

4 Grundbegriffe des Verwaltungsverfahrens

Um umweltrelevante Verwaltungsentscheidungen besser verstehen zu können, werden im Folgenden einige Grundbegriffe des Verwaltungsverfahrens erläutert.

4.1 Wichtige Handlungsformen der Verwaltung

4.1.1 Verwaltungsakt

Der so genannte „Verwaltungsakt“ ist die in der Praxis wichtigste Handlungsform der Verwaltung. Durch den Verwaltungsakt regelt die Behörde bestimmte Fragen gegenüber dem Bürger. Die behördliche Entscheidung ist verbindlich (vgl. § 35 S. 1 VwVfG).

Allgemeine Anforderungen finden sich in § 35 VwVfG. Ein Verwaltungsakt kann mündlich ergehen, in den meisten Umweltgesetzen ist eine Schriftform angeordnet. Typische Verwaltungsakte sind etwa die Erteilung einer Baugenehmigung oder der Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses.

4.1.2 Realakte

„Realakte“ sind Verhaltensweisen der Verwaltung, die - im Unterschied zum Verwaltungsakt - nicht auf bestimmte Rechtsfolgen zielen, sondern rein tatsächliche Wirkungen haben. Realakte können zum Beispiel Auskünfte, Pflegemaßnahmen oder die Errichtung eines Verwaltungsgebäudes sein. Die Regelungen im VwVfG gelten nicht für Realakte.

4.1.3 Planungen und Pläne

Mit dem Begriff der Planung wird ganz allgemein das „vorausschauende Zielsetzen und die gedankliche Vorwegnahme der zur Zielverwirklichung erforderlichen Verhaltensweisen“ bezeichnet. Inhaltlich fallen darunter die verschiedensten Plantypen wie Haushaltspläne, Raumordnungspläne, Entwicklungs- und Bedarfspläne.

Pläne sind keine besondere Handlungsform der Verwaltung – sie können als formelles Gesetz (Haushaltsplan), Satzung (Bebauungsplan), Verwaltungsakt (Planfeststellungsbeschluss) oder Realakt (Umweltschutzbericht) auftreten.

4.1.4 Sonstige Handlungsformen der Verwaltung

Die Verwaltung kann außerdem durch Verwaltungsvertrag handeln. Dann wird einvernehmlich mit dem Bürger ein so genannter öffentlich-rechtlicher Vertrag abgeschlossen. Die Zulässigkeit solcher Verträge ist in den §§ 54 ff. VwVfG geregelt.

Unter anderem dürfen der vertraglichen Vereinbarung keine Rechtsvorschriften entgegenstehen, Leistung und Gegenleistung müssen in einem sachlichen Zusammenhang und in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Üblicherweise sind die Verfahren, an denen die Naturschutzverbände gesetzlich zu beteiligen sind, auf den Erlass von Verwaltungsakten gerichtet (vgl. §§ 58 BNatSchG, § 12 LG NRW). Falls ein beteiligungspflichtiges Verfahren allerdings doch einmal durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages endet, ist dieser den Verbänden bekannt zu geben.

Weitere Handlungsformen der Verwaltung sind Rechtsverordnung, Satzung und Verwaltungsvorschrift.

Auf das Handeln der Verwaltung nach Privatrecht soll hier nicht weiter eingegangen werden.

4.2 **Verwaltungsverfahren**

Verwaltungsverfahren im weiteren Sinne ist jede Tätigkeit der Verwaltung, die auf den Erlass einer Entscheidung (zum Beispiel: Befreiung vom Gebietschutz), die Vornahme einer bestimmten Maßnahme (zum Beispiel: Pflegemaßnahmen im NSG) oder einer allgemeinen Regelung (zum Beispiel: Ausweisung eines Schutzgebietes) gerichtet ist.

Das Verwaltungsverfahren im engeren Sinne, das auf die Prüfung der Voraussetzungen und den Erlass eines so genannten Verwaltungsaktes oder eines öffentlich rechtlichen Vertrages gerichtet ist, wird im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und der Länder geregelt.

4.2.1 **Anwendung von Bundes- oder Landesverwaltungsverfahrensgesetz?**

Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG)⁵ gilt für die Verwaltungstätigkeit von Bundesbehörden und das Landesverwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW)⁶ für das Handeln von Landesbehörden – und zwar unabhängig davon, ob die Landesbehörden Bundes- oder Landesrecht anwenden (vgl. §§ 1 Abs. 1 und Abs. 3 VwVfG, § 1 VwVfG NRW). Die Paragrafenfolge ist übrigens in beiden Gesetzen nahezu identisch, daher wird im Folgenden zur Vereinfachung nur auf das VwVfG des Bundes Bezug genommen.

Das VwVfG ist nur anwendbar, wenn Regelungen in Bundes- oder Landesgesetzen keine inhaltsgleichen oder abweichenden verfahrensrechtliche Bestimmungen enthalten, (§ 1 Abs. 1 VwVfG, „Subsidiarität“ des VwVfG). So gelten etwa für die Planfeststellung von Bundesfernstraßen, gem. § 17 Bundesfernstraßengesetz, besondere Fristen, zum Beispiel für die Durchführung des Erörterungstermins.

⁵ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung vom 23. Januar 2003, BGBl. I S. 102; zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.5.2004, BGBl. I S. 718.

⁶ VwVfG NRW vom 12. November 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.7.2004, GV NRW S. 370.

4.2.2 Nicht-förmliches und förmliches Verwaltungsverfahren

Nicht-förmliche Verfahren gem. § 10 VwVfG sind im Umweltbereich eher selten. Sie sind an keine besonderen Formvorgaben gebunden, soweit sich nichts anderes aus spezielleren Rechtsnormen ergibt. Beispiele für nicht-förmliche Verfahren sind das wasserrechtliche Erlaubnisverfahren nach § 7 WHG oder das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren nach § 19 BImSchG.

Förmliche Verwaltungsverfahren gemäß §§ 63 ff. VwVfG müssen immer dann durchgeführt werden, wenn dies gesetzlich besonders angeordnet wird. Förmliche Verwaltungsverfahren im Umweltbereich sind etwa das förmliche immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG oder das wasserrechtliche Bewilligungsverfahren gem. § 9 WHG.

Das förmliche Verwaltungsverfahren beinhaltet strengere Erfordernisse bezüglich der Anhörung der Beteiligten, der Mitwirkung von Zeugen und Sachverständigen und der Begründung der Entscheidung.

Ein Sonderfall des förmlichen Verwaltungsverfahrens ist das Planfeststellungsverfahren, das in den §§ 72 ff. VwVfG beziehungsweise in Fachgesetzen geregelt ist.

4.3 Handlungsspielräume der Verwaltung

4.3.1 Gebundene Entscheidungen

Gebundene Entscheidungen der Verwaltung sind solche, bei denen der Gesetzgeber eine bestimmte Rechtsfolge zwingend anordnet. Die Verwaltung hat keinen Spielraum, sich über diese Anordnung hinwegzusetzen.

Beispiel: Gebundene Entscheidungen im Umweltrecht

„Der Verursacher eines Eingriffs ist zu verpflichten, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen“ (§ 4 a Abs. 1 LG NRW).

„Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn ... öffentlich-rechtliche Vorschriften ... nicht entgegenstehen“ (§ 6 Abs. 1 BImSchG).

Im Einzelfall kann es durchaus erforderlich sein, die Verwaltung darauf hinzuweisen, dass ihre Entscheidung gesetzlich klar vorgegeben wird. Übersehen werden zum Beispiel häufig die strikt zu beachtenden artenschutzrechtlichen Vorschriften der FFH-Richtlinie.

zB

4.3.2 Ermessensspielraum

In vielen Fällen schreiben die Gesetze der Verwaltung nicht zwingend vor, wie sie einen bestimmten Einzelfall zu entscheiden hat. Liegen die gesetzlichen Voraussetzungen vor, muss sie entscheiden, ob sie überhaupt tätig werden will und welche Maßnahmen sie genau ergreifen will. Solche so genannten „Ermessensentscheidungen“ erkennt man am Gesetzeswortlaut („kann“, „darf“, „ist berechtigt“).

