Öffentlichkeit bei Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG tatsächlich relevante Beschleunigungseffekte erzielt werden könnten. Zu befürchten ist eher, dass die Verfahren hierdurch in einem für den Genehmigungsbestand und die gerichtliche Klagbarkeit relevanten Bereich fehlerträchtiger werden. Dies gilt umso mehr, je enger und feingliedriger der Kreis der betroffenen Öffentlichkeit in den konkreten Verfahren definiert würde. Die Genehmigungsbehörden haben bereits auf der Grundlage des bisherigen § 14 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV die Möglichkeit, nur solche Einwendungen zu erörtern, die von Betroffenen erhoben wurden. Von dieser Option wird jedoch aufgrund des Aufwandes, diese Einwendungen (rechtssicher) zu identifizieren, regelmäßig kein Gebrauch gemacht.¹⁰⁵

Letztlich ist es daher eine politische Abwägungsentscheidung, ob gesetzlich eine Beschränkung des Beteiligungsverfahrens einschließlich der Unterlagenauslage auf die von einem Vorhaben konkret betroffene Öffentlichkeit erfolgen soll oder es bei der bisherigen Ausrichtung an der Jedermann-Öffentlichkeit verbleibt. Den dargestellten Risiken stünden immerhin Vorteile beim Schutz sensibler und geheimhaltungsbedürftiger Informationen, die dann nicht mehr aktiv jedermann zugänglich gemacht werden müssten, gegenüber.

¹⁰² Eine im Rahmen des MORO durchgeführte Befragung von Trägern der Regionalplanung ergab, dass Verfahrensfehler als einer der Hauptgründe für zeitintensive Klagen seien, MORO Information Nr. 20/1, 2021 zur Planungsbeschleunigung, Zeitliche Optimierungsmöglichkeiten der Aufstellung/Teilfortschreibung von Regionalplänen, S. 28.

¹⁰³ Wysk, Die Verfahrensdauer als Rechtsproblem, in: Appel/Wagner-Cardenal (Hrsg.), Verwaltung zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle (FS f. Ulrich Ramsauer zum 70. Geburtstag), 2019, S. 38

¹⁰⁴ Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 4 UmwRG Rn. 33.

¹⁰⁵ Versteyl/Marschhäuser, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (455); zum Aufwand der Auswertung auch: Reidt, Beschleunigungsgesetze – Machen Gesetze wie das NABEG Planungsverfahren schneller?, DVBl. 2020, 597 (597 f.).

4. Entbehrlichkeit des Erörterungstermins

Deutlichere Beschleunigungseffekte mit höherer Rechtssicherheit dürften hingegen mit einem **Entfall des Erörterungstermins** nach § 10 Abs. 6 BImSchG verbunden sein.¹⁰⁶ Das nationale Recht geht hier bisher, indem es grundsätzlich bei Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung die (seit 2007 allerdings fakultative) Durchführung eines Erörterungstermins vorsieht, über die Forderungen des Völker- und Unionsrechts hinaus.¹⁰⁷ Verfahrensrechtlich bereits vorhandene Möglichkeiten eines Absehens von der mündlichen Erörterung oder einer Beschränkung auf die für die Genehmigungsentscheidung wirklich bedeutsamen Einwendungen werden zudem häufig - ggf. aus Sorge vor einem relevanten Verfahrensfehler - behördlich nicht genutzt.¹⁰⁸

Die vollständige Streichung des auch verfassungsrechtlich nicht erforderlichen¹⁰⁹ Erörterungstermins in Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG würde nicht als Rückschritt im Umweltschutz gelten können. Denn der Erörterungstermin dient in der Praxis häufig nicht der verfahrensförderlichen Diskussion des konkreten Vorhabens und einer Erläuterung der hierzu eingereichten Einwendungen. Oftmals werden hier vielmehr allgemeine gesellschaftliche und politische Erwägungen des Umweltschutzes und zu den Realitäten einer modernen Industriegesellschaft in einem dichtbesiedeltem Land sowie zum globalen Klimaschutz vorgebracht.¹¹⁰ Hierdurch verfehlt der Erörterungstermin nicht selten sein in § 14 der 9. BImSchV formuliertes Ziel, die für die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens relevanten und rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erläutern und dadurch eine Befriedung

¹⁰⁶ *Reidt*, Beschleunigungsgesetze – Machen Gesetze wie das NABEG Planungsverfahren schneller?, DVBl. 2020, 597 (599). Eine vergleichbare Forderung wurde dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur durch das Innovationsforum Planungsbeschleunigung bereits 2017 vorgeschlagen, vgl. Abschlussbericht, S. 32. Vgl. auch *Reidt/Fellenberg*, Rechtliche Stellungnahme zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Gewerbeansiedlungen und Infrastrukturvorhaben, 2018, S. 29 f.

¹⁰⁷ *Lohrum/Scharpf*, Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung, UPR 2021, 413 ff.; *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (454); *Reidt*, Beschleunigungsgesetze – Machen Gesetze wie das NABEG Planungsverfahren schneller?, DVBl. 2020, 597 (599); BR-Drucksache 510/20, S. 3.

¹⁰⁸ *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (453); BR-Drucksache 510/20, S. 1 f.

¹⁰⁹ Vgl. *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 73 Rn. 113; *Pünder*, in: Ehlers/Pünder/Burgi, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, § 13 Rn. 16.

¹¹⁰ Vgl. *Czajka*, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, 217. Lfg. April 2021, § 10 BImSchG Rn. 76; *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (455). Zu vergleichbaren Problemen bei Erörterungsterminen im Rahmen der Planfeststellung *Deutsch*, Rechtsprobleme der Planfeststellung aus anwaltlicher Sicht, DVBl 2019, 1437 (1438).

herzustellen.¹¹¹ Gerade der praktische **Befriedungseffekt** wird vielmehr regelmäßig als nicht hoch eingeschätzt.¹¹²

In der Praxis kommt es daher auch nicht selten vor, dass eine gut vorbereitete und „vorhabensfreundliche“ Genehmigungsbehörde gerade bei kontroversen Projekten dem Vorhabenträger bedeutet, sich am Erörterungstermin möglichst nicht mit aktiven Äußerungen zu beteiligen und die Wortbeiträge der Behörde zu überlassen. Dies zielt gelegentlich auch darauf, als „provokativ“ verstandene Äußerungen des Vorhabenträgers und seiner nicht immer durch großes Verständnis für die Einwender geprägten Mitarbeiter zu vermeiden. Auf Einwenderseite gibt es ebenso gelegentlich insbesondere aus dem Bereich der „typischen Einwenderrechtsanwälte“ Beiträge, die eher dem Ziel der an die eigenen Mandanten gerichteten Demonstration von lautstarkem Protest als einem ernsthaften Ringen um eine mit allen relevanten Belangen möglichst zu vereinbarende Genehmigungsentscheidung dienen.¹¹³ Es wundert daher nicht, dass von dieser Seite die Funktion des Erörterungstermins deutlich überhöht wird¹¹⁴, während er regelmäßig tatsächlich **keinen Erkenntnisgewinn** bietet, der über die bereits eingereichten schriftlichen Stellungnahmen und Meinungsäußerungen hinausgeht.

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nicht von Ermessenserwägungen abhängt. Vielmehr hat der Vorhabenträger dann, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen, einen Rechtsanspruch auf die Zulassung der Errichtung und des Betriebs der Anlage nach der von ihm gewählten Konzeption, der vollkommen unabhängig von der Einstellung der Öffentlichkeit zu seinem Vorhaben und dessen politischer Unterstützung besteht.¹¹⁵ Es ist daher nachvollziehbar, dass der Verlauf und die Ergebnisse der Erörterungstermine bei kontroversen Vorhaben, für die trotz öffentlicher Proteste eine Genehmigung zu erteilen ist, häufig von Teilen der betroffenen Öffentlichkeit als enttäuschend wahrgenommen werden.¹¹⁶

Zugleich ist der Erörterungstermin aber ein häufig besonders zeitintensiver und **knapp Ressourcen** auf Seiten der Genehmigungsbehörden und der Vorhabenträger in Anspruch nehmender Verfahrensschritt: Noch stärker als für den eigentlichen Termin sowie die

¹¹¹ *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (455).

¹¹² Vgl. *Czajka*, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, 217. Lfg. April 2021, § 10 BImSchG Rn. 76; *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (455).

¹¹³ Vgl. *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (449 f.).

¹¹⁴ So etwa durch *Teßmer*, Entwurf eines Verfahrensbeschleunigungsgesetzes: Beschleunigung durch Abbau von Verwaltungskontrolle und Verfahrensrechten?, ZUR 2006, 469 (472), der vom Erörterungstermin als dem „Herz des Anhörungsverfahrens“ spricht. *Teßmer* ist rechtsanwältlich mit einem Schwerpunkt bei Projekteinwendungen tätig, vgl. Juve, Handbuch Wirtschaftskanzleien 2021/2022, S. 759.

¹¹⁵ Vgl. *Altenschmidt*, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 12 Rn. 1 f.

¹¹⁶ *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (455).

anschließende Niederschrift und Nachbereitung wird hier regelmäßig viel Zeit insbesondere auf die Terminvorbereitung verwandt. Dies umfasst die Anfertigung von Stichwortzetteln für jeden denkbaren mündlichen Vortrag und kann insbesondere bei streitigen Großprojekten bis in die probeweise Simulation des Termins und Kommunikationstrainings mit spezialisierten Agenturen und Rechtsanwaltskanzleien gehen.

Mit dem Wegfall des bereits bisher im Ermessen (vgl. § 10 Abs. 6 BImSchG)¹¹⁷ der Genehmigungsbehörde stehenden Erörterungstermins in Verfahren der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung würde auch kein Neuland betreten werden. Schon heute sieht § 16b Abs. 6 BImSchG für Verfahren, die eine Modernisierung von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien („Repowering“) zum Gegenstand haben, den Verzicht auf einen Erörterungstermin als Soll-Bestimmung vor, wenn nicht der Vorhabenträger die Durchführung beantragt.¹¹⁸ Hierdurch wird der Verfahrensaufwand in einem Bereich, der für die Erreichung der Treibhausgasneutralität von hoher Bedeutung ist, merklich entlastet.

Allerdings erscheint auch dieses Recht des Vorhabenträgers, einen Erörterungstermin im Genehmigungsverfahren nach BImSchG zu beantragen, letztlich verzichtbar. Nachvollziehbar ist zwar, dass hiermit gerade bei einer politischen oder gesellschaftlichen Relevanz eines Projekts oder sonstigen kontroversen Diskussionen die Vorstellung der Ermöglichung eines vom Vorhabenträger angestrebten befriedenden Austauschs verbunden wird.¹¹⁹ Indes ist es dann, wenn es um die zur Erreichung der Klimaschutzziele notwendige Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und der Schonung der nicht unbegrenzten Ressourcen von Behörden geht, **nicht unangemessen**, den Vorhabenträger auf andere Instrumente zur Erreichung dieses Ziels und der Wahrung seiner wirtschaftlichen Interessen zu verweisen.

Insbesondere wird hier an die von § 25 Abs. 3 VwVfG und den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen vorgesehene frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu denken sein. Diese erlaubt es, in eigener Verantwortung des Vorhabenträgers frühzeitig einen wechselseitigen **Kommunikationsprozess** zu initiieren, der auf die Akzeptanzgewinnung ausgerichtet ist.¹²⁰ Es ist deshalb nachvollziehbar, wenn der Koalitionsvertrag der neuen Regierungsparteien den Gedanken einer Planungsbeschleunigung auch durch die frühestmögliche Öffentlichkeitsbeteiligung betont.¹²¹ Das verfahrensrechtliche Instrument hierfür ist mit § 25 Abs. 3 VwVfG bereits vorhanden. Gerade die Durchführung der **frühen Öffentlichkeitsbeteiligung** zu einem Zeitpunkt vor Einreichung eines Genehmigungsantrags ermöglicht es etwa, auch Alternativen,

¹¹⁷ *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 10 BImSchG Rn. 210; *Jarass*, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 10 Rn. 97.

¹¹⁸ Vgl. *Fischerauer/Appel*, Die Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie II (RED II) für die Vorhabenzulassung und deren Umsetzung in deutsches Recht – „großer Wurf“ oder „Sturm im Wasserglas“, UPR 2021, 328 (334); BT-Drs. 19/27672, S. 32.

¹¹⁹ Vgl. *Lohrum/Scharpf*, Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung, UPR 2021, 413 ff.

¹²⁰ *Schneider*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, Juli 2020, § 25 Rn. 72.

¹²¹ Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP vom 24. November 2021, S. 13.

die aus dem Bereich der Öffentlichkeit vorgeschlagen werden, in den Blick zu nehmen. Hierdurch kann dem gelegentlichen Ohnmachtsgefühl von Teilen der Öffentlichkeit wegen der Konfrontation mit einer vom Vorhabenträger und seinen Unternehmensgremien bereits abschließend festgelegten Planung deutlich besser begegnet werden als mit der eher konfrontativ wirkenden Diskussion in einem förmlichen Erörterungstermin nach § 10 BImSchG.¹²² Denn zum Zeitpunkt dieser Erörterung liegt mit den Genehmigungsunterlagen bereits ein bis in die Details weitgehend festgelegtes Projekt vor, das regelmäßig keiner Änderung mehr zugänglich ist.¹²³

Skeptischer ist eine ebenfalls denkbare Streichung des Erfordernisses eines Erörterungstermins in Planungsverfahren nach BauGB zu beurteilen. Zwar verlangt auch hier das Unionsrecht keine mündliche Erörterung von Planungsvorhaben und ließe eine Beschränkung der Beteiligung der Öffentlichkeit auf die Einreichung von Stellungnahmen in schriftlicher Form zu. Der Verzicht auf die Möglichkeit einer mündlichen Erörterung im Rahmen der Bauleitplanung könnte aber im Hinblick jedenfalls auf die Befriedungsfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung eine andere Qualität haben. Bebauungspläne legen regelmäßig nicht lediglich die individuelle Zulässigkeit eines Vorhabens fest. Sie bestimmen vielmehr einen weiterreichenden normativen Rahmen für die durch das Eigentumsgrundrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Bodennutzung im Plangebiet und berühren auch häufig Belange Dritter außerhalb des jeweiligen Plangebiets.¹²⁴ Ihre Aufstellung liegt zudem auch bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen gem. § 12 BauGB im Ermessen des jeweiligen Gemeinderats. Von diesem sind letztlich politische Entscheidungen für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung zu treffen. Die Akzeptanz kontroverser Entscheidungen wird dabei häufig nicht durch eine Beschränkung der Möglichkeiten für die Öffentlichkeit, ihre Gedanken hierzu auch im Rahmen eines geordneten Verfahrens äußern zu können und Erklärungen zu verlangen, gefördert.¹²⁵ Planung ist vielmehr ein gerade auf den Dialog ausgerichteter Prozess, auch im Hinblick auf die Notwendigkeit der Ermittlung aller in die Abwägung einzustellender Belange.¹²⁶

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass bereits das geltende Recht erhebliche Spielräume für die Ausgestaltung öffentlicher Erörterungen im Rahmen der Bauleitplanung belässt. Nach § 3 Abs. 1 S. 2 BauGB kann zudem vielfach in Abhängigkeit u.a. von den Auswirkungen einer Planung von der Erörterung im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen werden. Gleiches gilt für die Fälle des vereinfachten Verfahrens nach § 13 Abs. 1 BauGB. Es ist auch deshalb eher zweifelhaft, ob sich aus einem Verzicht auf Erörterungstermine für Planungsverfahren nach BauGB spürbare Beschleunigungseffekte ergeben würden.