Beispiel: Ermessensvorschrift im LG NRW

„Die Behörden können von dem Verursacher eine Sicherheitsleistung (...) verlangen“, § 4a Abs. 6 LG NRW.

zB

Keine Ermessensfehler

Es gibt keinen Rechtsanspruch, dass die Verwaltung ihr Ermessen in einer ganz bestimmten Art und Weise ausübt. Die Verwaltung muss allerdings „ermessensfehlerfrei“ entscheiden. Sie muss unter anderem erkennen, dass ihr überhaupt ein Entscheidungsspielraum eingeräumt wurde, sie darf keine wichtigen Aspekte bei ihrer Entscheidung übersehen und muss das Gewicht der entscheidungserheblichen Fragen korrekt erkennen. Die Nachprüfung von Ermessensentscheidungen durch die Verwaltungsgerichte ist auf die Frage beschränkt, ob diese Grenzen des Ermessens überschritten wurden.

Eine aus Naturschutzsicht unerfreuliche Ermessensentscheidung (zum Beispiel: die Erteilung einer Befreiung von Gebietsschutzbestimmungen ohne Auflagen) muss also aus rechtlicher Sicht keineswegs fehlerhaft sein.

In Stellungnahmen der Naturschutzverbände kann es daher zweckmäßig sein, die Verwaltung ausdrücklich auf das ihr eingeräumte Ermessen hinzuweisen und zugleich zu erläutern, welche Aspekte im konkreten Fall dafür sprechen, die Entscheidung auf eine ganz bestimmte Art und Weise zu treffen (zum Beispiel mit Blick auf die besondere Seltenheit oder Empfindlichkeit betroffener Arten).

Beispiel: Musterstellungnahme zu einer Ermessensentscheidung im Naturschutzrecht

„Eine Ausnahme vom ...-Verbot im Naturschutzgebiet darf hier angesichts der besonderen Störungsanfälligkeit der Arten XY nicht erteilt werden / darf nur unter der Auflage erteilt werden, wenn die Baumaßnahmen auf den Zeitraum von XX beschränkt werden.“

zB

4.3.3 Ein Zwischending: Soll-Vorschriften

Zwischen Ermessen und gebundener Entscheidung steht die Soll-Vorschrift (auch als „gebundenes Ermessen“ bezeichnet). Die Behörde „soll“ unter bestimmten Voraussetzungen tätig werden, das heißt, sie ist dazu in der Regel verpflichtet. Sie kann aber in Ausnahmefällen (atypischen Situationen) von dieser Regel absehen.

Beispiel: Soll.Vorschrift im LG NRW

§ 2 b Abs. 1 S. 2 LG NRW „der Biotopverbund soll länderübergreifend erfolgen.“

zB

4.3.4 Unbestimmte Rechtsbegriffe

Interpretationsspielräume bestehen außerdem, wenn der Gesetzgeber so genannte unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet (zum Beispiel „Gemeinwohl“, § 62 Abs. 2 LG; „nicht beabsichtigte Härte“, § 69 Abs. 1 lit. a) aa) LG NRW). Im Unterschied zum Ermessen, das sich auf die „Rechtsfolgenseite“ einer Rechtsvorschrift (wie handelt die Verwaltung) bezieht, bezieht sich der unbestimmte Rechtsbegriff auf die gesetzlichen Voraussetzungen für das Verwaltungshandeln.

Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe durch die Verwaltung unterliegt einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle.

5 Insbesondere: Das Planfeststellungsverfahren

Planfeststellungsverfahren dienen der Zulassung von Großvorhaben (Autobahnen, Braunkohletagebau, Flughafenausbau). Durch ein komplexes Verfahren mit Erörterungstermin sollen die Interessenkonflikte koordiniert werden.

Der Träger des Vorhabens soll eine einzige, umfassende Zulassungsentscheidung erhalten, auf deren Grundlage er sein Vorhaben verwirklichen kann – Planfeststellungen bündeln eine Vielzahl der sonst erforderlichen Genehmigungen (zum Beispiel Baugenehmigungen oder naturschutzrechtliche Befreiungen).

5.1 Wann ist ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen?

Ein Planfeststellungsverfahren ist immer dann durchzuführen, wenn dies besonders gesetzlich angeordnet wird. Die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens wird zum Beispiel angeordnet für

- Bau oder Änderung von Bundesfernstraßen, § 17 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)
- Bau oder Änderung von Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen, § 38 Abs. 1 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW)
- Ausbau, Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines Gewässers (§ 31 Abs. 1 WHG).

Eine vollständige Übersicht über die gesetzlich angeordneten Planfeststellungsverfahren findet sich in Kap. B 11.

5.2 Ablauf des Planfeststellungsverfahrens

Das Planfeststellungsverfahren ist ein Sonderfall des förmlichen Verwaltungsverfahrens. Sein Ablauf wird in §§ 72-78 VwVfG geregelt. Teilweise finden sich ergänzende beziehungsweise vorrangige Sonderregelungen in den Fachgesetzen (zum Beispiel in § 17 FStrG). Nachfolgend werden die einzelnen Verfahrensschritte erläutert.

5.2.1 Antrag

Der Vorhabenträger stellt einen Antrag auf Durchführung des Planfeststellungsverfahrens für das planfeststellungsbedürftige Objekt. Dazu reicht er die Planunterlagen bei der Anhörungsbehörde ein, diese prüft sie auf Vollständigkeit, vgl. § 73 Abs. 1 S. 1 VwVfG.

5.2.2 Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde

Das Planfeststellungsverfahren kann in zwei Abschnitte unterteilt werden: Das Anhörungsverfahren und den eigentlichen Planfeststellungsbeschluss. Für das Anhörungsverfahren ist die „Anhörungsbehörde“ zuständig,

§ 73 Abs. 3 VwVfG. Die abschließende Entscheidung über das Vorhaben durch Erlass des Planfeststellungsbeschlusses trifft die „Planfeststellungsbehörde“, § 74 Abs. 1 VwVfG.

In NRW geht der Trend hin zur Bündelung dieser Aufgaben bei einer einzigen Behörde, es gibt aber auch getrennte Zuständigkeiten: Bundesfernstraßen werden im RP Detmold und im RP Düsseldorf durch die Bezirksregierung beziehungsweise den Landesbetrieb Straßenbau planfestgestellt, die jeweils auch als Anhörungsbehörde fungieren. Auch bei der Planfeststellung von Bundeswasserstraßen oder von Abgrabungen gibt es eine gemeinsame Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde.

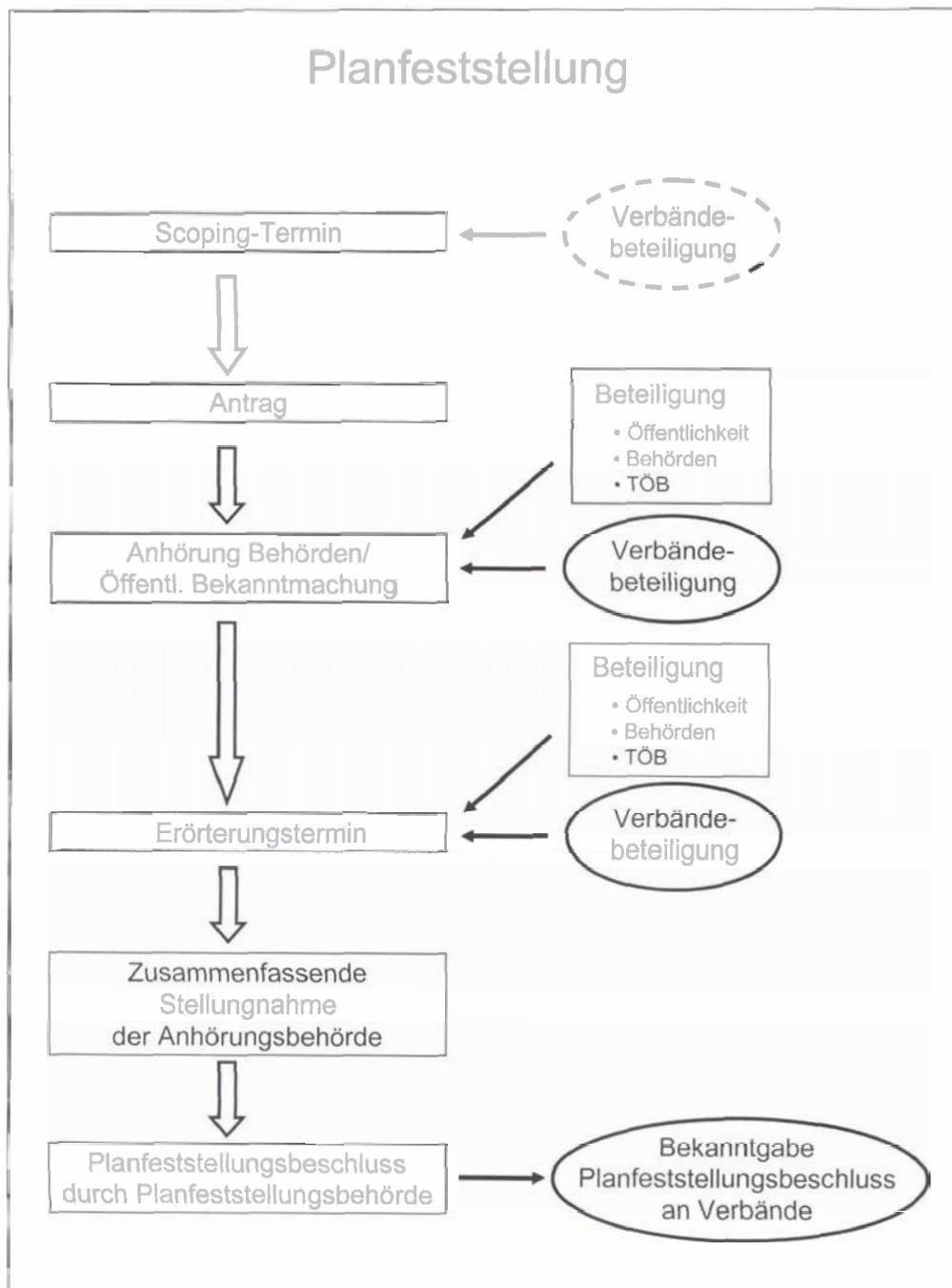


Abb. 3/D:
Ablauf des Planfest-
stellungsverfahrens

5.2.3 Anhörung der Fachbehörden

Die Anhörungsbehörde gibt den Behörden (Fachbehörden, Gemeinden), deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt sind, Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb von maximal drei Monaten, § 73 Abs. 2 und Abs. 3 VwVfG. Zumeist werden auch noch weitere Träger öffentlicher Belange (zum Beispiel die Landwirtschaftskammer) beteiligt.

Parallel erfolgt zumeist auch die Verbändebeteiligung nach § 12 Abs. 3 Nr. 7 LG NRW (vgl. Kap. B 3.3.7)

5.2.4 Auslegung und öffentliche Bekanntmachung

Anschließend an oder (im Regelfall) parallel zur Anhörung der Fachbehörden wird die Auslegung der Planunterlagen in den betroffenen Gemeinden veranlasst, § 73 Abs. 3 VwVfG. Die Pläne werden für einen Monat zur Einsichtnahme öffentlich ausgelegt, auf den Ort und Zeitraum wird vorab in den Zeitungen und Amtsblättern hingewiesen (vgl. auch die Anforderungen an eine ortsübliche Bekanntmachung in § 73 Abs. 5 VwVfG).

Die öffentliche Auslegung ist bei Vorhaben, die unter das „Gesetz zur Beschleunigung von Planungsvorhaben für Infrastrukturvorhaben“⁷ fallen, die einzige Möglichkeit, an Informationen zu kommen – die Übersendung der Unterlagen an das Landesbüro und die damit verbundene Information der Naturschutzverbände über Offenlegung und Stellungnahmefristen ist entfallen. Betroffen sind unter anderem Planfeststellungsverfahren für Eisenbahnen und Bundesfernstraßen.

⁷ Gesetz vom 9. Dezember 2006, BGBl. I S. 2833.

Gemeinde Hiddenhausen

Hiddenhausen, den 20.05.2006

Bekanntmachung

Planfeststellung für den Ausbau der Landesstraße 712 („Engerstraße“) in der OD Herford - Herringhausen von der Straße „Zum grünen Wald“ bis zum westlichen Auffahrtsarm der B 61/ B 239 von Bau-km 3+495 bis Bau-km 4+950 (Vollausbau) beziehungsweise Bau-km 5+003 nördlich (getrennter Geh- und Radweg) in den Gemarkungen Herringhausen-Ost, Oetinghausen, Diebrock und Herford der Stadt Herford und Durchführung einer landschaftspflegerischen Ersatzmaßnahme in der Gemarkung Herringhausen-West der Stadt Enger, Kreis Herford.

Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen, Niederlassung Minden, hat für das o.g. Bauvorhaben die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens beantragt.

Das Bauvorhaben umfasst insbesondere:

- die Neuanlage eines getrennten Geh- und Radweges beidseitig der L 712 (Engerstraße) von Bau-km 3 + 495 bis 5 + 003 (nördlich) und von Bau-km 3 + 495 bis Bau-km 4 + 950 (südlich)
- ...

Der Plan (Zeichnungen und Erläuterungen) liegt zur allgemeinen Einsichtnahme aus in der Zeit vom

22. Mai 2006 bis 21. Juni 2006

während der Dienststunden in der Zeit Montags bis Freitags von 8 Uhr 30 bis 12 Uhr 30 und zusätzlich Montags, Dienstags und Donnerstags von 14 Uhr bis 17 Uhr

im Rathaus der Gemeinde Hiddenhausen

Rathausstr. 1

32120 Hiddenhausen

Zimmer 19

1. Jeder kann bis spätestens vier Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist, das ist bis zum **20. Juli 2006**, bei der Bezirksregierung Detmold, Verkehrsdezernat 53, Leopoldstraße 15, 32756 Detmold oder bei der Stadt Herford/Enger/ Gemeinde Hiddenhausen,

Einwendungen gegen den Plan schriftlich oder zur Niederschrift erheben. Die Einwendung muss den geltend gemachten Belang und das Maß seiner Beeinträchtigung erkennen lassen.

Nach Ablauf dieser Frist sind Einwendungen ausgeschlossen (§ 39 Abs. 3a Satz 1 Straßen- und Wegegesetz NRW).

2. Rechtzeitig erhobene Einwendungen werden in einem Termin erörtert, der noch ortsüblich bekannt gemacht wird.

Diejenigen, die fristgerecht Einwendungen erhoben haben, bzw. bei gleichförmigen Einwendungen der Vertreter, werden von dem Termin gesondert benachrichtigt.

Sind mehr als 50 Benachrichtigungen vorzunehmen, so können sie durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden.

5. Über die Einwendungen wird nach Abschluss des Anhörungsverfahrens durch die Planfeststellungsbehörde entschieden. Die Zustellung der Entscheidung (Planfeststellungsbeschluss) an die Einwender kann durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden, wenn mehr als 50 Zustellungen vorzunehmen sind.

Hiddenhausen, den 12.05.2006

Für die Gemeinde Hiddenhausen
gez. (Rolfsmeyer, Bürgermeister)

Abbildung 4/D: Öffentliche Bekanntmachung der Gemeinde Hiddenhausen zu einem Planfeststellungsverfahren (verändert, auszugsweise)

5.2.5 Einwendungen – „Interessentenbeteiligung“

Jeder, „dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden“, kann innerhalb einer Frist von zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist bei der Anhörungsbehörde oder bei der auslegenden Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben, § 73 Abs. 4 VwVfG. Grundlage für eine Einwendung können nicht nur drohende Verletzungen in eigenen Rechten sein (zum Beispiel Gesundheit oder Eigentum), sondern auch bloß ideelle Interessen (zum Beispiel das Interesse an der Erhaltung von Naturschönheiten oder Kulturgütern) – sogenannte Interessentenbeteiligung.

Wichtig: Die Einwendungsmöglichkeiten gem. § 73 Abs. 4 VwVfG sind nicht identisch mit den besonderen Rechten der Naturschutzverbände zur Stellungnahme gem. § 12 Abs. 3 Nr. 7 LG NRW! Insbesondere laufen die Einwendungs- beziehungsweise Stellungnahmefristen unabhängig voneinander (vgl. auch Kap. B 5.2.1.6).

Verspätete Einwendungen müssen im Erörterungstermin nicht mehr diskutiert werden, § 73 Abs. 6 VwVfG. In einem späteren Verwaltungsgerichtsprozess kann zudem eine Klage nicht auf Umstände gestützt werden, die bereits im Wege der Einwendung hätten geltend gemacht werden können.

5.2.6 Gegenäußerung des Antragstellers – kein Votum der Behörde!

Im Vorfeld des Erörterungstermins werden die Einwendungen dem Antragsteller vorgelegt, der in der Regel zu den Bedenken und Anregungen eine Gegenäußerung verfasst. In der Gegenäußerung nimmt der Antragsteller zu den Argumenten eines Einwenders Stellung. Dazu wird die Stellungnahme des Einwenders ganz oder in wichtigen Punkten in einer Spalte dokumentiert und in einer zweiten Spalte den Entgegnungen des Antragstellers gegenüber gestellt (sogenannte Synopse).