¹²² Vgl. *Ziekow*, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, NVwZ 2013, 754 (755).

¹²³ *Ziekow*, VwVfG, 4. Aufl. 2020, § 25 Rn. 22.

¹²⁴ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Dezember 1987 – 4 NB 2/87, NVwZ 1988, 822 (823).

¹²⁵ Insofern ist der Hinweis von *Smeddinck*, Infrastruktur und Öffentlichkeitsbeteiligung - Effizienz oder Nähe?, ZRP 2021, 209 (211) auf die anthropologische Grundkonstante des Entstehens von Vertrauen aus der wiederholten persönlichen analogen Begegnung nachvollziehbar.

¹²⁶ *Korbmacher*, in: Brügemann, BauGB, 120. EL Oktober 2021, § 3 Rn. 27.

5. Vereinheitlichung von Fristen für Stellungnahmen

Beschleunigungsabsichten verlangen regelmäßig, auch bestehende Verfahrensfristen und dortige Kürzungsmöglichkeiten in den Blick zu nehmen. Hier fällt auf, dass das nationale Recht im Rahmen von Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG unterschiedliche Einwendungsfristen vorsieht. So ist bei Anlagen, die der IE-Richtlinie unterfallen (§ 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG) sowie bei UVP-pflichtigen Genehmigungsverfahren (§ 12 Abs. 1 S. 2 der 9. BImSchV) eine Einwendungsfrist von einem Monat, bei sonstigen Vorhaben hingegen eine solche von lediglich zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist (§ 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG) vorgesehen. Von Beginn der Auslage bis zum Ablauf der Frist zur Abgabe von Stellungnahmen vergehen so bis zu zwei Monate.

Unionsrechtlich ist ein derart langer Zeitraum für die Eröffnung von Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit nicht zwingend. Hiernach ist der Zeitraum lediglich so zu wählen, dass der (betroffenen) Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur Vorbereitung und Beteiligung gegeben wird (vgl. (Art. 6 Abs. 6 UVP-RL, Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 i.V.m. Anhang IV Nr. 5 der IE-RL, Art. 15 Abs. 7 UAbs. 2 Seveso-III-RL). Nur im Hinblick auf den UVP-Bericht sieht Art. 6 Abs. 7 UVP-RL vor, dass die (betroffene) Öffentlichkeit zu dem UVP-Bericht innerhalb einer Frist, die mindestens 30 Tage beträgt, zu konsultieren ist.

Die bis zu zweimonatige Beteiligungsfrist bei Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG ist folglich durch höherrangiges Recht nicht vorgegeben. Es ist vielmehr unionsrechtlich auch bei UVP-pflichtigen Vorhaben zulässig, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehende Zeit für die Einsicht in die ausgelegten Unterlagen und die Abgabe diesbezüglicher Stellungnahmen auf insgesamt 30 Tage und damit die Hälfte des bisherigen Zeitrahmens des nationalen Rechts festzulegen. Hiermit können offenkundig gewisse Beschleunigungseffekte verbunden sein. Ein solcher Zeitraum ist auch ausgehend von der klaren Wertung des Unionsrechts regelmäßig ausreichend, um sich mit einem Vorhaben vertraut zu machen und seine Einwendungen niederzulegen. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass es bei der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht darum geht, die Genehmigungsunterlagen wie eine Behörde fachlich zu prüfen.

6. Zusammenfassung und Koordinierung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren

Weitergehende Beschleunigungen sind bei solchen Vorhaben nach § 10 BImSchG denkbar, für deren Verwirklichung neben der Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung auch die Aufstellung eines Bebauungsplans zur Schaffung des notwendigen Planungsrechts für den vorgesehenen Standort erforderlich ist. Bisher verlangt eine solche Konstellation die Durchführung von zwei getrennten Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung mit jeweils gesonderten Verfahrensvorschriften und behördlichen Zuständigkeiten. Hier könnte daran gedacht werden, durch Änderungen der relevanten Vorgaben im BauGB und im BImSchG beide Verfahren miteinander zu verzahnen und zu einem einheitlichen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren zu verschmelzen, in welchem

koordiniert und zeitgleich die notwendigen Unterlagen ausgelegt und Stellungnahmen der Öffentlichkeit eingeholt werden.

Zur Unterstützung der hierbei notwendigen **Koordinierung zwischen dem Träger der Bauleitplanung und der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde** könnte die Schaffung einer einheitlichen Stelle nach §§ 71a ff. VwVfG angezeigt sein, vergleichbar der neuen Regelung des § 10 Abs. 5a BImSchG für Anlagen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen fallen. Für diese könnte eine gesetzliche Zuständigkeit geschaffen werden, die auszulegenden Unterlagen zu sammeln, eine koordinierte Bekanntmachung und Auslage vorzunehmen sowie die eingehenden Stellungnahmen zusammenzutragen und aufzubereiten. Durch Zusammenfassung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Planungs- und Genehmigungsebene könnten zudem insbesondere neue Auslegungen und Beteiligungen gebündelt werden, wenn sich im Laufe eines Verfahrens Änderungen des Vorhabens oder der relevanten Unterlagen ergeben, die hierzu Anlass geben.

Wenngleich die theoretischen Vorteile einer solchen Zusammenfassung auf der Hand liegen, wird man allerdings ihre praktische Realisierbarkeit zurückhaltend einschätzen müssen. Denn ein derart koordiniertes und einheitliches Vorgehen verlangt, dass sowohl auf der Planungs- als auch der Genehmigungsebene jeweils ein Verfahrensstand erreicht ist, der die Voraussetzungen für eine Öffentlichkeitsbeteiligung erfüllt. Das Vorhaben müsste somit bereits sehr weitgehend konkretisiert sein. Häufig sind aber die Voraussetzungen für die planungsrechtliche Festlegung eines Anlagenstandorts viel früher gegeben als jene für die Durchführung eines ungleich detailreicheren Genehmigungsverfahrens nach BImSchG. Hinzu kommt die letztlich bis zur abschließenden Befassung im Gemeinderat bestehende Ungewissheit darüber, ob der Bebauungsplan tatsächlich wie vorgesehen aufgestellt wird oder sich hier gerade wegen der Erkenntnisse aus der Öffentlichkeitsbeteiligung Änderungen ergeben, die dann auch im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens zu berücksichtigen sind.

Noch am ehesten dürften diese nicht zu unterschätzende Koordinierungsaufwände auslösenden Anforderungen bei Vorhaben gegeben sein, für deren planungsrechtliche Standortfestlegung ein vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 12 Abs. 1 BauGB aufgestellt werden soll. Denn in einem solchen wird ein Vorhaben regelmäßig viel konkreter und präziser festgelegt als in einem klassischen Bebauungsplan.¹²⁷ Die vorhabenbezogene Bebauungsplanung verlangt eine stärkere Konkretisierung, die auch für das immissionsschutzrechtliche Zulassungsverfahren unabdingbar ist. Dessen ungeachtet verbleiben aber rechtsdogmatisch wesentliche Unterschiede zwischen der im städtebaulichen Ermessen liegenden Aufstellung eines Bebauungsplans, bei der auch Standortalternativen ergebnisoffen zu prüfen sind und die letztlich jederzeit durch eine politische Mehrheitsentscheidung des Gemeinderats gestoppt werden kann, sowie dem gesetzgebundenen Verfahren nach § 10 BImSchG, in dem es über

¹²⁷ Vgl. *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 12 Rn. 17.

einen Rechtsanspruch des Vorhabenträgers zu entscheiden gilt. Dies setzt einer Koordination Grenzen.

7. Vorgaben zur Strukturierungen von Stellungnahmen

Weitere Beschleunigungs- und Vereinfachungseffekte wären **von verbindlichen Vorgaben für die Strukturierung** und den Aufbau von Stellungnahmen durch die Öffentlichkeit zu erwarten. Nach bisheriger Rechtslage steht es den Mitgliedern der Öffentlichkeit und den Umweltverbänden frei, über die Struktur ihrer Stellungnahme und Meinungsäußerung im Rahmen eines Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens ohne jegliche Vorgaben zu entscheiden. Ein gut geordneter Vortrag mit leicht verständlicher Darstellung von Einwendungen ist ebenso zulässig wie eine eher zusammenhanglose handschriftliche Ausarbeitung, aus der die Anhörungsbehörde dann mühsam die konkreten Sacheinwendungen herausarbeiten muss.

Durch verfahrensrechtliche Vorgaben könnte es hier in das Ermessen der jeweiligen Behörde gestellt werden, für die Abgabe von Stellungnahmen eine bestimmte Gliederungsstruktur mit der besonderen Berücksichtigung typischer Einwendungsschwerpunkte verbindlich vorzugeben. Derartige Vorgaben könnten insbesondere bei elektronischer Einreichung auch an die ausschließliche Nutzung von Formularen gekoppelt werden. Dies würde eine schnellere und teils auch automatisierte Zusammenfassung von Stellungnahmen sowie auch die Analyse, ob es sich um sogenannte Masseneinwendungen handelt, erleichtern¹²⁸ und dürfte zugleich auch zur Qualitätssteigerung der Einwendungen selbst beitragen.

Das Unionsrecht verhindert derartige Strukturierungsvorgaben nicht. Die relevanten Richtlinien verlangen insofern lediglich, dass sich die Öffentlichkeit **effektiv** beteiligen und Stellungnahmen abgeben kann. Dies steht einer verfahrensförderlichen Festlegung auf bestimmte Strukturen für die Einreichung der Stellungnahmen nicht entgegen, solange hierdurch nicht die Möglichkeit zur Meinungsäußerung beschnitten wird und der jeweilige Einwender in der Lage bleibt, zu allen für ihn relevanten Punkten Stellung zu beziehen.

Auf europäischer Ebenen sind derartige und auch an die Nutzung bestimmter Formulare geknüpfte Strukturierungserfordernisse etwa im Bereich der bei der Europäischen Kommission gegebenen Möglichkeit zur Einreichung von Beschwerden wegen der Verletzung des Unionsrechts durch einen Mitgliedstaat bekannt. Hier wird für die Nutzung des jedem Unionsbürger eröffneten Beschwerderechts die Verwendung eines von der Europäischen Kommission veröffentlichten Formulars mit einer definierten Struktur für das Beschwerdevorbringen verlangt.¹²⁹ Für den deutschen Zivilprozess wird seit einigen Jahren ebenfalls über die Schaffung des Instituts eines verbindlichen strukturierten Parteivortrags zur Ermöglichung einer

¹²⁸ *Martini/Ruscheimer*, Künstliche Intelligenz als Instrument des Umweltschutzes, ZUR 2021, 515 (527).

¹²⁹ Vgl. Ziff. 5 des Anhangs zur Mitteilung der Kommission 2017/C 18/02, ABl. C 18 vom 19. Januar 2017, S. 19.

effizienteren und auch stärker digitalisierten Verfahrensführung diskutiert.¹³⁰ Erst jüngst legte hierzu die Arbeitsgruppe „Modernisierung des Zivilprozesses“ im Auftrag der OLG-Präsidentinnen und -Präsidenten entsprechende Empfehlungen vor.¹³¹

Es erschließt sich nicht, warum derartige Vorgaben für Stellungnahmen im Rahmen eines Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens bei umweltrelevanten Planungs- und Zulassungsverfahren nicht möglich sein sollten. Diese Verfahren dienen nicht der freien Entfaltung der Persönlichkeit im Rahmen schriftsätzlicher Kreativität, sondern stehen in einem **funktionellen Zusammenhang** mit einer von einer Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle zu treffenden Entscheidung mit Grundrechtsrelevanz. Ihre Struktur darf daher auch an Funktionalitätserfordernissen ausgerichtet werden.

B. Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Nach dem Koalitionsvertrag der neuen Regierungsparteien auf Bundesebene soll die Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren priorisiert umgesetzt werden.¹³² Wollen die damit angestrebten Beschleunigungseffekte möglichst umfassend genutzt werden, wird man auch die Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung hierbei einbeziehen müssen.

I. Begriffsdefinition und Zielbestimmung

Unter Digitalisierung soll im vorliegenden Kontext in Anlehnung an § 1 Abs. 1 E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen (EGovG NRW) die **Schaffung elektronischer und medienbruchfreier Kommunikations- und Bearbeitungsprozesse** verstanden werden.¹³³ Ziel der Digitalisierung ist es zum einen, bestimmte Vorgänge unter ausschließlicher Verwendung elektronischer Mittel durchzuführen und auf die Verwendung von Unterlagen und Akten in Papierform möglichst zu verzichten. Zum anderen kann Digitalisierung aber auch Optionen bieten, Teile des Verwaltungshandelns zu automatisieren, wie etwa § 35a VwVfG durch die Eröffnung der Möglichkeit eines vollständigen Erlassens von Verwaltungsakten durch automatische Einrichtungen, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht, verdeutlicht.

Im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung könnte insofern nicht nur daran gedacht werden, die entsprechenden Informationsbereitstellungs- und Kommunikationsvorgänge ausschließlich elektronisch über das Internet abzuwickeln. Vorstellbar ist vielmehr auch, die zu einem bestimmten Vorhaben aus dem Bereich der Öffentlichkeit eingereichten

¹³⁰ Vgl. *Vorwerk*, Strukturiertes Verfahren im Zivilprozess, NJW 2017, 2326 ff.

¹³¹ Vgl. hierzu *Dickert*, Das Verfahrensrecht soll endlich technischen Fortschritt widerspiegeln, AnwBl 2021, 282 ff.

¹³² Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP vom 24. November 2021, S. 12.

¹³³ Vgl. auch *Hufen/Siegel*, Fehler im Verwaltungsverfahren, 7. Aufl. 2021, Rn. 19.

Stellungnahmen automatisiert etwa nach Sachbereichen zu clustern und zur weiteren Bearbeitung aufzubereiten.