Wichtig: Die Gegenäußerung gibt die Sichtweise des Antragstellers wieder. Sie ist keine Bewertung einer Einwendung durch die Anhörungsbehörde.

Die Gegenäußerungen des Antragstellers weisen Bedenken oft sehr pauschal zurück: Es wird nicht immer auf alle Bedenken eingegangen, manchmal findet sich eine einseitige oder falsche Interpretation von Fach- und/oder Rechtsvorschriften. Als Einwender oder beteiligter Naturschutzverband ist man zwar nicht verpflichtet, auf die Mängel und Fehler in einer Gegenäußerung einzugehen. Eine solche Bewertung muss - auch ohne entsprechende Hinweise der Einwender - durch die Anhörungs- und die Planfeststellungsbehörde erfolgen. Die Gegenäußerung kann aber zum Anlass genommen werden, besonders strittige Fragen im Erörterungstermin, in Ergänzung zur schriftlichen Stellungnahme, näher zu erläutern.

Tabelle 4/D: Ausschnitt aus einer Synopse mit Einwendungen eines Naturschutzverbandes zu einer Straßenplanung und der Gegenäußerung der Straßenbauverwaltung.

Ifd. Nr.	Name und Anschrift des Einwendenden Datum und Inhalt der Einwendung	Bau-km BV GV	Stellungnahme des Landesbetriebes Straßenbau NRW
	<p>Vennort (Blatt 6):</p> <p><u>Maßnahme E 18:</u></p> <p>Die kleinflächige, von zwei Straßen und zwei Hofstellen umgebene Aufforstung, wird die zugrunde gelegte ökologische Wertigkeit an dieser Stelle nicht erreichen und stellt deshalb keine angemessene Kompensation dar. Sie ist an einen geeigneteren Ort zu verlagern.</p> <p><u>Maßnahme E 19:</u></p> <p>Die Maßnahmen am Reckbach erscheinen aufgrund der stark isolierten Lage inmitten intensiv genutzter Äcker ebenfalls wenig sinnvoll. Eine nennenswerte Anhebung des Grundwasserstandes wird aufgrund der geringen Flächengröße nicht möglich sein.</p> <p>Die Gewässerrandstreifen am Reckbach und Abrooksbach sollten als Gehölzstreifen geplant werden, um auf den euthrophierten grundwasserfernen Standorten nicht artenarme Hochstaudenbestände von nur geringem ökologischem Wert zu schaffen. Es ist überdies sehr zweifelhaft ob die ausschließliche Anlage von Ufersäumen entlang dieser stark begradigten und ausgebauten Gewässerabschnitte sinnvoll ist (siehe Ausführungen zum Bereich Beller Heide/ Beller Mark).</p>		<p>Zu E 18</p> <p>Die Einwendung wird zurückgewiesen. Auf die Maßnahme E 18 kann aus Sicht des Landesbetriebes Straßenbau nicht verzichtet werden.</p> <p>Zu E 19</p> <p>Der LP Halle-Steinhagen weist die Maßnahmenflächen E 19 und E 47 entlang des Abrooksbaues und des Reckbaues (mit Kochbach) als LSG, Bereich für Anreicherungsmaßnahmen und damit als Suchraum für Kompensationsmaßnahmen aus. Ein gewisser Biotopverbund ist über die Gewässerrassen und vorhandene Gehölzstrukturen bereits gegeben. Darüber hinaus handelt es sich um grundwasser-nahe pot. Grünlandstandorte mit hohem Entwicklungspotential. Der Einwand wird daher vom Grundsatz zurückgewiesen.</p> <p>Die Anlage von (punktuellen) Ufergehölzen wird im Rahmen eines Deckblatts zum LBP geprüft und berücksichtigt. Die Renaturierung von Gewässerstrecken ist jedoch nur im Bereich der Fläche E 19 wie vorgesehen umsetzbar.</p>

5.2.7 Erörterungstermin

Nach Abschluss der Einwendungsfrist führt die Anhörungsbehörde einen Erörterungstermin durch, § 73 Abs. 4 VwVfG.

Beteiligte am EÖT sind:

- der Vorhabenträger
- die beteiligten Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange (TÖB)
- die anerkannten Naturschutzverbände
- die privaten Einwender:
 - Betroffene = Personen, die in eigenen Rechten verletzt werden (zum Beispiel durch Enteignung)
 - Sonstige Einwender: Teilnahmerecht nur, soweit sie in ihren Interessen betroffen sind

Der Erörterungstermin soll der sachbezogenen Diskussion der Einwendungen der TÖB's, Verbände und Bürger dienen. Ziel ist eine allgemeine Aufklärung der Sachlage und die Information und Befriedung der Einwender. In der Praxis wird diese Zielsetzung häufig nicht erreicht.

Der Erörterungstermin kann getrennt für die Bürger und andererseits für Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange (zum Beispiel Landwirtschaftskammern) durchgeführt werden, wobei die Stellungnahmen der Naturschutzverbände in der Regel bei dem Behördentermin mitverhandelt werden.

Ein Erörterungstermin ist grundsätzlich nicht öffentlich, ein Zugang für die Öffentlichkeit (Presse!) ist aber im Einverständnis mit den Beteiligten möglich.

Bei der Planfeststellung bestimmter „Infrastrukturvorhaben“ – u.a. Bundesfernstraßen, Bundeseisenbahnen, Bundeswasserstraßen – kann die Anhörungsbehörde auf den Erörterungstermin verzichten. Dieser so genannte „fakultative“ Erörterungstermin wurde Ende 2006 durch das Gesetz zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben eingeführt (u.a. § 18 a Nr. 5 S. 1 AEG, § 17 a Nr. 5 S. 1 FstrG, § 14 a Nr. 5 Bundeswasserstraßengesetz). Verzichtsvoraussetzungen werden nicht genannt – aus der Begründung des Gesetzesentwurfs ergibt sich, dass es um Fälle geht, in denen die Erörterung nicht zur Ausräumung der Streitfragen beiträgt. Angesichts dieses breiten Spielraums dürfte ein Erörterungsverzicht kaum je rechtswidrig sein. Um einen Erörterungsverzicht zu vermeiden, kann es zweckmäßig sein, sich direkt an den Vorhabenträger zu wenden und ihn darauf hinzuweisen, dass eine Erörterung auch in seinem Sinne ist, um alle Streitpunkte noch einmal zu diskutieren.

Ausführliche Hinweise zu den Beteiligungsrechten und zur Gestaltung der Teilnahme der Naturschutzverbände am Erörterungstermin finden sich im Kapitel C 5.

5.2.8 Zusammenfassende Stellungnahme der Anhörungsbehörde

Die Anhörungsbehörde gibt zu den Ergebnissen der Anhörung eine zusammenfassende Stellungnahme gegenüber der Planfeststellungsbehörde ab, § 73 Abs. 9 VwVfG.

5.2.9 Verfahren bei nachträglicher Planänderung (Deckblattverfahren)

Der Vorhabenträger geht oft auf Bedenken und Anregungen aus den Stellungnahmen beziehungsweise dem Erörterungstermin ein, wenn diese auch von der Anhörungsbehörde für erforderlich gehalten und/ oder von einer Vielzahl von Trägern öffentlicher Belange, Verbänden, Gemeinden und auch Einzelbetroffenen geteilt werden.

Nach der Offenlage und sogar noch nach einem Erörterungstermin können die Planunterlagen in einem vereinfachten Änderungsverfahren – den so genannten Deckblättern – geändert werden, § 73 Abs. 8 VwVfG.

Deckblätter brauchen nur noch den von den Änderungen Betroffenen zur Stellungnahme vorgelegt werden. Die Einwendungsfrist ist auf 14 Tage beschränkt, eine erneute Erörterung findet in der Regel nicht statt.

Entsprechend müssen auch die Naturschutzverbände im Rahmen eines Deckblattverfahrens (nur dann) erneut Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten, wenn die Änderungen und Ergänzungen der Pläne Bezug zu naturschutzrelevanten Fragen haben. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Umfang und Lage der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geändert oder wenn ergänzende Gutachten zu Naturschutzbelangen eingeholt werden.

5.3 Planfeststellungsbeschluss – Konzentrationswirkung

Am Ende des Verfahrens steht der Planfeststellungsbeschluss, der umfassend alle rechtlichen Entscheidungen trifft und auf dessen Grundlage ein Projekt umgesetzt werden kann, § 74 VwVfG.

Der Planfeststellungsbeschluss entfaltet unter anderem „Konzentrationswirkung“⁸. Es sind für ein planfestgestelltes Vorhaben also keine weiteren behördlichen Entscheidungen erforderlich, also zum Beispiel keine besonderen Baugenehmigungen oder naturschutzrechtliche Befreiungen. Die Konzentrationswirkung befreit allerdings nicht von der Pflicht zur Beachtung der diversen inhaltlichen Genehmigungsvoraussetzungen.

5.4 Planerische Gestaltungsfreiheit und ihre Grenzen

Das Ergebnis eines Planfeststellungsverfahrens ist nicht gesetzlich vorgegeben. Die Verwaltung soll in einer komplexen, oft gegenläufigen Interessenlage eine sachgerechte Entscheidung finden („planerische Gestaltungsfreiheit“ oder „Planungsermessen“).

Dennoch hat diese planerische Gestaltungsfreiheit auch Grenzen, die sich so nicht in den (Fach-)Gesetzen finden, aber von der Rechtsprechung entwickelt wurden. Dazu zählen die Pflicht

- zur Beachtung vorbereitender Planungsentscheidungen
- zur Planrechtfertigung
- zur Beachtung zwingender Rechtsvorschriften
- zur korrekten Abwägung

5.4.1 Beachtung vorbereitender Planungsentscheidungen

Bei einigen Fachplanungen gibt es eine Bindung der Planfeststellungsbehörde an vorgelagerte Planungsentscheidungen. Für die Naturschutzverbände sind insbesondere Raumordnungsverfahren und Linienbestimmungsverfahren von besonderer Bedeutung.

⁸ Vgl. zu den sonstigen Wirkungen der Planfeststellung wie der „Enteignungsvorwirkung“ oder der „Gestaltungswirkung“ zum Beispiel Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, § 4, Rdn. 156 ff.

Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren

Raumordnungsverfahren werden nach §§ 28 ff. Landesplanungsgesetz von den Bezirksregierungen durchgeführt, zum Beispiel für Elektrizitätsfernleitungen. An dem Verfahren werden Behörden und Naturschutzverbände beteiligt. Zum Abschluss des Verfahrens erfolgt von der Bezirksplanungsbehörde eine raumordnerische Beurteilung. Diese Beurteilung, die sich auch auf eine bestimmte Trasse bezieht, stellt dann die Grundlage für die Zulassung in einem Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren nach dem Energiewirtschaftsgesetz dar.

Im Linienbestimmungsverfahren wird die Linienführung von Bundeswasserstraßen, Bundesfern- oder Landesstraßen bestimmt (§ 37 StrWG NRW, § 16 FStrG). Die festgelegte Linienführung ist für die Behörden verbindlich, das heißt sie ist zum Beispiel von anderen Fachplanungen bei ihren Vorhaben zu beachten oder in den Regionalplänen darzustellen. Sie ist Grundlage der sich anschließenden Zulassung durch ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren.

5.4.2 „Planrechtfertigung“

Für das Vorhaben muss ein konkretes Bedürfnis bestehen und es muss den Zielen des jeweiligen Fachgesetzes entsprechen. Eine zwingende Erforderlichkeit ist nicht notwendig, es reicht aus, wenn es aus objektiver Sicht „vernünftigerweise geboten“ ist.⁹

Bei der Frage der Planrechtfertigung geht es nur um eine erste Kontrolle der Plausibilität. Fragen der Dimensionierung, der Abschnittsbildung oder der Planungsalternativen werden hier noch nicht geprüft! Entsprechend scheitert ein Vorhaben auch nur höchst selten wegen mangelnder Planrechtfertigung. Bei Verkehrsprojekten ergibt sich die Planrechtfertigung in der Regel¹⁰ schon aus der gesetzlichen Bedarfsplanung.

5.4.3 Beachtung von zwingenden Rechtsvorschriften

„Zwingende“ Rechtsvorschriften (auch: „Planungsleitsätze“ oder „Regeln“ genannt) sind von der Planfeststellungsbehörde immer zu beachten. Sie gehen nicht in einer allgemeinen Abwägung aller Belange ein. Zu den zwingenden Rechtsvorschriften zählen zum Beispiel

- die Kompensationspflicht nach der Eingriffsregelung
- die FFH-Verträglichkeitsprüfung
- die artenschutzrechtliche Bestimmungen des EU-Rechts

In den Stellungnahmen der Naturschutzverbände lohnt es sich daher, ein besonderes Augenmerk auf die Beachtung dieser zwingenden Vorschriften zu richten.

⁹ BVerwGE 56, 118, 71, 168

¹⁰ Nur wenn der verkehrliche Bedarf aufgrund aktueller Verkehrsentwicklungen wesentlich anders zu bewerten ist als zum Zeitpunkt des Beschlusses des Bundesverkehrswegeplans, kann es sinnvoll sein, sich im Rahmen einer Stellungnahme intensiv mit Fragen der Verkehrsprognose auseinander zu setzen.

Von den zwingenden Rechtsvorschriften zu unterscheiden sind so genannte Optimierungsgebote, denen im Rahmen der Abwägung zwar ein besonderes Gewicht, aber eben keine unbedingte Geltung zukommt. Optimierungsgebote sind zum Beispiel die Grundsätze des Naturschutzes nach § 2 BNatSchG.

Bedeutung von Ziel- und Grundsatzbestimmungen

Die Bedeutung der in vielen Umweltgesetzen enthaltenen Ziel- und Grundsatzbestimmungen (zum Beispiel § 1 Bundes-Bodenschutzgesetz, § 1 BNatSchG, § 1 a Wasserhaushaltsgesetz) sorgt häufig für Unklarheiten.

Umweltrechtliche „Ziele“ sind zwar unbedingt zu beachten – allerdings sind sie so allgemein gehalten, dass sie keine konkreten Handlungsvorgaben für einen bestimmten Entscheidungsfall ergeben. Mehr ins Detail gehen die „Grundsätze“, zum Beispiel die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ (zum Beispiel: § 2 BNatSchG). Grundsätze beeinflussen zwar die Ermessensausübung und die Abwägungsentscheidungen. Zwingend beachtlich sind sie jedoch nicht, denn Grundsätze stehen immer unter einem ausdrücklichen oder stillschweigenden Abwägungsvorbehalt.

5.4.4 Kein Abwägungsfehler

Im Wege einer Abwägung müssen die meist widerstreitenden privaten und öffentlichen Belange von der Planfeststellungsbehörde gewichtet werden. Der Planfeststellungsbehörde steht dazu ein so genannter Abwägungsspielraum zu, der (ähnlich wie das Ermessen) gerichtlich nur eingeschränkt auf gravierende Fehler kontrolliert werden kann. Eine Abwägung ist nur rechtmäßig, wenn

- eine Abwägung überhaupt stattfindet (kein „Abwägungsausfall“),¹¹
- alle zu berücksichtigenden Belange ermittelt werden,
- das Gewicht der betroffenen Belange korrekt erkannt wird,
- der Ausgleich zwischen den Belangen im Verhältnis zur „objektiven Wichtigkeit“ der Belange steht.

Abwägungsfehler sind jedoch nur beachtlich, wenn sie offensichtlich sind und von Einfluss auf das Abwägungsergebnis gewesen sind, § 75 Abs. 1 a VwVfG, 17 Abs. 6c FStrG.

5.5 Plangenehmigung statt Planfeststellung

Unter bestimmten Voraussetzungen kann anstelle einer Planfeststellung auch eine „Plangenehmigung“ erteilt werden, die ohne Öffentlichkeitsbeteiligung, Umweltverträglichkeitsprüfung und in den meisten Fällen¹² auch ohne Verbandsbeteiligung durchgeführt wird. Die Plangenehmigung entfaltet die Rechtswirkungen der Planfeststellung (Konzentrationswirkung).

¹¹ Eine gesetzliche Bedarfserstellung (wie im Bundesverkehrswegeplan) ersetzt nicht die Abwägung. Andere Belange können den Verkehrsbedarf durchaus überwiegen!

¹² Ausnahme in NRW: wasserrechtliche Plangenehmigungen gem. § 12 Abs. 3 Nr. 5) LG, vgl. ausführlich Kap. B 3.3.5.1

Voraussetzungen für die Durchführung einer Plangenehmigung

Die Voraussetzungen für den Verzicht auf eine Planfeststellung und die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens sind zumeist in den Fachgesetzen geregelt.