II. Vorgaben des Unions- und Umweltvölkerrechts

Für die Beteiligung der Öffentlichkeit an Zulassungs- und Planungsverfahren gibt es in der von 1998 und damit vor Beginn der **Dominanz der elektronischen Kommunikation und des Internets** stammenden Aarhus-Konvention keine spezifischen Vorgaben zu Digitalisierungsaspekten. Allerdings betont bereits die Präambel der Konvention die Wichtigkeit, „*von elektronischen oder anderen, künftigen Kommunikationsformen Gebrauch zu machen*“. Dementsprechend gibt Art. 5 Abs. 3 für die Verbreitung von Umweltinformationen eine zunehmende Nutzung von für die Öffentlichkeit leicht über die öffentlichen Telekommunikationsnetze zugänglichen elektronischen Datenbanken vor und scheint insofern von Vorteilen einer zunehmenden Digitalisierung auszugehen. In diesem Kontext ist auch Art. 5 Abs. 9 der Aarhus-Konvention mit seiner Forderung nach strukturierten, computergestützten und öffentlich zugänglichen Datenbanken zur Erfassung der Umweltverschmutzung zu sehen.

Für die verschiedenen Phasen der nach Art. 6 und 7 durchzuführenden Öffentlichkeitsbeteiligung fehlt es zwar an vergleichbaren Vorgaben, die Aarhus-Konvention verhindert auch hier aber eine Digitalisierung nicht. Denn sie macht den Vertragsparteien in dieser Hinsicht überhaupt keine Formvorgaben und verlangt weder für die Phase der Bekanntmachung und Information noch für die Phase der Abgabe von Stellungnahmen die Nutzung spezifischer Kommunikationsmittel. Vorgegeben werden diesbezüglich lediglich „öffentliche“ Bekanntmachungen (so Art. 6 Abs. 2 der Aarhus-Konvention) und „angemessene praktische Vorkehrungen“ (so Art. 7 der Konvention). Schriftliche Mitteilungen in Papierform oder Mündlichkeit werden hier nicht verlangt.

Einer Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung mit ausschließlich elektronischer Verfahrensabwicklung steht das schwerlich entgegen. Vielmehr ermunterte bereits die 3. Vertragsstaatenkonferenz 2008 in Riga die Vertragsparteien dazu, elektronische Instrumente zur Erleichterung von Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung stärker zu nutzen.¹³⁴ Auch die auf Anforderung der Vertragsstaatenkonferenz erarbeiteten Maastrichter Empfehlungen für eine Förderung der effektiven Beteiligung der Öffentlichkeit an Zulassungsverfahren von 2015 sprechen sich für die Nutzung elektronischer Bekanntmachungs-, Informations- und Beteiligungsformate aus.¹³⁵ Sie sehen einen Bedarf für traditionelle Kommunikationsformen nur noch dort, wo signifikante Bevölkerungsteile **keinen Zugang zur elektronischen Kommunikation** haben.¹³⁶

¹³⁴ United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 260.

¹³⁵ Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention, 2015, S. 35 und 37.

¹³⁶ Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention, 2015, S. 17.

Das Unionsrecht steht einer Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren ebenfalls offen gegenüber.¹³⁷ Ausdrückliche Formvorgaben sind hier lediglich für die Bekanntmachung eines Verfahrens sowie teilweise für die Veröffentlichung einer abschließenden Entscheidung vorgesehen: Art. 6 Abs. 2 UVP-RL fordert insofern eine elektronische und durch öffentliche Bekanntmachung oder auf anderem geeigneten Wege erfolgende Unterrichtung der Öffentlichkeit. Zur Form der weiteren Bereitstellung der Informationen (Antragsunterlagen etc.) macht die Richtlinie hingegen keine Vorgaben. Gleiches gilt für die nach Art. 6 Abs. 4 UVP-RL eröffnete Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen.

Auch Art. 2 Abs. 2 Uabs. 2 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL gibt lediglich für die Unterrichtung der Öffentlichkeit über Vorschläge für Pläne und Programme vor, dass diese durch öffentliche Bekanntmachung oder auf anderem geeigneten Wege „wie durch elektronische Medien“ zu erfolgen hat. Sie steht damit einer vollständig digital abzuwickelnden Öffentlichkeitsbeteiligung nicht entgegen.

Die Industrieemissionsrichtlinie lässt ebenso eine Digitalisierung zu. Auch nach deren Anhang IV (dort Nr. 1) kann die Öffentlichkeit durch elektronische Medien oder auf andere Weise über einen Zulassungsantrag und das entsprechende Zulassungsverfahren informiert werden. Spezifische Vorgaben für die zulässige Form der Bereitstellung der zugänglich zu machenden Informationen sowie für die Einreichung von Stellungnahmen und Meinungen aus dem Bereich der Öffentlichkeit sind dabei nicht vorgesehen. Die Industrieemissions-RL schreibt den Mitgliedstaaten allerdings für bestimmte Informationen im Zusammenhang mit der Erteilung, Überprüfung und Aktualisierung von Genehmigungen sowie der endgültigen Einstellung einer Tätigkeit und der Emissionsüberwachung die Veröffentlichung im Internet vor (vgl. Art. 24 Abs. 2 und 3 IE-RL).

III. Status quo der nationalen Vorgaben

Die danach durch das Umweltvölker- und Unionsrecht weit eröffneten Möglichkeiten einer Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung sind in Deutschland bis zur Covid-19-Pandemie, die auch in anderen Bereich etwa des behördlichen Gesundheitssystems für ein Industrieland überraschende Defizite bei der Verwendung elektronischer Kommunikationsmittel offenbart hat, weitgehend nur sehr eingeschränkt genutzt worden. Sie hatten allenfalls eine die herkömmliche Papier- und analoge Kommunikationsformen **ergänzende Funktion**.

Für städtebauliche Planungsverfahren etwa geht § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB von der traditionellen öffentlichen Auslage der der Öffentlichkeit zugänglich zu machenden Entwürfe und Unterlagen aus, die gem. § 4a Abs. 4 BauGB lediglich zusätzlich auch in das Internet und ein zentrales Internetportal des Landes einzustellen sind. Für Stellungnahmen der Öffentlichkeit sieht § 3 Abs. 1 S. 2 BauGB keine Möglichkeit der Beschränkung auf ein elektronisches Format vor. Auch für die dort obligatorisch vorgegebene Erörterung - die allerdings nicht zwingend auch

¹³⁷ Vgl. *Thomas/Jäger*, #Neuland: Sicherstellung der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung in Zeiten der COVID-19-Pandemie, NZBau 2020, 623 (625).

einen öffentlichen Erörterungstermin voraussetzt - ist kein Verweis auf eine ausschließlich elektronische Kommunikation vorgesehen.

Ein ähnlicher Befund gilt für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren. § 10 Abs. 3 BImSchG (i.V.m. § 8 Abs. 1 der 9. BImSchV) schreibt eine Bekanntmachung des jeweiligen Vorhabens im amtlichen Veröffentlichungsblatt der zuständigen Behörde und „entweder“ im Internet oder in örtlichen Tageszeitungen vor. Dies erlaubt nach der Rechtsprechung bereits ausgehend vom Rechtsstand des BImSchG allerdings eine ausschließliche Bekanntgabe im Internet, da nicht jede Genehmigungsbehörde noch über ein in Papierform erscheinendes Veröffentlichungsblatt verfügt.¹³⁸ Lediglich bei UVP-pflichtigen Vorhaben ist eine Internetveröffentlichung (über das jeweilige zentrale Landesinternetportal) zwingend (vgl. § 8 Abs. 1 S. 3 der 9. BImSchV). Auch die (physische) Auslegung von Antrag und Unterlagen hat nach § 10 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV bei der Genehmigungsbehörde und ggf. einer geeigneten Stelle in der Nähe des Standorts zu erfolgen. Erneut ist lediglich bei UVP-pflichtigen Anlagen eine zusätzliche Internetveröffentlichung des UVP-Berichts sowie der das Vorhaben betreffenden entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen zwingend (§ 10 Abs. 1 S. 7 f der 9. BImSchV). Für den nach § 10 Abs. 6 BImSchG auch bei UVP-pflichtigen Vorhaben im Ermessen der Genehmigungsbehörde stehende Erörterungstermin (mit näheren Vorgaben in §§ 14 ff. der 9. BImSchV) ist **kein Digitalformat vorgesehen**.

Mit Pandemie-Beginn wurde die Unhaltbarkeit dieses Zustands im Hinblick auf die Fortführung von Planungs- und Genehmigungsverfahren in Zeiten der anzustrebenden Vermeidung persönlicher Kontakte schnell deutlich. Der Bundestag reagierte hierauf mit dem am 29. Mai 2020 in Kraft getretenen Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (PlanSiG). Dieses erlaubt es den Behörden, in enumerativ aufgelisteten Verfahren aus 24 anderen Gesetzen - darunter das UVPG, das BauGB und das BImSchG - im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung digital zu agieren.

Bereits die ortsübliche oder öffentliche Bekanntmachung etwa durch Anschlag an einer Amtstafel kann danach durch eine Veröffentlichung im Internet ersetzt werden (§ 2 Abs. 1 PlanSiG). Zusätzlich hat in diesen Fällen aber weiterhin eine Bekanntmachung in einem amtlichen Veröffentlichungsblatt oder einer örtlichen Tageszeitung zu erfolgen. Auch die Auslegung von Unterlagen oder Entscheidungen kann nach § 3 Abs. 1 PlanSiG durch eine Veröffentlichung im Internet ersetzt werden. Hier ist eine zusätzliche (physische) Auslegung der Unterlagen selbst nur zwingend, soweit dies nach den Umständen möglich ist (anderenfalls ist auf andere leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten wie öffentliche Lesegeräte zu verweisen, § 3 Abs. PlanSiG). Bei Ermessensentscheidungen der Behörden über die Durchführung von Erörterungsterminen ist zudem eine Berücksichtigung der pandemiebedingten Beschränkungen und Risiken statthaft (§ 5 Abs. 1 PlanSiG). Soweit Erörterungstermine zwingend sind, können diese

¹³⁸ Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 7. März 2019 – 10 S 2025/18, NVwZ-RR 2019, 713 (715).

durch Online-Konsultationen und, bei Einverständnis der Beteiligten, auch durch Telefon- oder Videokonferenzen ersetzt werden (§ 5 Abs. 2 bis 4 PlanSiG).

Die durch das PlanSiG erfolgte Digitalisierung im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung ist bisher nicht als dauerhafte Änderung der Beteiligungsverfahren konzipiert. Das PlanSiG ist ein zeitlich beschränktes Gesetz, das weitgehend nur bis zum 31. Dezember 2022 gilt. Für die Zeit danach geht nach aktuellem Rechtsstand der Weg von der Internetveröffentlichung zurück zur Papierauslage. Der Bundestag hat die Bundesregierung aber mit der Prüfung beauftragt, ob die Anwendung und Fortentwicklung der Instrumente des PlanSiG auch außerhalb der Pandemiesituation sinnvoll ist.¹³⁹ Hierbei werden auch die bereits im Gesetzgebungsverfahren angesprochenen Risiken im Hinblick auf den **Schutz sensibler Unternehmensdaten** und sicherheitsrelevanter Unterlagen zu würdigen sein.¹⁴⁰

IV. Umsetzungsoptionen für eine digitalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung

Ausgehend von dem dargestellten Rahmen des Umweltvölker- und Unionsrechts stehen einer stärkeren Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungs- und Planungsverfahren und entsprechenden Änderungen der jeweiligen Verfahrensvorschriften auf Gesetzes- und Verordnungsebene **keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken** entgegen. Die maßgebliche Forderung der unionsrechtlichen Bestimmungen, eine wirksame und effektive Beteiligung der Öffentlichkeit zu ermöglichen (vgl. etwa Art. 6 Abs. 2 und 4 der UVP-RL), eröffnet angesichts des weitgehenden Fehlens verbindlicher Vorgaben große mitgliedstaatliche Umsetzungsspielräume, von denen teilweise mit dem PlanSiG auch bereits Gebrauch gemacht wurde. Danach ist eine vollständige Abwicklung von Informationsbereitstellungs- und Anhörungsvorgängen über elektronische Kommunikationsformen und insbesondere das Internet bisher zwar nicht vorgeschrieben, unionsrechtlich aber zulässig. Eine Entscheidung hierfür ist eine politische, der höherrangiges Recht nicht entgegensteht.

Die dagegen teilweise noch immer vorgebrachten Bedenken einer fehlenden Verfügbarkeit des Internetzugriffs für große Bevölkerungsgruppen¹⁴¹ treffen bereits sachlich nicht zu. Nach den Erhebungen des Statistischen Bundesamts hatten 2020 bereits 92 % aller privaten Haushalte in Deutschland einen Internetanschluss; **91 % aller deutschen Haushalte hatten einen Breitbandanschluss**.¹⁴² Der Anteil der Bevölkerung, der nicht von seinem privaten Haushalt aus auf das Internet zugreifen kann, ist somit sehr klein und dürfte sich auch stetig weiter verringern. Zudem steht auch den Teilen der Bevölkerung, die zu Hause über keine Internetzugangsmöglichkeit verfügen, ein **breites Angebot öffentlich nutzbarer Internetterminals** etwa in Stadtbibliotheken oder Internet-Cafés zur Verfügung. Es erschließt sich nicht, warum die Nutzung solcher Zugangsmöglichkeiten weniger zumutbar sein sollte als die

¹³⁹ BT-Drs. 19/19214, S. 6.

¹⁴⁰ Vgl. BT-Drs. 19/19214, S. 6 f.

¹⁴¹ Vgl. Stellungnahme der Fraktion Die Linke zum Entwurf des PlanSiG, BT-Drs. 19/19214, S. 8.

¹⁴² Statistisches Bundesamt, Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien, 2020, S. 10.