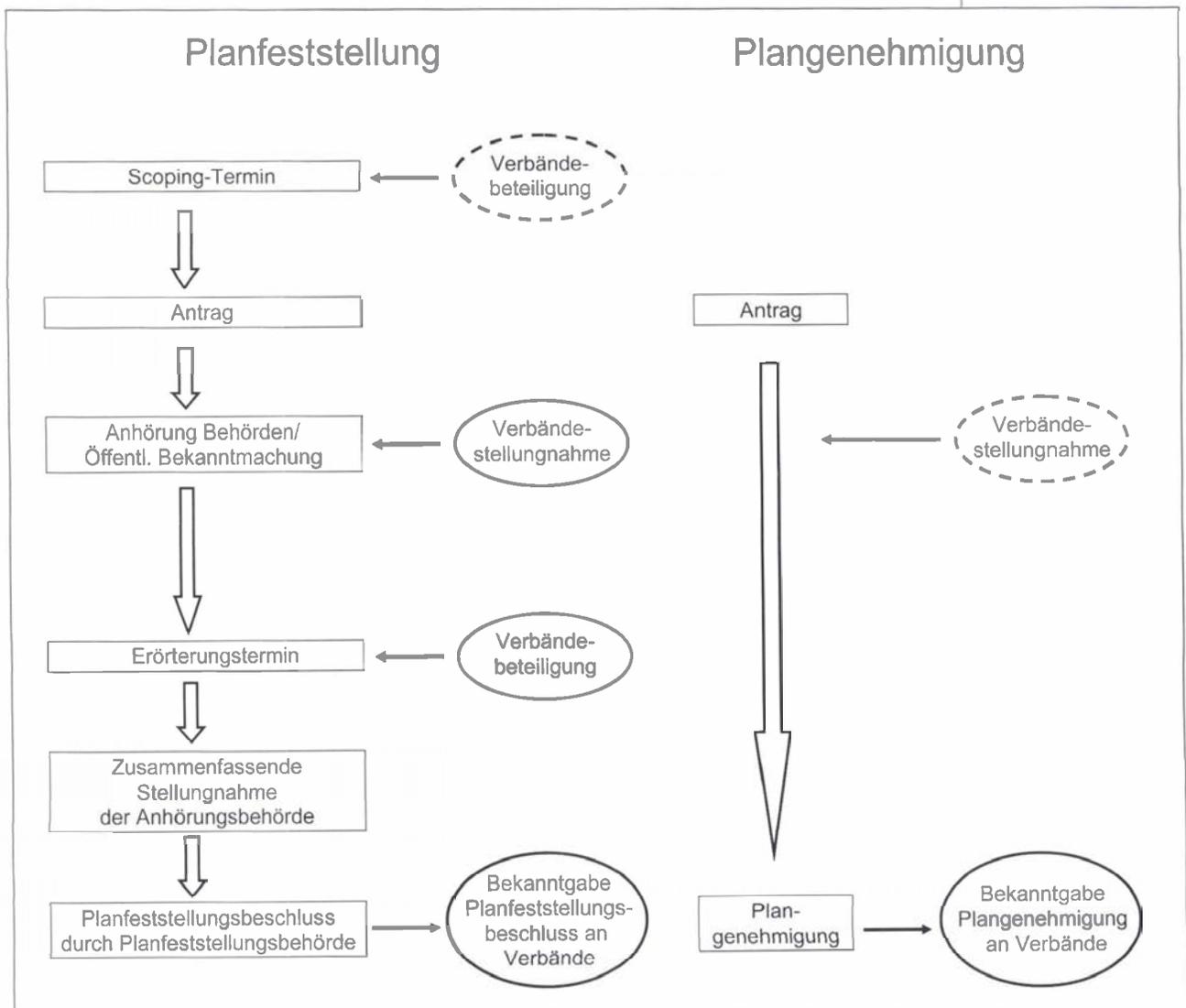
Regelungen in den Fachgesetzen

Nach § 17 b Abs. 1 Nr. 1 FStrG hängt die Möglichkeit zur Durchführung einer Plangenehmigung davon ab, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt werden muss, es muss das Benehmen¹³ mit den Trägern öffentlicher Belange hergestellt worden sein und es dürfen keine Rechte Dritter beeinträchtigt werden (beziehungsweise es muss das Einverständnis der Drittbetroffenen vorliegen).

§ 31 Abs. 3 WHG stellt dagegen ausschließlich darauf ab, ob eine UVP durchgeführt werden muss oder nicht. Auf die Einbindung Drittbetroffener oder das Benehmen mit den Trägern öffentlicher Belange kommt es nicht an.

Abb. 5/D:

Unterschiedlicher Ablauf eines Planfeststellungs- und eines Plangenehmigungsverfahrens



¹³Zur Herstellung des „Benehmens“ werden die betreffenden Behörden angehört, widerstreitende Positionen sollen soweit wie möglich angenähert werden, ohne dass aber eine Bindung an das Vorbringen der Behörde besteht.

Regelungen im VwVfG

Bei Fehlen spezieller fachgesetzlicher Vorgaben gelten die Voraussetzungen des VwVfG.

Gem. § 74 Abs. 6 VwVfG NRW (anwendbar für Landesbehörden) kann eine Plangenehmigung nur dann durchgeführt werden, wenn

- a) Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder diese Drittbetroffenen einverstanden sind und
- b) Eine UVP nicht erforderlich ist oder bereits durchgeführt wurde und
- c) das Benehmen mit den Trägern öffentlicher Belange und den anerkannten Naturschutzverbänden hergestellt wurde.

Soweit § 74 Abs. 6 Bundes-VwVfG zur Anwendung kommt (nur bei Tätigkeit von Bundesbehörden), kommt es nur auf die Drittbetroffenheit sowie das Benehmen mit den TÖB, nicht aber auf die UVP-Pflicht und die Einbindung der Naturschutzverbände an.

5.6 Fälle unwesentlicher Bedeutung

Auf eine Planfeststellung oder Plangenehmigung kann in Fällen unwesentlicher Bedeutung verzichtet werden. Regelungen dazu finden sich ebenfalls in den Fachgesetzen beziehungsweise ergänzend im Verwaltungsverfahrensgesetz, § 74 Abs. 7 Bundes-VwVfG beziehungsweise § 74 Abs. 7 VwVfG NRW.

Voraussetzung für den Verzicht ist, dass

- öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen und
- Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.

Soweit das Landes-VwVfG NRW zur Anwendung kommt (Tätigkeit von Landesbehörden, kein Spezialgesetz vorrangig), ist den anerkannten Naturschutzverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, § 74 Abs. 7 S. 3 VwVfG NRW.

In der Praxis spielen diese Verfahren eine untergeordnete Rolle.

5.7 Sonderfall: Bebauungsplan statt Planfeststellung

Straßenrechtliche Planfeststellungen können durch einen Bebauungsplan ersetzt werden, § 17 b Abs. 2 FStrG. Anwendungsbereich sind Planungen im innerörtlichen Bereich, bei denen zugleich auch die Bebauung der angrenzenden Grundstücke geregelt werden soll. Die Gemeinde kann wählen, ob sie für das Vorhaben ein Planfeststellungs- oder ein Bebauungsplanverfahren durchführt. Der Haken für die Naturschutzverbände: bei Wahl des Bebauungsplanverfahrens gibt es keine "klassischen" naturschutzrechtlichen Beteiligungs- und Klagerechte (Kap. B 3.3.7, vgl. aber Kap. B 6.9 zur Möglichkeit der Umweltklage).

6 Überblick über wichtige umweltrechtliche Verfahren

Im Folgenden werden die Besonderheiten einiger Verfahren dargestellt, die aufgrund ihrer Häufigkeit und/ oder Konfliktlage mit dem Natur- und Umweltschutz eine besondere Bedeutung für die Naturschutzverbände haben.

Für diese Verfahren gelten die allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach dem Landes-Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit nicht in den jeweiligen Fachgesetzen Sondervorschriften enthalten sind.

6.1 Naturschutzrecht im Zulassungsverfahren

6.1.1 „Eigenständige“ naturschutzrechtliche Verwaltungsentscheidungen

Im Naturschutzrecht sind einige eigenständige Verwaltungsentscheidungen zur Zulassung eines Vorhabens vorgesehen.

Dazu zählen etwa Verfahren zur Erteilung von Befreiungen nach § 69 LG NRW vom Gebietsschutz oder zur Erteilung von Ausnahmen vom gesetzlichen Biotopschutz nach § 62 LG NRW, aber auch die Ausnahme von artenschutzrechtlichen Verboten nach § 43 BNatSchG.

Zuständig ist in der Regel die Untere Landschaftsbehörde, vgl. § 9 Abs. 1 a LG NRW.

Für die Durchführung des Befreiungs- und Ausnahmeverfahrens gelten die Spezialregelungen des LG NRW, ergänzt durch die Bestimmungen des LandesVwVfG zum nicht-förmlichen Verwaltungsverfahren (§§ 9 ff VwVfG NRW).

Voraussetzung für eine Befreiung ist zunächst ein Antrag, § 69 Abs. 1 LG NRW. So kann zum Beispiel ein Grundstückseigentümer die Errichtung einer baulichen Anlage in einem Schutzgebiet beantragen.

Die Landschaftsbehörde muss vor ihrer Entscheidung den Landschaftsbeirat beteiligen, § 69 Abs. 1 S. 3 LG NRW.

Bei Befreiungen von den Ge- und Verboten bestimmter Schutzgebietstypen sind die Naturschutzverbände zu beteiligen, vgl. § 12 Abs. 3 Nr. 6 LG NRW (ausführlich in Kap. B 3.3.6 und G 3.3).

Die Entscheidung über die Erteilung einer Befreiung ist eine Ermessensentscheidung (§ 69 Abs. 1 LG NRW).

Die Entscheidung muss begründet (§ 39 VwVfG NRW) und dem Antragsteller (§ 41 VwVfG NRW) sowie den Naturschutzverbänden (§ 12 a LG NRW) bekannt gegeben werden.

Das Verfahren zur Befreiung vom gesetzlichen Biotopschutz gem. § 62 Abs. 2 LG NRW läuft analog ab. Die Naturschutzverbände sind allerdings nicht (mehr) zu beteiligen (§ 12 Abs. 3 Nr. 6 LG NRW a.F. wurde durch die

LG-Novelle 2007 aufgehoben). Eine besondere Einbindung des Beirats ist nicht vorgesehen. Auch im Fall des § 62 Abs. 2 LG NRW handelt es sich um eine Ermessensentscheidung der Verwaltung.

Die dargestellten Verfahren entfalten keine „Konzentrationswirkung“. Für den Bau eines Hotels im Naturschutzgebiet ist etwa neben der naturschutzrechtlichen Befreiung auch noch eine Baugenehmigung erforderlich.

6.1.2 Naturschutzrechtliche Entscheidungen im „Huckepackverfahren“

Viele naturschutzrechtliche Entscheidungen werden im so genannten „Huckepackverfahren“ getroffen – sie satteln auf eine andere, nicht naturschutzrechtliche Zulassungsentscheidung auf.

Dazu zählt etwa die Eingriffsregelung. Gem. § 6 Abs. 1 S. 1 LG NRW trifft die nach den anderen Rechtsvorschriften zuständige Behörde auch die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Eingriffs beziehungsweise die erforderlichen Kompensationsmaßnahmen. Gibt es kein derartiges „Trägerverfahren“, ist die untere Landschaftsbehörde selbst zuständig, § 6 Abs. 4 LG NRW (vgl. Kap. E 4.9.3).

Auch die FFH-Verträglichkeitsprüfung sattelt auf einem Trägerverfahren auf, vgl. § 48 d Abs. 2 LG NRW (dazu Kap. G 5.6.9). Zuständig ist die Behörde, die nach anderen Rechtsvorschriften für die Genehmigung oder Zulassung eines Vorhabens zuständig ist. Mit der Landschaftsbehörde ihrer Verwaltungsebene braucht sie sich grundsätzlich nur ins Benehmen zu setzen (vgl. dazu ausführlich Kap. E 4.9.1). Im Fall von Planfeststellungsverfahren muss sie deren Vorschläge allerdings „berücksichtigen“ – ist also daran gebunden. Für den Fall, dass ein eigentlich FFH-pflichtiges Projekt keiner sonstigen behördlichen Entscheidung oder Anzeige bedarf, sieht § 34 Abs. 1a BNatSchG (unmittelbar geltend) eine Anzeigepflicht bei der nach Landesrecht zuständigen Behörde vor (in NRW: mangels Spezialregelung liegt die Zuständigkeit in diesem Fall gem. § 9a Abs. 1 a LG NRW bei der unteren Landschaftsbehörde).

Die naturschutzrechtliche Verbandsbeteiligung nach § 12 LG NRW sattelt gewissermaßen auch auf dem jeweiligen Beteiligungsverfahren auf, zuständig für die Durchführung der Beteiligung ist die jeweilige Zulassungsbehörde.

6.1.3 Einbettung naturschutzrechtlicher Zulassungsverfahren in Verfahren mit Konzentrationswirkung

Naturschutzrechtliche Zulassungsverfahren können auch in Verfahren mit Konzentrationswirkung „gebündelt“ werden. Ein typischer Fall sind etwa straßenrechtliche Planfeststellungen oder immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, deren Konzentrationswirkung zum Beispiel die naturschutzrechtliche Befreiungen vom Gebietsschutz oder artenschutzrechtliche Ausnahmen mit umfasst (vgl. zur „Konzentrationswirkung“ auch Kap. D 5.3 und 6.3). Es ergeht ein einheitlicher Planfeststellungsbeschluss beziehungsweise ein immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsbescheid.

Daneben sind Verfahren mit Konzentrationswirkung natürlich auch noch Trägerverfahren für die Eingriffsprüfung und etwaige Entscheidungen über die FFH-Verträglichkeit.

6.2 Wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen

Erlaubnisse und Bewilligungen spielen im Wasserrecht eine wichtige Rolle. Sie werden für die Genehmigungen von Wasserentnahmen und -einleitungen aus Oberflächengewässern und dem Grundwasser erteilt (vgl. Kap. L 2.11).

6.2.1 Erlaubnisse

Wasserrechtliche Erlaubnisse gem. § 25 LWG NRW, § 7 WHG sind jederzeit widerrufbare und zeitlich befristete Rechte auf eine bestimmte Gewässernutzung. Damit unterscheiden sie sich von sonstigen Verwaltungsakten im Sinne des VwVfG, die nur unter den besonders engen Voraussetzungen des § 49 VwVfG nachträglich zu widerrufen sind (zum Beispiel bei Verstoß gegen Auflagen oder nur gegen eine Entschädigung). Außerdem gibt es besondere Möglichkeiten zur Anordnung von Nebenbestimmungen. Die Erlaubnis wird nur auf Antrag erteilt.

Erlaubnisse werden zum Beispiel für die Entnahme von Wasser aus Fließgewässern zur Speisung von Fischteichen im Nebenschluss erteilt. Im übrigen gelten die allgemeinen Vorschriften des VwVfG zum Verwaltungsverfahren.

Im Einzelfall kann eine UVP-Pflicht bestehen. In diesem Fall muss die Erlaubnis in einem Verfahren erteilt werden, das den Anforderungen des UVPG entspricht (Öffentlichkeitsbeteiligung!).

6.2.2 Bewilligungen

Wasserrechtliche Bewilligungen gem. § 26 LWG NRW, § 8 WHG gewähren ein grundsätzlich nicht widerrufbares Recht. Bewilligungen werden immer befristet für einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren erteilt (Bestandsgarantie).

Bewilligungen werden für wirtschaftlich bedeutendere Vorhaben erteilt, wie die Grundwasserentnahme zur Trinkwassergewinnung oder die Entnahme von Oberflächengewässern zum Zweck der Kühlwassernutzung oder der Energieerzeugung.

Das Bewilligungsverfahren beginnt mit dem Antrag bei der zuständigen Behörde.

Bewilligungen müssen in einem Verfahren durchgeführt werden, dass Betroffenen und beteiligten Behörden die Möglichkeit gibt, Einwendungen geltend zu machen (§ 9 WHG). Auch im Fall der Bewilligung kann eine UVP-Pflicht bestehen. In diesem Fall muss die Erlaubnis in einem Verfahren erteilt werden, das den Anforderungen des UVPG entspricht (Öffentlichkeitsbeteiligung!).

Die Erteilung einer Bewilligung steht im Ermessen der Verwaltung. In bestimmten Fällen ist sie allerdings zwingend zu versagen (vgl. § 8 Abs. 2 WHG).