überkommene Einsichtnahme in Papierausdrucke von Antragsunterlagen in zeitlich nur sehr begrenzt zugänglichen¹⁴³ Amtsstuben der Genehmigungs- und Planungsbehörden, die noch immer die gesetzlich vorgesehene Regel der Unterlagenauslage in Genehmigungs- und Planungsverfahren ist. Die Nutzung des Internets ist heute der **gesellschaftliche Normalfall**; sie lässt die Eröffnung sehr niedrigschwelliger Beteiligungsangebote zu.¹⁴⁴ Es wirkt daher aus der Zeit gefallen, wenn im aktuellen Schrifttum des Jahres 2021 unter Verweis darauf, Bürger müssten sich im Einzelfall erst mit den neuen Verfahren vertraut machen und sich einen Zugang zum Internet verschaffen, der Experimentiercharakter des PlanSiG und ein hieraus folgendes Befristungserfordernis betont wird.¹⁴⁵

Dies wird auch zunehmend in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung herausgestellt, die hierbei die allerdings inzwischen selbstverständlichen Vorteile des Internets betont:

„Bekanntmachungen im Internet bieten gegenüber der Obliegenheit, die Gemeindefafel in Augenschein zu nehmen, nicht nur den Vorzug der Wege- und Zeiterparnis. Für den einzelnen Interessenten besteht darüber hinaus die Möglichkeit, an seinem Internetzugang Einstellungen vorzunehmen, die bewirken, dass entweder bei jeder Nutzung des Internets oder aber innerhalb frei wählbarer Zeiträume bestimmte Netzangebote (z.B. der Internetauftritt von Behörden) selbsttätig aufgerufen oder eine automatische Abfrage anhand von Suchbegriffen durchgeführt wird, die der Nutzer vorgibt. Der Betroffene vermag sich so in ersichtlich zumutbarer Weise und mit mindestens gleicher Verlässlichkeit wie bei der Durchsicht von Tageszeitungen von behördlichen Verlautbarungen Kenntnis zu verschaffen.“¹⁴⁶

Die von § 3 Abs. 2 S. 1 PlanSiG den Behörden vorgegebene Verpflichtung, bei Ersatz einer Auslegung von Unterlagen durch die Veröffentlichung im Internet daneben noch zusätzlich die Auslegung oder leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten „etwa durch öffentlich zugängliche Lesegeräte“ vorzusehen, ist somit rechtlich nicht zwingend. Es gibt **keinen verfassungsrechtlich fundierten Anspruch** darauf, Unterlagen eines Genehmigungs- oder Planungsverfahrens in Papierform und in einem Verwaltungsgebäude oder auf einem von der Behörde zur Verfügung gestellten Gerät einsehen zu können. Auch unter Berücksichtigung der allerdings nur eingeschränkten grundrechtlichen Fundierung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist es nicht unzumutbar und keine Rechteverkürzung¹⁴⁷, wenn **der mündige Bürger** für die Wahrnehmung seiner Rechte auf die Nutzung einer privaten Internetzugangsmöglichkeit oder etwa der Internetterminals in Bibliotheken verwiesen wird. Dies erschwert im Vergleich zu den herkömmlichen Formen der Auslage und Inaugenscheinnahme vor Ort weder die tatsächliche

¹⁴³ Nach § 10 Abs. 1 S. 6 der 9. BImSchV ist die Einsicht in die auszulegenden Unterlagen während der Dienststunden (der Behörde) zu gewähren.

¹⁴⁴ Lohrum/Scharpf, Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung, UPR 2021, 413 ff.

¹⁴⁵ So *Schwerdtfeger*, Umweltrechtsschutz in Zeiten der Pandemie zwischen Entschleunigung und Beschleunigung, ZUR 2021, 451 (454).

¹⁴⁶ VGH München, Beschluss vom 26. März 2014 - 22 CS 14.471, BeckRS 2014, 49816 (Orientierungssatz).

¹⁴⁷ So aber die Befürchtung der Koalitionsparteien der 19. Legislaturperiode, vgl. BT-Drs. 19/18965, S. 13.

Teilhabe der Öffentlichkeit an den Verfahren noch errichtet es für diese nicht leicht überwindbare Hürden.¹⁴⁸

Es ist vielmehr ganz offenkundig, dass gerade die Veröffentlichung von Planungs- und Genehmigungsunterlagen über das Internet weiten Teilen der Bevölkerung einen viel einfacheren Zugang ermöglicht als die Hinterlegung mehrerer Aktenordner in den Büros der Gemeindeverwaltung. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die deutlich flexibleren Zugangszeiten sondern auch etwa für sehbehinderte Bürger, die sich die Inhalte von Unterlagen leicht über die IT-Systeme vorlesen lassen können, während sie bei einer bloßen Auslage auf eine persönliche Unterstützung vor Ort angewiesen sind. Der Aspekt der größeren **Barrierefreiheit** bei einem Informationszugang über das Internet und der Möglichkeit einer elektronischen Kommunikation mit den Behörden wurde daher auch im Bundestag bereits hervorgehoben.¹⁴⁹

Dem Gesetzgeber ist es damit nicht verwehrt, im Rahmen seines weiten politischen Ermessens bei der Verfahrensausgestaltung diesen ganz offenkundigen Vorteilen ein höheres Gewicht zugunsten einer Digitalisierung einzuräumen. Unbeschadet dessen wird sich ohnehin die Frage stellen, ob jene Teile der Öffentlichkeit, die elektronische Kommunikationsformen nicht nutzen wollen oder nicht nutzen können, sich typischerweise an Genehmigungs- und Planungsverfahren beteiligen oder ob der eigentliche Grund für die Geltendmachung diesbezüglicher Bedenken nicht eher darin liegt, behördliche Verfahren zur Zulassung individuell unerwünschter Vorhaben **aus sachfremden Erwägungen erschweren** zu wollen.

Das gleiche gilt auch für die Nutzung von Anhörungsrechten durch die Einreichung von Stellungnahmen und Meinungen. Auch hier steht höherrangiges Recht einer Beschränkung auf eine ausschließlich elektronische Kommunikation nicht entgegen. Angesichts der weiten Internetverbreitung sowie der flächendeckend vorhandenen Möglichkeiten eines Zugangs zu öffentlichen Internetterminals ist es nicht unzumutbar, die äußerungswilligen Teile der Öffentlichkeit darauf zu verweisen, Einwendungen ausschließlich elektronisch unter Verwendung behördlich vorgegebener Formulare einzureichen. Teilweise wird deshalb auf Landesebene ausdrücklich die elektronische Durchführung von Beteiligungsverfahren dort, wo es keine anderslautenden Vorgaben gibt, gesetzlich zugelassen (vgl. etwa § 18 Abs. 2 EGovG NRW).

Der Einwand, nicht alle Teile der Bevölkerung seien zur Bedienung der dazu nötigen IT-Gerätschaften in der Lage und mit dem Internet vertraut¹⁵⁰ und insbesondere älteren Menschen würde die Teilhabe an Prozessen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei einem ausschließlichen

¹⁴⁸ Richtigerweise spricht (Richter am Bundesverwaltungsgericht) *Wysk* daher von einer stark übertriebenen Sorge, Online-Angebote schlossen Teile der Öffentlichkeit von der Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte aus, vgl. *Wysk*, Planungssicherstellung in der COVID-19-Pandemie, NVwZ 2020, 905 (910).

¹⁴⁹ BT-Drs. 19/19214, S. 6.

¹⁵⁰ Vgl. Stellungnahme der Fraktion Die Linke zum Entwurf des PlanSiG, BT-Drs. 19/19214, S. 8.

Verweis auf das Internet faktisch unmöglich gemacht¹⁵¹, überzeugt nicht.¹⁵² Bereits nach dem geltenden Recht sind Stellungnahmen im Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren regelmäßig nur schriftlich oder elektronisch und nicht zur Niederschrift zu erheben (so etwa § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG). Dass damit etwa des Schreibens unfähige Analphabeten, von denen es in Deutschland über sechs Millionen geben soll¹⁵³, mit Barrieren bei der Darlegung ihrer Meinungen konfrontiert werden, ist ebenso offenkundig wie die für diese vorhandenen Möglichkeiten, sich von Freunden und Familienmitgliedern, Rechtsanwälten oder auch Umweltverbänden im Bedarfsfall helfen zu lassen. Durch einen Verweis auf die notwendige Schriftlichkeit von Einwendungen wird ihnen folglich die Wahrnehmung ihres Äußerungsrechts nicht verwehrt. Gleiches gilt bei einem Verweis auf die **ausschließlich elektronische Kommunikation**. Diese ist bereits heute für große Bevölkerungsteile etwa im Bereich der auch grundrechtsrelevanten Einkommenssteuererklärung für bestimmte Einkünfte oder der Erklärung zur Feststellung des Grundsteuerwerts im Zuge der Grundsteuerreform gesetzlich vorgeschrieben (vgl. § 25 Abs. 4 EStG bzw. § 228 Abs. 6 BewG i. V. m. § 87a Abs. 6 Satz 1 AO).

Es gibt keinen Rechtsanspruch darauf, sich für die Wahrnehmung bürgerschaftlicher Informations- und Beteiligungsrechte nicht der heute allgegenwärtigen und breit zugänglichen elektronischen Kommunikationsmittel bedienen zu müssen und bei traditionellen Formen wie dem handschriftlichen Brief verharren zu können. Auch die bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung geht vielmehr vom **Leitbild eines mündigen Bürgers** aus, dem im Rahmen eines Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens eigenständige Bemühungen zur Rechtswahrnehmung, die den Betroffenen nicht überfordern, zugemutet werden können.¹⁵⁴ Die Nutzung des Internets ist heute aber **nicht mehr unzumutbar**.

Unbeschadet dessen ist das Recht der Öffentlichkeit zur Beteiligung an Planungs- und Genehmigungsverfahren jedenfalls **kein Individualgrundrecht**, bei dessen Ausgestaltung der Gesetzgeber für jedes etwaige Erschwernis bei der Kommunikation eine leicht nutzbare Alternative vorzusehen hat. Rechtlich maßgeblich ist allein, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit effektiv und wirksam möglich bleibt und nicht aus sachfremden Gründen behindert wird. Das ist aber angesichts des Stands der IT-Technik und ihres hohen Verbreitungsanteils in der Bevölkerung bei einem Verweis auf eine ausschließlich elektronische Kommunikation nicht der Fall. Wer die Digitalisierung ernst nimmt und die von ihren **beschleunigenden Effekten** ausgehende Bedeutung für die Erreichung der Klimaschutzziele erkennt, darf sich nicht auf derartige **Scheingefechte**, die häufig ganz andere Interessen verdecken sollen, einlassen. Die Treibhausgasneutralität bis 2045 wird man nicht mit dem Telefaxgerät erreichen können.

¹⁵¹ So *Albrecht/Zschiegner*: Beteiligung der Öffentlichkeit am immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren im Pandemiefall, NVwZ 2020, 671 (674).

¹⁵² Vgl. *Wysk*, Planungssicherstellung in der COVID-19-Pandemie, NVwZ 2020, 905 (910).

¹⁵³ *Wysk*, Planungssicherstellung in der COVID-19-Pandemie, NVwZ 2020, 905 (908).

¹⁵⁴ BVerwG, Urteil vom 29. Januar 2009 - 4 C 16/07, NVwZ 2009, 1103 (1108).

Dass von einer weitgehend elektronisch abgewickelten Kommunikation in Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung Beschleunigungseffekte ausgehen können, liegt auf der Hand.¹⁵⁵ Insbesondere würden Planungs- und Genehmigungsbehörden hierdurch in die Lage versetzt, Stellungnahmen und Meinungsäußerungen der Öffentlichkeit mit IT-mäßiger Unterstützung zügig für eine weitere Bearbeitung aufbereiten zu können. Automatisierte Clusterungen nach Themenbereichen sowie die Identifikation von wiederholenden Vorträgen und massenhaften Einwendungen sollten in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden und zu entwickelnden Datenverarbeitungsprogrammen schneller möglich sein als bei einer händischen Bearbeitung.

Dem Gesetzgeber steht es damit frei, die Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungs- und Planungsverfahren weitgehend zu digitalisieren und ausschließlich elektronische Kommunikationsformen vorzusehen. In Übereinstimmung mit dem Koalitionsvertrag der neuen Regierungsparteien darf dieser Schritt, der eine entsprechende politische Entscheidung voraussetzt, konsequent auf allen staatlichen Ebenen und mit entsprechenden Anpassungen aller relevanten Verfahrensnormen gegangen werden. Wegen der damit insbesondere bei den Behörden verbundenen zusätzlichen IT-Ausstattungsbedarfe wird man hierbei mehrjährige Übergangszeiträume erwarten können.

C. Schutz von sensiblen Unternehmensdaten

Der letztlich unaufhaltbare Trend zu einer stärkeren Digitalisierung auch der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltbezogenen Planungs- und Genehmigungsverfahren sorgt bei einer Verlagerung der Auslage von Unterlagen in das Internet für deren weltweite und zeitlich unbegrenzte Verfügbarkeit. In Genehmigungsverfahren nach BImSchG eingereichte Antragsunterlagen sind damit auch fernab des Einwirkungsbereichs einer Anlage für einen potenziell unbegrenzten Personenkreis frei abrufbar. Bürgern und Umweltverbänden wird hierdurch ein leichter Zugang ermöglicht. Gleiches gilt aber auch für die Wettbewerber der Vorhabenträger sowie Personen mit **unredlichen Absichten**.

I. Potentieller Interessenwiderstreit: Digitalisierung vs. Geheimnisschutz

Der freie und letztlich nach Entscheidung zugunsten einer Unterlagenveröffentlichung im Internet nicht effektiv beschränkbare Zugang zu möglicherweise auch sensiblen Anlagen- und Unternehmensdaten hat im Zusammenhang mit der Schaffung des PlanSiG und der pandemiebedingt stärkeren Nutzung des Internets für Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren einige Bedenken und Kritik bei industriellen Vorhabenträgern ausgelöst. Diese sehen ein **höheres Risiko** insbesondere der **Verletzung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen** mit einer weltweiten Zugänglichkeit der Darstellung eigener Spezialentwicklungen oder auch der Beeinträchtigung von **Sicherheitsinteressen**.¹⁵⁶ Befürchtet wird, dass die auszulegenden

¹⁵⁵ *Mehde*, Die nächste Runde der Beschleunigungsdiskussion - Planungsverfahren und Infrastrukturentwicklung als Organisations- und Managementaufgabe, DVBl. 2020, 1312 (1318).

¹⁵⁶ *Wysk*, Planungssicherstellung in der COVID-19-Pandemie, NVwZ 2020, 905 (907).

Unterlagen auch für sachfremde Zwecke automatisiert auffind- und auswertbar sind.¹⁵⁷ Der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) betont in diesem Zusammenhang das offensichtliche Spannungsfeld des Informationsbedarfs der Bürger und der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen.¹⁵⁸ Dass ein solches besteht, wird man schon wegen der fehlenden Zweckbindung der Offenlegung in einem Genehmigungsverfahren oder auch des nach dem Umweltinformationsrecht eröffneten Zugangs zu Unterlagen nicht in Abrede stellen können. Es gibt hier innerhalb des bestehenden Rahmens des Unionsrechts keine Beschränkung der weiteren Verwendung der der Öffentlichkeit durch eine Genehmigungsbehörde zugänglich gemachten Unterlagen.¹⁵⁹ Auch das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen bietet hier wegen seines öffentlich-rechtliche Informationstätigkeiten etwa in umweltrelevanten Zusammenhängen nicht erfassenden Anwendungsbereichs keinen Schutz.¹⁶⁰

II. Vorgaben des Unions- und Umweltvölkerrechts

Die juristische Analyse lässt bereits im Umweltvölker- und im Unionsrecht eine Rahmensetzung für die auch grundrechtlich¹⁶¹ gebotene Geheimhaltung sensibler Daten und den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erkennen. Diese müssen nach der aktuellen Rechtslage mit Ausnahme der Umweltinformationen über Emissionen weitgehend nicht offengelegt werden:

Auf der Ebene des Umweltvölkerrechts wird der Schutz von sensiblen Unternehmensdaten bereits in der Aarhus-Konvention ausdrücklich als Einschränkung möglicher Informationsansprüche Dritter genannt. So kann nach Art. 4 Abs. 4 S. 1 lit. d) der Aarhus-Konvention der Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse hätte, soweit diese rechtlich geschützt sind, um berechnete wirtschaftliche Interessen zu schützen. Diese Möglichkeit der Ablehnung einer Informationsbekanntgabe wird nach Art. 6 Abs. 6 S. 1 2. Hs. der Aarhus-Konvention den Vertragsparteien auch im Genehmigungsverfahren eingeräumt. Daneben steht auch die grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Espoo-Konvention unter der Einschränkung des Schutzes von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen. Nach Art. 2 Abs. 8 der Espoo-Konvention lässt diese das Recht der Vertragsstaaten unberührt, innerstaatliche Gesetze, sonstige Vorschriften, Verwaltungsbestimmungen oder die anerkannte Rechtspraxis zum Schutz von Informationen anzuwenden, deren Weitergabe u.a. der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen schaden würde.