6.3 Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren

Mit Genehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) ist zum Teil ein sehr hohes Konfliktpotential verbunden, wie zum Beispiel beim Bau oder der Änderung von Kraftwerken, Müllverbrennungsanlagen oder Windparks, so dass sich Vertreter von Naturschutzverbänden oft gemeinsam mit Bürgerinitiativen in diesen Genehmigungsverfahren engagieren.

Im Immissionsschutz wird zwischen Anlagen unterschieden, die nach einem förmlichen Genehmigungsverfahren und einem vereinfachten Genehmigungsverfahren zugelassen werden. Projekte, die im förmlichen Genehmigungsverfahren zu genehmigen sind, werden in Spalte 1, Projekte, die im vereinfachten Genehmigungsverfahren genehmigt werden können in Spalte 2 der 4. BImSch-Verordnung aufgelistet.

6.3.1 Förmliches BImSch-Genehmigungsverfahren

Für das förmliche Genehmigungsverfahren gibt es genaue Vorschriften zum Ablauf und zur Öffentlichkeitsbeteiligung (Regelungen im BImSchG und der 9. BImSchV). Der Katalog der Anlagen, für die ein förmliches Verfahren erforderlich ist, umfasst viele verschiedene Typen von Anlagenarten, zum Beispiel Kraftwerke, Zementwerke, metallverarbeitende Werke, Holzverarbeitende Industrie, Massentierhaltungen, Verbrennungs- und Kompostierungsanlagen. Die Zuordnung eines bestimmten Anlagentyps zur Spalte 1 oder 2 hängt dabei oft von den Kapazitäten der Vorhaben ab.

Das förmliche Verfahren sieht für Bürger und Verbände zwei wichtige Verfahrensschritte vor: die öffentliche Auslegung der Antragsunterlagen mit vorheriger öffentlicher Bekanntmachung und einen Erörterungstermin. Alle Bürger (und damit auch alle Naturschutzverbände) können bis 14 Tage nach Ende der Auslegung der Planunterlagen ihre Einwendungen bei der Genehmigungsbehörde einreichen, verspätet eingegangene Stellungnahmen finden keine Berücksichtigung. Am Erörterungstermin können unter Leitung der Genehmigungsbehörde neben dem Antragsteller, den Fachbehörden und der Gemeinde auch alle Einwender teilnehmen. Im Genehmigungsbescheid entscheidet die Behörde über die Ablehnung oder Zulassung des Vorhabens, ggf. auch verbunden mit Auflagen.

Die Genehmigungsbehörde kann den Bescheid den Einwendern entweder zustellen oder in einer öffentlichen Bekanntmachung darüber informieren.

Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung entfaltet Konzentrationswirkung, § 13 BImSchG, schließt also andere die Anlage betreffenden Verwaltungsentscheidungen mit ein – etwa naturschutzrechtliche Befreiungen. Allerdings sind bestimmte Entscheidungen (unter anderem Planfeststellungen, wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen) nicht in diese Konzentrationswirkung einbezogen.

In NRW ist im LG NRW – bis auf einen Ausnahmefall – keine Verbandsbeteiligung an immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen vorgesehen.

Wird im Rahmen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zum Beispiel über eine naturschutzrechtliche Befreiung vom Gebietsschutz entschieden, führt die Konzentrationswirkung der BImSch-Genehmigung nach der Rechtsprechung dazu, dass die anerkannten Naturschutzverbände auch an diesem eigentlich beteiligungspflichtigen Befreiungsverfahren nicht mehr zu beteiligen sind (vgl. etwa BVerwG, NuR 2003, S. 544, vgl. auch Kap. B 3.3.6.5). Eine anders lautende Entscheidung des VG Würzburg (NuR 2008, S. 127-135) wurde zwischenzeitlich vom VGH München (ZUR 2009, S. 40 ff.) wieder aufgehoben.

Jedenfalls bestehen für die Naturschutzverbände Beteiligungs- und Klagerechte nach dem Umweltrechtbehelfsgesetz, wenn für eine Anlage ein förmliches Genehmigungsverfahren durchzuführen ist (vgl. auch Kap. B 6.1.2).

6.3.2 Vereinfachtes BImSch-Genehmigungsverfahren

Für die im Anlagenkatalog Spalte 2 zur 4. BImSchV aufgeführten Anlagen ist ein vereinfachtes BImSch-Genehmigungsverfahren durchzuführen, zum Beispiel für Steinbrüche mit einer Abbaufäche von weniger als 10 ha – soweit Sprengstoffe verwendet werden. Im Unterschied zum förmlichen Genehmigungsverfahren ist das vereinfachte Verfahren nicht öffentlich, das heißt, über das Genehmigungsverfahren erhalten Bürger und Verband keine Kenntnis, da es keine öffentliche Bekanntmachung oder Planoffenlage gibt. Aber auch im vereinfachten Verfahren muss die Genehmigungsbehörde betroffene Bürger in der Nachbarschaft oder die betroffene Gemeinde anhören.

6.4 Zulassung von Abgrabungen

Für Verwirrung sorgt häufig die Rechtslage bei der Gewinnung von Bodenschätzen. Das Genehmigungsverfahren hängt davon ab, welche Bodenschätze gewonnen werden und welche Gewinnungsmethoden eingesetzt werden.

Bundesberggesetz

Das Gewinnen von so genannten „bergfreien“ Bodenschätzen (zum Beispiel Steinkohle, vgl. Liste im Bundesberggesetz) bestimmt sich nach Bergrecht. Die Gewinnung darf nur aufgrund von „Betriebsplänen“ durchgeführt werden. Für bestimmte Vorhaben ist ein so genannter „Rahmenbetriebsplan“ aufzustellen, für dessen Zulassung ein Planfeststellungsverfahren (mit UVP) erforderlich ist.

Abgrabungsgesetz

Abgrabungen zur Gewinnung von so genannten „grundeigenen“ Rohstoffen (zum Beispiel Kies, Sand, Ton, Lehm, Gesteinen und Torf, vgl. die Positivliste im BBergG) werden nach dem Abgrabungsgesetz NRW genehmigt. Bei der Genehmigung nach dem Abgrabungsgesetz für Trockenabgrabungen grundeigener Rohstoffe handelt es sich um eine gebundene Entscheidung.

Die Genehmigung ist gem. § 3 Abs. 2 AbgrabungsG NRW zwingend zu erteilen, wenn ein vollständiger Abgrabungsplan vorliegt, Ziele bzw. Belange u.a. der Raumordnung, des Naturhaushalts und des Bodenschutzes beachtet werden und andere öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Für die Genehmigungen sind in der Regel die Kreise bzw. kreisfreien Städten zuständig. Bei diesen reicht ein Unternehmer den Antrag ein, der unter anderem

Angaben zum Vorhaben, zur Folgenutzung und zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung enthalten muss.

Sollte die Abgrabung nicht im Regionalplan dargestellt sein und überschreitet die Antragsfläche die Größe von 10 ha, ist zusätzlich ein Verfahren zur Änderung des Regionalplans erforderlich, für das die Bezirksregierung als Regionalplanungsbehörde zuständig ist.

Besondere Vorgaben zu Form und Verfahren finden sich in § 4 AbgrabungsG NRW. Im Übrigen gelten die Bestimmungen des VwVfG zum nicht-förmlichen Verwaltungsverfahren.

Nach Antragstellung und einer Prüfung der Unterlagen beteiligt die Kreisbehörde die verschiedenen Behörden und Gemeinden. Die Naturschutzverbände sind seit der Beschränkung der Beteiligungsverfahren durch die LG-Novelle 2007 nicht mehr an Abgrabungen zu beteiligen (vgl. § 12 LG NRW). Bei UVP-pflichtigen Abgrabungen bestehen allerdings Beteiligungs- und Klagerrechte nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz – wobei zu beachten ist, dass im Zuge der Novelle des UVPG NRW die Schwelle für eine zwingende UVP-Pflicht bei Abgrabungen und Tagebauen mit Wirkung zum 1.1.2008 von 10 auf 25 ha heraufgesetzt wurde.

Bei UVP-Pflichtigkeit muss die Genehmigung in einem Verfahren erteilt werden, das den Anforderungen des UVPG entspricht (vgl. ausführlich Kap. F 3.3, F 3.6).

Wasserhaushaltsgesetz

Wird bei einer Abgrabung in das Grundwasser eingegriffen, erfolgt eine Planfeststellung nach dem WHG.

Immissionsschutzgesetz

Bei Steingewinnung mit Sprengungen in Steinbrüchen ist eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung erforderlich.