Diese völkerrechtlichen Bestimmungen finden ihren Niederschlag im Europarecht. So stellt Art. 24 Abs. 4 der Industrieemissions-RL die für die dortige Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehene Veröffentlichung von vorhabenbezogenen Informationen und Antragsunterlagen

¹⁵⁷ BT-Drs. 19/19214, S. 6 f.

¹⁵⁸ Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Genehmigungsverfahren digital denken, 2020, S. 6.

¹⁵⁹ Vgl. VG Berlin, Urteil vom 22. November 2018 - VG 2 K 384.16, BeckRS 2018, 35620.

¹⁶⁰ VG Berlin, Urteil vom 5. Dezember 2019 – VG 2 K 84.18, BeckRS 2019, 55317.

¹⁶¹ Vgl. *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 9 UIG Rn. 20.

ausdrücklich unter den Vorbehalt der Einschränkungen in Art. 4 Abs 1 und 2 der (Umweltinfor-mations)Richtlinie 2003/4/EG. Dies hat eine Berechtigung der Mitgliedsstaaten zur Folge, bestimmte Informationen im Zusammenhang mit einem Genehmigungsverfahren nicht veröf-fentlichen zu müssen. Gem. Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG betrifft das Informationen, deren Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte u.a. auf die öffentliche Sicherheit, auf Ge-schäfts- oder Betriebsgeheimnisse, auf Rechte an geistigem Eigentum sowie auf die Vertrau-lichkeit personenbezogener Daten.

Nach Art. 10 der UVP-Richtlinie berührt diese Richtlinie nicht die Verpflichtung der zuständigen Behörden, die von den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften auferlegten Be-schränkungen und die herrschende Rechtspraxis zur Wahrung der gewerblichen und handels-bezogenen Geheimnisse einschließlich des geistigen Eigentums und des öffentlichen Interes-ses zu beachten. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kann auch ansonsten gem. Art. 4 Abs. 2 lit. d) der Richtlinie 2003/4/EG als Grund für eine Verweigerung des Zugangs zu Umweltinformationen angeführt werden. Ausgenommen hiervon sind gem. Art. 4 Abs. 2 Uabs. 2 der Richtlinie lediglich Informationen über Emissionen in die Umwelt sowie Konstellationen eines überwiegenden öffentlichen Interesses.

III. Status quo der nationalen Vorgaben

Den damit durch das höherrangige Fachrecht ausdrücklich ermöglichten **Geheimnisschutz** sieht im Grundsatz auch das nationale Recht für die Öffentlichkeitsbeteiligung in immissions-schutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vor. Nach § 10 Abs. 2 S. 1 BImSchG sind Unterla-gen, soweit sie Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse enthalten, vom Vorhabenträger zu kenn-zeichnen und getrennt vorzulegen. Hierzu ist gem. § 4 Abs. 3 S. 2 der 9. BImSchV ein geson-dertes Verzeichnis einzureichen. Der Inhalt der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse enthal-tenden Unterlagen muss, soweit es ohne Preisgabe des Geheimnisses geschehen kann, von-seiten des Antragstellers so ausführlich dargestellt sein, dass es Dritten möglich ist, zu beur-teilen, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen der Anlage betroffen werden können, § 10 Abs. 2 S. 2 BImSchG. Diese Inhaltsdarstellung wird dann anstelle der geheim-haltungsbedürftigen Unterlagen ausgelegt, § 10 Abs. 3 S. 1 der 9. BImSchV, wenn die Be-hörde der Geheimniseinstufung des Antragstellers folgt.

Allerdings ist die Behörde nicht an die Einschätzung des Antragstellers zur Geheimnisqualität gebunden.¹⁶² Hält sie eine Geheimhaltung nicht für geboten, kann sie die Unterlagen nach der aufgrund des § 10 Abs. 3 S. 2 der 9. BImSchV erforderlichen Anhörung des Antragstellers auch gegen dessen Willen auslegen.¹⁶³ Der Antragsteller kann die Auslegung aber durch Rücknahme seines Genehmigungsantrags verhindern. Sehr zweifelhaft ist, ob diese nicht in-vestitionsfördernde Konsequenz einer Beendigung des Genehmigungsverfahrens durch eine eigenständige gerichtliche Anfechtung der Entscheidung der Behörde, dass die Unterlagen

¹⁶² *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 10 BImSchG Rn. 63 m.w.N.

¹⁶³ *Jarass*, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 10 Rn. 40 m.w.N.; a.A. aber *Dietlein*, a.a.O., Rn. 63.

nach ihrer Einschätzung keine Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse enthalten, verhindert werden kann. Denn letztlich handelt es sich hier nur um eine behördliche Verfahrenshandlung. Solche können nach § 44a VwGO aber grundsätzlich nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen gerichtlich angegriffen werden.¹⁶⁴ Einen stringenten und zügigen Weg zur isolierten gerichtlichen Klärung der Geheimnisqualität einer Genehmigungsunterlage im Rahmen eines Verfahrens nach § 10 BImSchG bietet die Verwaltungsgerichtsordnung derzeit nicht.

Zumindest theoretisch ist aber eine jedenfalls indirekte Rechtsschutzerlangung gegen eine behördliche Weigerung, die Geheimeinstufung einer Unterlage durch den Vorhabenträger anzuerkennen, im Wege einer verwaltungsgerichtlichen Klage auf Verpflichtung der Genehmigungsbehörde zur Erteilung der Genehmigung ohne vorherige Auslage der zu schützenden Unterlagen möglich.¹⁶⁵ In der Praxis ist das aber bereits im Hinblick auf die dadurch eintretende lange Verzögerung des Genehmigungsverfahrens regelmäßig kein gangbarer Weg. Vorhabenträger klagen regelmäßig nicht langjährig auf Genehmigungserteilung, sondern unterlassen in einer solchen Situation die Umsetzung ihrer unternehmerischen Investitionsentscheidung oder verwirklichen sie an anderer Stelle und insbesondere im Ausland.

Die geheimnisschützenden Vorgaben des § 10 Abs. 2 BImSchG sind auch bei grenzüberschreitenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligungen gemäß § 11a Abs. 3 S. 1 der 9. BImSchV zu beachten. Zudem gilt § 10 Abs. 2 BImSchG nach § 23b Abs. 1 S. 4 BImSchG auch bei einem störfallrechtlichen Genehmigungsverfahren.

Schützenswerte personenbezogenen Daten, die für die Anstoßfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erforderlich sind, werden zudem regelmäßig bereits auf der Grundlage datenschutzrechtlicher Vorgaben vor einer Veröffentlichung geschwärzt werden können.¹⁶⁶ Nach - allerdings noch nicht rechtskräftiger - Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg soll dies auch für die Namen und dienstlichen Kontaktdaten von Behördenmitarbeitern unterhalb der Referatsleiterebene sowie behördenexterner Dritter gelten.¹⁶⁷

Darüber hinaus ist nach § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV eine ausführliche Auslegung der Antragsunterlagen nicht vorzunehmen, wenn diese derart Aufschluss über das Vorhaben bieten würden, dass eine Veröffentlichung zu einer erheblichen Gefahr der öffentlichen Sicherheit darstellenden Störung der Errichtung oder des bestimmungsgemäßen Betriebs der Anlage durch Dritte führen kann und Maßnahmen der Gefahrenabwehr nicht möglich, ausreichend oder zulässig sind. In solchen Fällen hat gemäß § 10 Abs. 1 S. 5 der 9. BImSchV nur die

¹⁶⁴ Jarass, a.a.O., Rn. 40, sieht gleichwohl eine direkte Anfechtbarkeit der behördlichen Entscheidung über die Auslage als statthaft an.

¹⁶⁵ Vgl. Dietlein, a.a.O., Rn. 63 f.; Weiss, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 10 Rn. 109.

¹⁶⁶ So zutreffend Weiss, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 10 Rn. 112.

¹⁶⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10. Juni 2020 – OVG 12 B 1/19, BeckRS 2020, 15463. Gegen das Urteil wurde mit Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Mai 2021 (BVerwG 10 B 3.20) wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache die Revision zugelassen (derzeit anhängig unter BVerwG 10 C 5.21).

Auslegung einer verständlichen und zusammenhängenden Darstellung der Antragsunterlagen zu erfolgen.

Auch bei UVP-pflichtigen Verfahren sehen die gesetzlichen Vorgaben einen Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen vor. § 23 Abs. 1 S. 1 UVPG, der Art. 10 der UVP-Richtlinie umsetzt,¹⁶⁸ bestimmt, dass Rechtsvorschriften über Geheimhaltung und Datenschutz sowie über die Rechte am geistigen Eigentum unberührt bleiben. Zu diesen Rechtsvorschriften zählen insbesondere § 10 Abs. 2 BImSchG sowie § 30 VwVfG,¹⁶⁹ die demnach ebenfalls bei der UVP-Prüfung Anwendung finden. Dies konkretisiert § 23 Abs. 2, 3 UVPG in einer an § 10 Abs. 2 BImSchG erinnernden Art und Weise: Soweit die zur Einsicht für die Öffentlichkeit auszulegenden Unterlagen Informationen der in Abs. 1 genannten Art enthalten, kennzeichnet der Vorhabenträger diese und legt zusätzlich eine Darstellung vor, die den Inhalt der Unterlagen ohne Preisgabe des Geheimnisses beschreibt (§ 23 Abs. 2 S. 1 UVPG). Die Inhaltsdarstellung muss gem. § 23 Abs. 2 S. 2 UVPG so ausführlich sein, dass Dritten die Beurteilung ermöglicht wird, ob und in welchem Umfang sie von den Umweltauswirkungen des Vorhabens betroffen sein können. **Geheimhaltungsbedürftige Unterlagen** werden nicht selbst ausgelegt, sondern nach § 23 Abs. 3 UVPG bei der Auslegung durch die Inhaltsdarstellung ersetzt. Auch sind, soweit der Bescheid über die Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens nach § 27 Abs. 1 S. 1 UVPG geheimhaltungsbedürftige Angaben im Sinne des § 23 Abs. 2 UVPG enthält, die entsprechenden Stellen im Bescheid unkenntlich zu machen (§ 27 Abs. 1 S. 3 UVPG).

Der Schutz geheimhaltungsbedürftiger Daten in Planungs- und Genehmigungsverfahren ist auch in weiteren Normen vorgesehen. Während der Veröffentlichung der Raumordnungsverfahrensunterlagen etwa hat der Träger der raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme Anspruch darauf, dass seine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden (§ 15 Abs. 3 S. 2 ROG). Daneben haben Beteiligte nach § 30 VwVfG und den entsprechenden Ländervorschriften einen Anspruch darauf, dass ihre Geheimnisse, insbesondere die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden. Nach § 29 Abs. 2 3. Var. VwVfG ist die Behörde zu einer Gestattung einer Akteneinsicht durch einen Beteiligten u.a. nicht verpflichtet, soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen, geheim gehalten werden müssen. Hierunter fallen insbesondere auch Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse.¹⁷⁰

Gleiches gilt für die Vorgaben des Umweltinformationsrechts des Bundes und der Länder. Diese sehen in Umsetzung der Umweltinformations-RL das Recht vor, die Bekanntgabe von Umweltinformationen zu verweigern, wenn hierdurch ohne Zustimmung des Betroffenen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden. Ausgenommen hiervon sind

¹⁶⁸ BT-Drs. 18/11499, S. 92.

¹⁶⁹ *Dippel*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2018, § 23 UVPG Rn. 1.

¹⁷⁰ *Kallerhoff/Mayen*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2019, § 29 Rn. 73-74.

lediglich Umweltinformationen über Emissionen oder Konstellationen eines überwiegenden öffentlichen Interesses (vgl. nur § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und S. 2 UIG Bund). Auch der **Schutz personenbezogener Daten** und des **Urheberrechts** kann es rechtfertigen, einen Informationszugang zu verweigern (vgl. nur § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 UIG).

Schließlich hat der Gesetzgeber den Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen auch im Plansicherstellungsgesetz berücksichtigt. Nach § 3 Abs. 1 S. 5 PlanSiG hat der Vorhabenträger Anspruch darauf, dass seine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Behörde bei einer Veröffentlichung von Unterlagen im Internet nicht unbefugt offenbart werden. Dabei kann er nach § 3 Abs. 1 S. 6 PlanSiG der Veröffentlichung im Internet widersprechen, wenn er die Gefährdung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen oder wichtiger **Sicherheitsbelange** befürchtet. Widerspricht der Vorhabenträger jedoch der Veröffentlichung im Internet, hat die Behörde nach § 3 Abs. 1 S. 7 PlanSiG das Verfahren allerdings bis zu einer Auslegung auszusetzen. Diese Regelungen gelten nach § 5 Abs. 4 S. 5 PlanSiG auch für Online-Konsultationen, die anstelle eines Erörterungstermins oder einer mündlichen Verhandlung angeordnet werden.

Betrachtet man diesen Rechtsrahmen, ist doch scheinbar von einem hohen Niveau des Schutzes von sensiblen Unternehmensdaten auszugehen. Auch in Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung müssen schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht offengelegt werden. Hierunter wird man bei der erforderlich grund- und unionsrechtskonformen Auslegung (vgl. Art. 24 Abs. 4 IE-RL) auch solche vom Antragsteller vorzulegende Informationen zu fassen haben, deren Bekanntgabe negative Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit, das Urheberrecht sowie den Schutz personenbezogener Daten hätte. Das gilt für die herkömmliche Aktenauslage in einem Verwaltungsgebäude ebenso wie für eine Veröffentlichung im Internet. Antragsunterlagen eines Genehmigungsverfahrens, die derartige Informationen enthalten oder Rückschlüsse auf diese zulassen, müssen der Öffentlichkeit nach der bereits gegebenen Rechtslage nicht zugänglich gemacht werden. In den abstrakt-generellen Vorgaben des Genehmigungsverfahrensrechts kann hier keine Schutzlücke identifiziert werden, solange es um berechnigte - von der Rechtsordnung anerkannte - Geheimhaltungsinteressen geht.

Die von Industrieseite geäußerten Bedenken sind gleichwohl berechnigt. Tatsächlich resultiert das angesprochene **Spannungsfeld zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit an Information und dem Geheimhaltungsinteresse von Unternehmen** allerdings weniger aus unzureichenden materiellen Schutzvorgaben, als vielmehr aus Anwendungsschwierigkeiten und Vollzugsdefiziten in der Praxis: Eine Genehmigungsbehörde wird regelmäßig zur Vermeidung des Vorwurfs eines Verfahrensfehlers bei der Öffentlichkeitsbeteiligung darauf bedacht sein, den Umfang der als geheimhaltungsbedürftig eingestufteten Unterlagen möglichst gering zu halten. Mit der Option konfrontiert, entweder seinen Genehmigungsantrag zurückzuziehen bzw. das eingeleitete Verfahren nach § 3 Abs. 1 S. 7 PlanSiG aussetzen zu lassen, wird sich ein an einer beschleunigten Genehmigungserteilung interessierter Vorhabenträger zudem häufig schlechthin genötigt fühlen, einer breiteren Auslegung von Antragsunterlagen zuzustimmen,

wenn er die Genehmigungsbehörde nicht von einer Geheimhaltungsbedürftigkeit überzeugen kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn es keine prozessrechtliche Möglichkeit gibt, zügig und isoliert die vor einer Offenlegung schützende Geheimnisqualität der fraglichen Unterlagen verbindlich zu klären. Es ist keine Basis für eine unternehmerische Investitionsentscheidung, langjährige Gerichtsverfahren zur Verpflichtung der Behörde, die Genehmigung ohne Offenlegung dieser Unterlagen zu erteilen, führen zu müssen. Die Investitionen werden in solchen Konstellationen vielmehr unterlassen oder an anderer Stelle und insbesondere im Ausland getätigt.

Auch sind die gesetzlich nicht definierten **Begriffe der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse** im Hinblick auf ihre Unbestimmtheit teils **nicht leicht anzuwenden**. Dies kann es einem Unternehmen erschweren, die Schutzwürdigkeit geheimer Tatsachen und spezifischer Anlagen- und Unternehmensdaten darzulegen. Für die Genehmigungsbehörden ist es ebenfalls nicht immer leicht, die Notwendigkeit des Geheimnisschutzes nachzuvollziehen und zwischen einem berechtigten oder auch einem nicht gebotenen Geheimhaltungsinteresse zu unterscheiden. Die Anwendung der bundesverwaltungsgerichtlichen Formel, entscheidend sei, ob ein verständiger Unternehmer Informationen dieser Art geheim halten würde, vor allem, weil die Offenlegung der betreffenden Information geeignet wäre, **exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen** den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des betroffenen Unternehmens nachteilig zu beeinflussen¹⁷¹, verlangt letztlich auch wirtschaftliche Wertungen und ein Grundverständnis für die relevanten Wettbewerbspositionen, Marktbedingungen und die Wettbewerbsrelevanz einer Information. Typischerweise sind das Materien, die bei einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde nicht im Fokus stehen und zu denen eine nur eingeschränkte Behördenkenntnis vorhanden ist. Für eine Erleichterung könnten hier auf Länderebene zu erlassene **Verwaltungsvorschriften und Interpretationshilfen** zum praktischen Umgang mit berechtigten Geheimhaltungsinteressen und den typischen Indikatoren für schützenswerte Daten sorgen. Auch dies ist eine Frage der im Zusammenhang mit Beschleunigungsvorhaben unabdingbaren Ausstattung der Vollzugsbehörden mit den erforderlichen Ressourcen: Diese dürfen mit den Schwierigkeiten einer Interpretation komplexer und sehr offener Rechtsbegriffe nicht allein gelassen werden.

Richtig ist allerdings auch, dass von der Rechtsprechung für die Rechtfertigung der Anerkennung einer Unterlage als geheimhaltungsbedürftig keine übersteigerten Anforderungen gestellt werden. Nach dem Bundesverwaltungsgericht gilt hier lediglich der allgemeine ordnungsrechtliche Maßstab der **hinreichenden Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts**. Der sichere Nachweis nachteiliger Auswirkungen im Falle einer Offenlegung der Daten und Unterlagen muss hierfür nicht erbracht werden. Es genügt vielmehr die - nicht nur theoretische - Möglichkeit einer Beeinträchtigung etwa der Wettbewerbsposition des betroffenen Unternehmens.¹⁷² Auch reicht nach der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung die bloße Möglichkeit eines direkten oder indirekten Rückschlusses auf ein Geschäfts- oder

¹⁷¹ BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2017 – 7 C 31.15, NVwZ 2017, 1775 (1781).

¹⁷² BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2017 – 7 C 31.15, NVwZ 2017, 1775 (1785).

angefordert werden. Die praktische Wirksamkeit einer stärkeren Eingrenzung der im Genehmigungsverfahren allgemein zu veröffentlichenden Unterlagen wird hierdurch limitiert.

Relevante Umsetzungsspielräume zur diesbezüglichen Ausweitung der geheimhaltungsfähigen Unterlagen dürfte die Umweltinformationsrichtlinie in ihrer jetzigen Fassung auch unter Berücksichtigung der sehr informationszugangsfreundlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs¹⁷⁵ nicht bieten. Das Umweltrecht der Union kennt insofern keinen umfassenden Datenschutz. Es geht vielmehr als Grundregel von einem weiten Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Umweltinformationen aus, das nur ausnahmsweise und nur bei „enger“ Auslegung der Ablehnungsgründe (so Art. 4 Abs. 2 S. 2 der Richtlinie 2003/4/EG) eingeschränkt werden darf. Hält man dies für zu weitgehend, müssten für eine Beschränkung Konsequenzen namentlich durch eine Änderung der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG gezogen werden. Das setzt entsprechende politische Mehrheiten gerade auch im Europäischen Parlament zugunsten eines stärkeren Schutzes vor einer Veröffentlichung von sensiblen Umweltinformationen voraus.

Insgesamt ist es daher eine **politische Abwägungsentscheidung**, ob die immerhin durch das bestehende europäische Recht gegebenen Möglichkeiten einer Beschränkung des Umfangs der im Rahmen eines Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens öffentlich zu machenden Unterlagen auch in Anbetracht der damit verbundenen Risiken stärker genutzt werden sollen. Effektiver könnte es sein, den bereits bestehenden Rechtsrahmen bei einer zunehmenden Verlagerung der Öffentlichkeitsbeteiligung in das Internet verstärkt zugunsten des **Schutzes sensibler Unternehmensdaten** zu nutzen. Hier werden zuvörderst die Vorhabenträger im Rahmen ihrer Darlegungslast nach § 10 Abs. 2 S. 1 BImSchG darauf zu achten haben, plausibel, substantiiert und nachvollziehbar die Geheimhaltungsbedürftigkeit bestimmter Genehmigungsunterlagen darzulegen und bei einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse auf deren Beachtung zu bestehen. Die vorstehend dargestellten Anforderungen der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung hierfür sind letztlich nicht hoch. Aber auch den Vollzugsbehörden sollten hier durch Verwaltungsvorschriften und Interpretationsbeispiele **praktikable Vollzugshilfen** an die Hand gegeben werden.

Zudem sollte eine Möglichkeit zur zügigen verwaltungsgerichtlichen Klärung der Geheimhaltungsbedürftigkeit einer Unterlage im Rahmen eines laufenden Genehmigungsverfahrens geschaffen werden. Es ist nicht im Interesse einer schnellen Transformation hin zu einer treibhausgasneutralen Energiewirtschaft und Industrie, Unternehmen vor die Alternative zu stellen, entweder ihren Genehmigungsantrag zurückziehen, eine Preisgabe ihrer sensiblen und möglicherweise als geheimhaltungswürdig einzustufenden Unternehmensdaten zu akzeptieren oder langjährig gerichtlich auf Genehmigungserteilung ohne Auslegung der betreffenden Unterlagen klagen zu müssen. Auch die nach § 3 Abs. 1 S. 7 PlanSiG eröffnete Möglichkeit, im Falle einer ansonsten beabsichtigten Internetauslage das Verfahren solange auszusetzen, bis

¹⁷⁵ Vgl. nur EuGH, Urteil vom 23. November 2016 – C-673/13 P (Kommission/Stichting Greenpeace Nederland und PAN Europe), Rn. 52.

eine herkömmliche Aktenauslage möglich ist, steht in einem offenkundigen Gegensatz zum Beschleunigungserfordernis und ist **weder praktikabel noch investitionsfördernd**. Sie sanktioniert faktisch den Vorhabenträger, der sich um einen Schutz sensibler Unternehmensdaten bemüht.

Richtigerweise hatte daher die SPD-Bundestagsfraktion im Gesetzgebungsverfahren zum PlanSiG den Gedanken der Schaffung eines gesonderten Rechtsbehelfs zur **isolierten Klärung der Geheimhaltungsbedürftigkeit** einer Unterlage im Rahmen eines laufenden Genehmigungsverfahrens angesprochen.¹⁷⁶ Dies könnte in der Tat eine ausgleichende Möglichkeit darstellen, sowohl dem Interesse an einer beschleunigten Durchführung und Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren als auch **berechtigten Geheimhaltungsinteressen** gerecht zu werden.

Zur Umsetzung bietet es sich an, in § 10 BImSchG (oder unmittelbar in der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO) eine entsprechende Anwendung der bewährten Regelungen des § 99 Abs. 2 VwGO zur **in camera-Überprüfung** der Geheimhaltungsbedürftigkeit bestimmter behördlicher Akten im Verwaltungsprozess anzuordnen. In Verbindung mit einer festen Zeitvorgabe von zwei Monaten für die dann von dem Fachsenat des zuständigen Oberverwaltungsgerichts unter Ausschluss der Öffentlichkeit vorrangig und beschleunigt zu treffende Entscheidung würde dies eine zügige gerichtliche Klärung der Berechtigung des Geheimhaltungsinteresses des Vorhabenträgers ermöglichen, ohne das Genehmigungsverfahren als solches auf unbestimmte Zeit aussetzen oder ganz beenden zu müssen.

Der Vorhabenträger würde hierdurch in die Lage versetzt, sich für den gerichtlichen Schutz seiner sensiblen Daten einsetzen zu können, ohne die Fortführung seines Vorhabens als Ganzes zu gefährden. Das gerichtliche Verfahrensrecht kennt etwa in § 88 Abs. 3, § 129a und § 155 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) entsprechende Vorrang- und Beschleunigungsanordnungen, die für die Gerichte verbindlich sind. Erneut gilt auch hier: Wer den Beschleunigungsansatz ernst nimmt und Genehmigungsverfahren im grundrechtlich geschützten Interesse an der Erreichung der Treibhausgasneutralität bis 2045 zügiger als bisher durchführen möchte, muss auch entsprechende Mechanismen für eine schnelle Konfliktklärung durch die Judikative schaffen. Hierfür ist es nicht ausreichend, für Angelegenheiten des Planungsrechts neue Senate am Bundesverwaltungsgericht vorzusehen.¹⁷⁷

3. Teil Regelungsvorschläge

Die in diesem Gutachten aufgezeigten Möglichkeiten, Genehmigungs- und Planungsverfahren im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung zu beschleunigen, werden teilweise einer weiteren fachlichen Prüfung bedürfen. Dies gilt namentlich für den Vorschlag einer Heraufsetzung des

¹⁷⁶ BT-Drs. 19/19214, S. 7.

¹⁷⁷ Vgl. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP vom 24. November 2021, S. 12.

Schwellenwerts für die Durchführung eines förmlichen Genehmigungsverfahrens nach § 10 BImSchG für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energie in Windparks. Deutschland ist hier zwar an keine festen Schwellenwerte des Unionsrechts gebunden, muss aber bei der Definition eines solchen Wertes nach Art. 4 Abs. 3 UVP-RL bestimmte materielle Kriterien nach deren Anhang III berücksichtigen. Die Prüfung, ob damit auch eine Schwelle von 30, 40 oder 50 Windkraftanlagen gerechtfertigt werden könnte, ist im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht zu leisten.

Gleiches gilt für die Überlegung einer Beschränkung des Umfangs der in einem Genehmigungsverfahren zugänglich zu machenden Informationen durch Ausnutzung der bestehenden unionsrechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten. Hierzu wird es einen auch Verwaltungspraktiker einzubeziehenden Dialogs dazu geben müssen, welche Beschleunigungs- und Effizienzeffekte tatsächlich durch eine solche Reduzierung des Auslageumfangs erzielt werden könnten und ob diese in einem angemessenen Verhältnis zu den verfahrensrechtlichen Risiken und dem höheren Verwaltungsaufwand stehen.

Auch die denkbare Beschränkung des Kreises der einwendungsberechtigten Personen auf die betroffene Öffentlichkeit bedarf einer weiteren Analyse unter Einbeziehung derjenigen, die im Falle einer Umsetzung mit der Aufgabe der Betroffenenidentifikation konfrontiert wären. Hierbei wird wegen der offensichtlichen Fehleranfälligkeit ein besonderes Gewicht auf die Risiken-Nutzen-Analyse zu legen sein.

Für andere Beschleunigungsoptionen lassen sich hingegen einfacher Regelungsvorschläge aufzeigen. Deren Nutzung steht im politischen Ermessen des Bundesgesetzgebers und der Bundesregierung, dessen Ausübung sich aber auch an den freiheitssichernden Anforderungen an eine zügige Erreichung der Treibhausgasneutralität messen lassen muss:

A. Änderungen des BImSchG und der 9. BImSchV

Im Bereich des Immissionsschutzrechts könnten die in diesem Gutachten aufgezeigten Möglichkeiten der Beschleunigung im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung (A), zur Digitalisierung (B) und zur Verbesserung des Schutzes sensibler Daten (C) im Wesentlichen durch die nachfolgend dargestellten Änderungen des BImSchG und der 9. BImSchV, die weitere redaktionelle Änderungen in anderen Normen nach sich ziehen können, umgesetzt werden:

	Bisherige Fassung	Vorgeschlagene Neufassung
A		<p><u>§ 3 Abs. 11 BImSchG</u></p> <p>Betroffene Öffentlichkeit im Sinne dieses Gesetzes ist jede Person, deren Belange durch die Erteilung einer Genehmigung berührt werden; hierzu gehören auch Vereinigungen, deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich durch eine Genehmigungserteilung berührt wird, darunter auch Vereinigungen zur Förderung des Umweltschutzes.</p>

<p>A B C</p>	<p><u>§ 10 Abs. 2 BImSchG</u></p> <p>Soweit Unterlagen Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse enthalten, sind die Unterlagen zu kennzeichnen und getrennt vorzulegen. Ihr Inhalt muss, soweit es ohne Preisgabe des Geheimnisses geschehen kann, so ausführlich dargestellt sein, dass es Dritten möglich ist, zu beurteilen, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen der Anlage betroffen werden können.</p>	<p><u>§ 10 Abs. 2 BImSchG</u></p> <p>Soweit Unterlagen Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse enthalten, sind die Unterlagen zu kennzeichnen und getrennt vorzulegen. Gleiches gilt für personenbezogene Daten, wenn durch deren Bekanntgabe Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden, und Informationen, durch deren Bekanntgabe Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, verletzt würden. Ihr Inhalt muss, soweit es ohne Preisgabe des Geheimnisses und der weiteren vor einer Bekanntgabe zu schützenden Angaben geschehen kann, so ausführlich dargestellt sein, dass es Dritten möglich ist, zu beurteilen, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen der Anlage betroffen werden können. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie die in Satz 2 aufgeführten Daten und Informationen dürfen nicht ohne Zustimmung des Antragstellers nach § 10 Absatz 4 im Internet veröffentlicht werden. Auf Antrag des Antragstellers stellt das Oberverwaltungsgericht in entsprechender Anwendung von § 99 Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung den Schutz dieser Daten und Informationen vor einer Bekanntgabe fest; § 44a der Verwaltungsgerichtsordnung findet keine Anwendung. Das gerichtliche Verfahren ist vorrangig und beschleunigt durchzuführen. Es soll innerhalb von zwei Monaten nach Antragstellung abgeschlossen werden.</p>
<p>A B</p>	<p><u>§ 10 Abs. 3 BImSchG</u></p> <p>Sind die Unterlagen des Antragstellers vollständig, so hat die zuständige Behörde das Vorhaben in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und außerdem entweder im Internet oder in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes der Anlage verbreitet sind, öffentlich bekannt zu machen. Der Antrag und die vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen, mit Ausnahme der Unterlagen nach Absatz 2 Satz 1, sowie die entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der Behörde im Zeitpunkt der Bekanntmachung vorliegen, sind nach der Bekanntmachung einen Monat zur Einsicht auszulegen. Weitere Informationen, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens von Bedeutung sein können und die der zuständigen Behörde erst nach Beginn der Auslegung vorliegen, sind der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen über den</p>	<p><u>§ 10 Abs. 3 BImSchG</u></p> <p>Sind die Unterlagen des Antragstellers vollständig, so hat die zuständige Behörde das Vorhaben in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und außerdem im Internet öffentlich bekannt zu machen. Der Antrag und die vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen, mit Ausnahme der Unterlagen nach Absatz 2 Satz 1, sowie die entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der Behörde im Zeitpunkt der Bekanntmachung vorliegen, sind nach der Bekanntmachung 30 Tage im Internet zu veröffentlichen. Weitere Informationen, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens von Bedeutung sein können und die der zuständigen Behörde erst nach Beginn der Auslegung vorliegen, sind der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen über den Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen. Während des Veröffentlichungszeitraums kann die</p>

	<p>Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen. Bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist kann die Öffentlichkeit gegenüber der zuständigen Behörde schriftlich oder elektronisch Einwendungen erheben; bei Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie gilt eine Frist von einem Monat. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind für das Genehmigungsverfahren alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Einwendungen, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen, sind auf den Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten zu verweisen.</p>	<p>betroffene Öffentlichkeit gegenüber der zuständigen Behörde nach einem von dieser bekanntgemachten Verfahren elektronisch Einwendungen erheben. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind für das Genehmigungsverfahren alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Einwendungen, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen, sind auf den Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten zu verweisen.</p>
A B		<p><u>§ 10 Abs. 3b BImSchG</u> Auf Antrag des Antragstellers kann die Genehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Belegenheitsgemeinde entscheiden, die nach § 10 Absatz 3 im Internet zu veröffentlichen Unterlagen gemeinsam und zeitgleich mit den von der Belegenheitsgemeinde in einem von dieser geführten Verfahren zur Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 Absatz 1 des Baugesetzbuchs im Internet zu veröffentlichen. Die Genehmigungsbehörde und die Belegenheitsgemeinde sind berechtigt, die Einzelheiten der Veröffentlichung und des Verfahrens in einer Vereinbarung zu regeln. Diese kann auch die Beauftragung einer gemeinsamen Stelle mit der Zusammenstellung der im Internet zu veröffentlichen Unterlagen und einer koordinierten Bekanntmachung vorsehen.</p>
A B	<p><u>§ 10 Abs. 4 BImSchG</u> In der Bekanntmachung nach Absatz 3 Satz 1 ist</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. darauf hinzuweisen, wo und wann der Antrag auf Erteilung der Genehmigung und die Unterlagen zur Einsicht ausgelegt sind; 2. dazu aufzufordern, etwaige Einwendungen bei einer in der Bekanntmachung zu bezeichnenden Stelle innerhalb der Einwendungsfrist vorzubringen; dabei ist auf die Rechtsfolgen nach Absatz 3 Satz 5 hinzuweisen; 3. ein Erörterungstermin zu bestimmen und darauf hinzuweisen, dass er auf Grund einer Ermessensentscheidung der Genehmigungsbehörde nach Absatz 6 durchgeführt wird und dass dann die formgerecht erhobenen Einwendungen auch bei Ausbleiben des Antragstellers oder von 	<p><u>§ 10 Abs. 4 BImSchG</u> In der Bekanntmachung nach Absatz 3 Satz 1 ist</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. darauf hinzuweisen, unter welcher Internetadresse und wann der Antrag auf Erteilung der Genehmigung und die Unterlagen im Internet veröffentlicht werden; 2. dazu aufzufordern, etwaige Einwendungen nach einem in der Bekanntmachung mitzuteilendem Verfahren elektronisch während des Veröffentlichungszeitraums vorzubringen; dabei ist auf die Rechtsfolgen nach Absatz 3 Satz 5 hinzuweisen; 3. darauf hinzuweisen, dass die Zustellung der Entscheidung über die Einwendungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden kann.

	<p>Personen, die Einwendungen erhoben haben, erörtert werden;</p> <p>4. darauf hinzuweisen, dass die Zustellung der Entscheidung über die Einwendungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden kann.</p>	
A	<p><u>§ 10 Abs. 6 BImSchG</u></p> <p>Nach Ablauf der Einwendungsfrist kann die Genehmigungsbehörde die rechtzeitig gegen das Vorhaben erhobenen Einwendungen mit dem Antragsteller und denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, erörtern.</p>	Ersatzlose Streichung
A	<p><u>§ 16b Abs. 6 BImSchG</u></p> <p>Auf einen Erörterungstermin soll verzichtet werden, wenn nicht der Antragsteller diesen beantragt.</p>	Ersatzlose Streichung
A B	<p><u>§ 10 Abs. 1 der 9. BImSchV</u></p> <p>Bei der Genehmigungsbehörde und, soweit erforderlich, bei einer geeigneten Stelle in der Nähe des Standorts des Vorhabens sind der Antrag sowie die beigefügten Unterlagen auszulegen, die die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit enthalten. Darüber hinaus sind, soweit vorhanden, die entscheidungserheblichen sonstigen der Genehmigungsbehörde vorliegenden behördlichen Unterlagen zu dem Vorhaben auszulegen, die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit oder Empfehlungen zur Begrenzung dieser Auswirkungen enthalten. Verfügt die Genehmigungsbehörde bis zur Entscheidung über den Genehmigungsantrag über zusätzliche behördliche Stellungnahmen oder von ihr angeforderte Unterlagen, die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit oder Empfehlungen zur Begrenzung dieser Auswirkungen enthalten, sind diese der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Bundes und der Länder über den Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen. Betrifft das Vorhaben eine UVP-pflichtige Anlage, so ist auch der vom Antragsteller zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zusätzlich beigefügte UVP-Bericht nach § 4e auszulegen; ferner sind der Antrag und die Unterlagen auch in den Gemeinden auszulegen, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt. Soweit eine Auslegung der Unterlagen nach § 4b Absatz 1 und 2 zu einer Störung im Sinne des § 4b Absatz 3 führen</p>	<p><u>§ 10 Abs. 1 der 9. BImSchV</u></p> <p>Der Antrag sowie die beigefügten Unterlagen, die die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit enthalten, sind von der Genehmigungsbehörde im Internet zu veröffentlichen. Darüber hinaus sind, soweit vorhanden, die entscheidungserheblichen sonstigen der Genehmigungsbehörde vorliegenden behördlichen Unterlagen zu dem Vorhaben im Internet zu veröffentlichen, die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit oder Empfehlungen zur Begrenzung dieser Auswirkungen enthalten. Verfügt die Genehmigungsbehörde bis zur Entscheidung über den Genehmigungsantrag über zusätzliche behördliche Stellungnahmen oder von ihr angeforderte Unterlagen, die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit oder Empfehlungen zur Begrenzung dieser Auswirkungen enthalten, sind diese der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Bundes und der Länder über den Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen. Betrifft das Vorhaben eine UVP-pflichtige Anlage, so ist auch der vom Antragsteller zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zusätzlich beigefügte UVP-Bericht nach § 4e im Internet zu veröffentlichen. Soweit eine Veröffentlichung der Unterlagen im Internet nach § 4b Absatz 1 und 2 zu einer Störung im Sinne des § 4b Absatz 3 führen kann, ist an Stelle dieser Unterlagen die Darstellung nach § 4b Absatz 3 im Internet zu veröffentlichen. Der</p>

	<p>kann, ist an Stelle dieser Unterlagen die Darstellung nach § 4b Absatz 3 auszulegen. In den Antrag und die Unterlagen nach den Sätzen 1, 2 und 4 sowie in die Darstellung nach § 4b Absatz 3 ist während der Dienststunden Einsicht zu gewähren. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben hat der Träger des Vorhabens den UVP-Bericht sowie die das Vorhaben betreffenden entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der Genehmigungsbehörde zum Zeitpunkt des Beginns des Beteiligungsverfahrens vorgelegen haben, auch elektronisch vorzulegen. § 8 Absatz 1 Satz 3 und 4 gilt bei UVP-pflichtigen Vorhaben für diese Unterlagen entsprechend.</p>	<p>Träger des Vorhabens hat den Antrag und die weiteren Unterlagen auch elektronisch vorzulegen.</p>
A B	<p><u>§ 10 Abs. 2 der 9. BImSchV</u> Auf Anforderung eines Dritten ist diesem eine Abschrift oder Vervielfältigung der Kurzbeschreibung nach § 4 Absatz 3 Satz 1 zu überlassen.</p>	<p>Ersatzlose Streichung</p>
A B C	<p><u>§ 10 Abs. 3 der 9. BImSchV</u> Soweit Unterlagen Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse enthalten, ist an ihrer Stelle die Inhaltsdarstellung nach § 10 Absatz 2 Satz 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes auszulegen. Hält die Genehmigungsbehörde die Kennzeichnung der Unterlagen als Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse für unberechtigt, so hat sie vor der Entscheidung über die Auslegung dieser Unterlagen den Antragsteller zu hören.</p>	<p><u>§ 10 Abs. 3 der 9. BImSchV</u> Soweit Unterlagen Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, personenbezogene Daten, durch deren Bekanntgabe Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden, oder Informationen, deren Bekanntgabe Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, verletzen würde, enthalten und der Antragsteller deren Offenlegung nicht zustimmt, ist an ihrer Stelle die Inhaltsdarstellung nach § 10 Absatz 2 Satz 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes im Internet zu veröffentlichen. Hält die Genehmigungsbehörde die Kennzeichnung der Unterlagen als vor einer Bekanntgabe zu schützende Daten und Informationen für unberechtigt, so hat sie den Antragsteller hierauf sowie auf die Möglichkeit, den Schutz dieser Daten und Informationen vor einer Bekanntgabe durch das Oberverwaltungsgericht in dem Verfahren nach § 10 Absatz 2 Satz 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes feststellen zu lassen, hinzuweisen.</p>
A B	<p><u>§ 12 Abs. 1 der 9. BImSchV</u> Einwendungen können bei der Genehmigungsbehörde oder bei der Stelle erhoben werden, bei der Antrag und Unterlagen zur Einsicht ausliegen. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben gilt eine Einwendungsfrist von einem Monat nach Ablauf der Auslegungsfrist. Nach Ablauf der Einwendungsfrist entscheidet die Genehmigungsbehörde unter Berücksichtigung von § 14, ob im Genehmigungsverfahren ein Erörte-</p>	<p><u>§ 12 Abs. 1 der 9. BImSchV</u> Die betroffene Öffentlichkeit kann Einwendungen bei der Genehmigungsbehörde innerhalb des Veröffentlichungszeitraums von 30 Tagen nach einem von dieser zu bezeichnenden Verfahren, das auch die Nutzung elektronischer Formulare vorsehen kann, elektronisch erheben.</p>

	<p> rungstermin nach § 10 Absatz 6 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes durchgeführt wird. Das gilt auch für UVP-pflichtige Anlagen. Die Entscheidung ist öffentlich bekannt zu machen.</p>	
	<p><u>3. Abschnitt der 9. BImSchV</u> §§ 14-19: Erörterungstermin</p>	Ersatzlose Streichung

B. Änderungen des UVPG

Im Bereich des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung könnten die in diesem Gutachten aufgezeigten Beschleunigungsmöglichkeiten im Wesentlichen durch die nachfolgend dargestellten Änderungen des UVPG, die weitere redaktionelle Änderungen nach sich ziehen können, umgesetzt werden:

	Bisherige Fassung	Vorgeschlagene Neufassung
A B	<p><u>§ 18 Abs. 1 UVPG</u></p> <p>Die zuständige Behörde beteiligt die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens. Der betroffenen Öffentlichkeit wird im Rahmen der Beteiligung Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Dabei sollen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigungen die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen. Das Beteiligungsverfahren muss den Anforderungen des § 73 Absatz 3 Satz 1 und Absatz 5 bis 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechen.</p>	<p><u>§ 18 Abs. 1 UVPG</u></p> <p>Die zuständige Behörde beteiligt die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens. Der betroffenen Öffentlichkeit wird im Rahmen der Beteiligung Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Dabei sollen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigungen die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen. Das Beteiligungsverfahren muss den Anforderungen des § 10 Absätze 3 und 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes entsprechen.</p>
A B	<p><u>§ 21 Abs. 1 UVPG</u></p> <p>Die betroffene Öffentlichkeit kann sich im Rahmen der Beteiligung schriftlich oder zur Niederschrift bei der zuständigen Behörde äußern.</p>	<p><u>§ 21 Abs. 1 UVPG</u></p> <p>Die betroffene Öffentlichkeit kann sich im Rahmen der Beteiligung unter Nutzung eines von der zuständigen Behörde festzulegenden elektronischen Verfahrens äußern.</p>
A B C	<p><u>§ 23 Abs. 3 UVPG</u></p> <p>Geheimhaltungsbedürftige Unterlagen sind bei der Auslegung durch die Inhaltsdarstellung zu ersetzen.</p>	<p><u>§ 23 Abs. 3 UVPG</u></p> <p>Geheimhaltungsbedürftige Unterlagen sind bei der Auslegung durch die Inhaltsdarstellung zu ersetzen. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dürfen nicht ohne Zustimmung des Vorhabenträgers im Internet veröffentlicht werden. Gleiches gilt für personenbezogene Daten, wenn durch deren Bekanntgabe Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden, und Informationen, durch deren Bekanntgabe Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, verletzt würden. Auf Antrag des Vorhabenträgers stellt das Oberverwaltungsgericht in entsprechender Anwendung von § 99 Absatz 2 der</p>

	Verwaltungsgerichtsordnung den Schutz dieser Daten und Informationen vor einer Bekanntgabe fest; § 44a der Verwaltungsgerichtsordnung findet keine Anwendung. Das gerichtliche Verfahren ist vorrangig und beschleunigt durchzuführen. Es soll innerhalb von zwei Monaten nach Antragstellung abgeschlossen werden.
--	---

C. Änderungen des BauGB

Im Bereich des Bauplanungsrechts könnten die in diesem Gutachten aufgezeigten Beschleunigungsmöglichkeiten im Wesentlichen durch die nachfolgend dargestellten Änderungen des BauGB, die weitere redaktionelle Änderungen, nach sich ziehen können, umgesetzt werden:

	Bisherige Fassung	Vorgeschlagene Neufassung
A	<u>§ 3 Abs. 2 BauGB</u>	<u>§ 3 Abs. 2 BauGB</u>
B	Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats, mindestens jedoch für die Dauer von 30 Tagen, oder bei Vorliegen eines wichtigen Grundes für die Dauer einer angemessenen längeren Frist öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können. Die nach § 4 Absatz 2 Beteiligten sollen von der Auslegung benachrichtigt werden. Die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen sind zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen. Haben mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben, kann die Mitteilung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird; die Stelle, bei der das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann, ist ortsüblich bekannt zu machen. Bei der Vorlage der Bauleitpläne nach § 6 oder § 10 Absatz 2 sind die nicht berücksichtigten Stellungnahmen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.	Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer von 30 Tagen im Internet zu veröffentlichen. Die Internetadresse und Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Veröffentlichungsfrist in einem von der Gemeinde vorzugebenden elektronischen Verfahren abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können. Die nach § 4 Absatz 2 Beteiligten sollen von der Veröffentlichung benachrichtigt werden. Die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen sind zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen. Haben mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben, kann die Mitteilung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird; die Stelle, bei der das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann, ist ortsüblich bekannt zu machen. Bei der Vorlage der Bauleitpläne nach § 6 oder § 10 Absatz 2 sind die nicht berücksichtigten Stellungnahmen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.

<p>A</p> <p>B</p>	<p><u>§ 4a Abs. 4 BauGB</u></p> <p>Der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung nach § 3 Absatz 2 Satz 2 und die nach § 3 Absatz 2 Satz 1 auszulegenden Unterlagen sind zusätzlich in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen. Die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange können durch Mitteilung von Ort und Dauer der öffentlichen Auslegung nach § 3 Absatz 2 und der Internetadresse, unter der der Inhalt der Bekanntmachung und die Unterlagen nach Satz 1 im Internet eingesehen werden können, eingeholt werden; die Mitteilung kann elektronisch übermittelt werden. In den Fällen des Satzes 2 hat die Gemeinde der Behörde oder einem sonstigen Träger öffentlicher Belange auf Verlangen den Entwurf des Bauleitplans und der Begründung in Papierform zu übermitteln; § 4 Absatz 2 Satz 2 bleibt unberührt.</p>	<p><u>§ 4a Abs. 4 BauGB</u></p> <p>Der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung nach § 3 Absatz 2 Satz 2 und die nach § 3 Absatz 2 Satz 1 zu veröffentlichenden Unterlagen sind zusätzlich über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen. Die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange können durch Mitteilung der Internetadresse, unter der der Inhalt der Bekanntmachung und die Unterlagen nach Satz 1 im Internet eingesehen werden können, eingeholt werden; die Mitteilung soll elektronisch übermittelt werden. Die Gemeinde ist berechtigt, den Entwurf des Bauleitplans und der Begründung ausschließlich in elektronischer Form zu übermitteln; § 4 Absatz 2 Satz 2 bleibt unberührt.</p>
<p>A</p> <p>B</p>	<p><u>§ 12 Abs. 2 BauGB</u></p> <p>Die Gemeinde hat auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Auf Antrag des Vorhabenträgers oder sofern die Gemeinde es nach Einleitung des Bebauungsplanverfahrens für erforderlich hält, informiert die Gemeinde diesen über den voraussichtlich erforderlichen Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung nach § 2 Absatz 4 unter Beteiligung der Behörden nach § 4 Absatz 1.</p>	<p><u>§ 12 Abs. 1 BauGB</u></p> <p>Die Gemeinde hat auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Auf Antrag des Vorhabenträgers oder sofern die Gemeinde es nach Einleitung des Bebauungsplanverfahrens für erforderlich hält, informiert die Gemeinde diesen über den voraussichtlich erforderlichen Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung nach § 2 Absatz 4 unter Beteiligung der Behörden nach § 4 Absatz 1. Auf Antrag des Vorhabenträgers kann die Gemeinde im Einvernehmen mit der zuständigen Genehmigungsbehörde nach Bundes-Immissionsschutzgesetz entscheiden, die nach § 3 Absatz 2 im Internet zu veröffentlichenden Unterlagen gemeinsam und zeitgleich mit den von der Genehmigungsbehörde in einem von dieser geführten Verfahren nach § 10 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes im Internet zu veröffentlichen. Die Gemeinde und die Genehmigungsbehörde sind berechtigt, die Einzelheiten der Veröffentlichung und des Verfahrens in einer Vereinbarung zu regeln. Diese kann auch die Beauftragung einer gemeinsamen Stelle mit der Zusammenstellung der im Internet zu veröffentlichenden Unterlagen und einer koordinierten Bekanntmachung vorsehen.</p>

D. Änderungen des ROG

Im Bereich des Raumordnungsrechts könnten die in diesem Gutachten aufgezeigten Beschleunigungsmöglichkeiten im Wesentlichen durch die nachfolgend dargestellten Änderungen des ROG, die weitere redaktionelle Änderungen sowie einen Änderungsbedarf bei den Landesplanungsgesetzen nach sich ziehen können, umgesetzt werden:

	Bisherige Fassung	Vorgeschlagene Neufassung
A	<u>§ 9 Abs. 2 ROG</u>	<u>§ 9 Abs. 2 ROG</u>
B	<p>Der Öffentlichkeit sowie den in ihren Belangen betroffenen öffentlichen Stellen ist frühzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans, zu seiner Begründung und im Falle einer durchgeführten Umweltprüfung zum Umweltbericht zu geben. Dazu sind die in Satz 1 genannten sowie weitere nach Einschätzung der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle zweckdienliche Unterlagen für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vor Beginn der Auslegung öffentlich bekannt zu machen; dabei ist unter Angabe einer angemessenen Frist, die zumindest der Auslegungsfrist entspricht, darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen abgegeben werden können. Mit Ablauf der Frist nach Satz 3 sind alle Stellungnahmen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen; hierauf ist in der Bekanntmachung nach Satz 3 hinzuweisen. Bei der Beteiligung nach den Sätzen 1 bis 3 sollen elektronische Informationstechnologien ergänzend genutzt werden. Die zuständige Stelle gewährleistet durch organisatorische und technische Maßnahmen, dass die verwendete elektronische Informationstechnologie vor fremden Zugriffen gesichert wird.</p>	<p>Der Öffentlichkeit sowie den in ihren Belangen betroffenen öffentlichen Stellen ist frühzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans, zu seiner Begründung und im Falle einer durchgeführten Umweltprüfung zum Umweltbericht zu geben. Dazu sind die in Satz 1 genannten sowie weitere nach Einschätzung der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle zweckdienliche Unterlagen für die Dauer von mindestens einem Monat im Internet zu veröffentlichen. Die Internetadresse und die Dauer der Veröffentlichung sind mindestens eine Woche vor Beginn der Veröffentlichung öffentlich bekannt zu machen; dabei ist unter Angabe einer angemessenen Frist, die zumindest der Veröffentlichungsfrist entspricht, darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen in einem von der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle vorzuziehenden Verfahren elektronisch abgegeben werden können. Mit Ablauf der Frist nach Satz 3 sind alle Stellungnahmen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen; hierauf ist in der Bekanntmachung nach Satz 3 hinzuweisen.</p>

4. Teil Zusammenfassendes Fazit

Die für die Erreichung der Treibhausgasneutralität bis Mitte der 40er Jahre erforderliche Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren ist ein aus dem Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG folgendes Verfassungsgebot. Der klimaschützende Transformationsprozess großer Teile von Industrie und Energiewirtschaft wird ohne sie nicht in dem juristisch verbindlich vorgegebenen Zeitrahmen nach dem KSG gelingen.

Ein möglicher Ansatzpunkt für die Erzielung beschleunigender Effekte sind die Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die **Teilhabe der Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren hat wichtige und verfassungsrechtlich anerkannte Funktionen**, die aber auch unter Berücksichtigung des grundgesetzlichen Strukturentscheidung zugunsten einer repräsentativen Demokratie nicht überhöht werden sollten. Ihre **konkrete Ausgestaltung ist zudem nicht durch höherrangiges Recht determiniert**. Hier eröffnen sich dem deutschen Gesetzgeber vielmehr bereits innerhalb des geltenden unionsrechtlichen Rahmens Handlungsoptionen. Diese können zugunsten einer zügigeren Durchführung von Beteiligungsverfahren oder auch einer Konzentration bestimmter Projekte der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien auf das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren genutzt werden. Dies böte auch die Chance einer angemessenen Modernisierungsreaktion auf die zuweilen kritische Haltung der Bürger zu den überkommenden Formaten ihrer Beteiligung.

Insbesondere gilt dies für den **aufwändigen Erörterungstermin** im förmlichen Genehmigungsverfahren nach BImSchG. Dessen Durchführung steht zwar bereits seit 2007 im Ermessen der Genehmigungsbehörden, das aber gerade bei kontroversen Vorhaben regelmäßig zugunsten einer Erörterung ausgeübt wird. Rechtlich ist es indes **nicht geboten**, der Öffentlichkeit neben der Abgabe von Stellungnahmen in Textform auch eine Möglichkeit zum mündlichen Austausch zu geben. Das Unionsrecht verlangt dies nicht. Gleiches gilt für eine weite Beteiligung der Jedermann-Öffentlichkeit: Das Unionsrecht lässt eine Beschränkung auf die konkret betroffene Öffentlichkeit (einschließlich der Umweltverbände) zu, was in anderen Mitgliedstaaten wie Italien auch zur Anwendung kommt. Dies wäre allerdings mit Vollzugsschwierigkeiten verbunden, böte indes aber auch Vorteile beim notwendigen Schutz sensibler Daten, der durch die hier präferierte Digitalisierung noch wichtiger wird. Die dem Erörterungstermin in einem laufenden Genehmigungsverfahren mit feststehender Detailplanung zugesprochene Befriedungsfunktion dürfte zudem häufig durch eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG zu einem Zeitpunkt, zu dem auch noch Alternativen zum Vorhaben und dessen Ausführung in Betracht kommen, besser erfüllt werden können. Das förmliche Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG kann daher durch eine **beschleunigende Streichung des (fakultativen) Erörterungstermins** entlastet werden. Für das Repowering von Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ist das bereits weitgehend durch § 16b Abs. 6 BImSchG erfolgt.

Weitere Beschleunigungseffekte können sich durch die **Harmonisierung bisher teils sehr unterschiedlichen Fristen** für die Beteiligung der Öffentlichkeit ergeben. Hier kann eine einheitliche Festsetzung auf die vom Unionsrecht geforderten 30 Tage für die Einreichung von Stellungnahmen der Öffentlichkeit erfolgen.

Gewisse weitere Möglichkeiten zur Beschleunigung können zudem mit einer **Koordinierung und gemeinsamen Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren** nach BImSchG und BauGB verbunden sein. Angesichts eines teils aber sehr unterschiedlichen Detaillierungsgrads der Vorhabenkonzeption in Planungs- und Genehmigungsverfahren dürften sich hierfür am ehesten vorhabenbezogene Bebauungsplanungen nach § 12 BauGB anbieten.

Für die von der neuen Bundesregierung angestrebte Priorisierung der Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren steht dem Gesetzgeber und der Verwaltung ein weiter Handlungsspielraum zur Verfügung. Das Unionsrecht und das Umweltvölkerrecht stehen einer **Digitalisierung auch der Öffentlichkeitsbeteiligung** nicht entgegen und ermuntern sogar zu einer stärkeren Nutzung der Informationstechnologie, geben diese bislang aber nur in wenigen Punkten verbindlich vor. Die traditionelle Auslage umfangreicher Aktenordner in den Amtsstuben der Genehmigungsbehörden ist unionsrechtlich weiterhin zulässig. Sie darf aber durch eine ausschließliche Veröffentlichung der in Genehmigungs- und Planungsverfahren auslagepflichtigen Unterlagen im Internet ersetzt werden. Angesichts einer Verbreitung von Internetbreitbandanschlüssen in über 90 % der deutschen Haushalte sowie der auch ansonsten gegebenen Möglichkeit des Internetzugriffs etwa in Stadtbibliotheken erscheint es **nicht unzumutbar**, der an einem Vorhaben interessierten Öffentlichkeit ausschließlich den Internetzugriff auf die Planungs- und Genehmigungsunterlagen zu eröffnen.

Das gleiche gilt für die Ausgestaltung der verfahrensrechtlich vorgesehenen Möglichkeit für die Öffentlichkeit, Stellungnahmen und Meinungsäußerungen zu einem Vorhaben abzugeben. Hierfür kann ein ausschließlich elektronischer Kommunikationsweg eröffnet werden. Dies böte auch die verfahrensbeschleunigende Option, **automatisierte Auswertungen durch Vorstrukturierungen** zu erleichtern.

Mit einer zunehmenden Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bekommt allerdings das Spannungsfeld zwischen der Befriedigung des öffentlichen Informationsinteresses etwa durch eine Offenlegung von Antragsunterlagen im Internet und dem berechtigten Interesse von Anlagenbetreibern und sonstigen Dritten an einem Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und von personenbezogenen Daten sowie Urheberrechten eine größere Bedeutung. Im Internet veröffentlichte Informationen sind weltweit auch für Wettbewerber und Personen mit unredlichen Absichten abrufbar. Sowohl das Unionsrecht als auch das nationale Recht sehen hier zwar abstrakt bereits jetzt weitgehende Möglichkeiten vor, den **notwendigen Geheimnisschutz** zu gewährleisten. Dieser bestehende Rahmen wird in der Praxis indes teils defizitär umgesetzt. Insbesondere gibt es bisher keinen angemessenen und zügigen Weg zur verbindlichen Klärung von abweichenden Beurteilungen der Geheimnisqualität von Genehmigungsunterlagen durch Behörden und Vorhabenträger. Hier kann durch eine

entsprechende Anwendung des in-camera-Verfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO mit verbindlichen Vorgaben für eine **beschleunigte gerichtliche Entscheidung** ein praktikabler Rechtsweg eröffnet werden.

Düsseldorf, 11. Februar 2022

Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Dr. Stefan Altenschmidt
Rechtsanwalt

Pauline Müller
Rechtsanwältin