

# Umweltinformation, Bürger- und Verbandsbeteiligung

Von Gerd Winter

Information und Beteiligung stellen zwei unterschiedliche Weisen dar, wie Organisationen und Individuen lernen und ihr Handeln einrichten: Information setzt auf kognitive Prozesse, auf die Möglichkeit der Wissensgenerierung aus der Ungewißheit<sup>1</sup> und die Handlungsmächtigkeit von wissenschaftlich gesicherten Daten. Beteiligung ist dagegen wissenschaftsskeptisch und baut auf komplexere Kommunikationsprozesse, in denen neben wissenschaftlichen Erkenntnissen Alltagswissen, Wertungen, Symbole und Machtproben zusammenfließen.<sup>2</sup>

Das Umweltrecht tut gut daran, Information und Beteiligung nicht alternativ zu sehen, sondern beides aufzugreifen. Dem folgt auch der UGB-KomE.

## I. Staatliche Umweltinformationen

Das traditionelle Umweltverwaltungsrecht räumt den Behörden bestimmte Handlungsbefugnisse ein – Anordnungen zu treffen oder Anreize zu schaffen – und steuert den Einsatz dieser Instrumente über materielle Maßstäbe und Verfahrensnormen. Der Umweltinformation wird dabei eine Hilfsrolle zugewiesen: Sie ist Inhalt von Antragsunterlagen und Gegenstand von Aktenzugangsrechten im Verwaltungsverfahren, und sie ist Adressatin von Verweisungen in materiellen Maßstäben (wie z. B. im Maßstab des Standes der Wissenschaft).

---

<sup>1</sup> Diese Auffassung entspricht verbreiteter praktischer Anschauung, wird aber von Konstruktivisten wie *N. Luhmann* radikal in Frage gestellt. Vgl. *ders.* Die Gesellschaft der Gesellschaft, 1997, S. 122: „Diese Überlegungen nötigen uns, eine Vorstellung aufzugeben, die die Tradition beherrscht hatte und noch heute für viele selbstverständlich ist: daß ein System sich seiner Umwelt durch Kognition anpassen könne und daß folglich Evolution durch eine Verbesserung der kognitiven Fähigkeiten, durch tiefer eindringende, zutreffendere, vorwarnende Erkenntnis der Umwelt ermöglicht werde.“ S. dagegen *K. H. Ladeur*, Das Umweltrecht der Wissensgesellschaft, 1995, der, obwohl solchem Agnostizismus nahestehend, differenzierte Konzepte der Bewältigung von Ungewißheit entwickelt, die letztlich wissensgeleitetes Handeln ermöglichen sollen.

<sup>2</sup> *J. Habermas*, Faktizität und Geltung, 1992 S. 451: „Trotz asymmetrischer Zugriffsmöglichkeiten und begrenzter Verarbeitungskapazitäten behält auch die Zivilgesellschaft die Chance, Gegenwissen zu mobilisieren und von einschlägigen Expertisen eigene Übersetzungen anzufertigen“.

Mit der Betonung des Kognitiven im Zuge der Entwicklung der Informationsgesellschaft rückt Umweltinformation dagegen mehr in den Vordergrund des Rechts. Sie wird zu einem eigenen Instrument der Umweltpolitik, indem der Staat selbst oder die Umweltnutzer – freiwillig oder kraft rechtlicher Verpflichtung – die Marktteilnehmer und sonstigen Betroffenen über Gefahren und Risiken in Kenntnis setzen. In umgekehrter Richtung muß der Staat verstärkt für seine eigene Ausstattung mit Umweltinformation sorgen, wenn er die komplexer werdende Technik und die zunehmende Belastung der natürlichen Ressourcen kontrollieren will.

Bisher hält das Umweltrecht nur vereinzelte Regelungen bereit, um diese neue Rolle der Umweltinformation zu stützen. Den Anstoß zu einem systematischeren Ansatz gab der Sachverständigenrat für Umweltfragen.<sup>3</sup> Der Professorenentwurf zum Allgemeinen Teil machte einen ersten Vorschlag,<sup>4</sup> den der UGB-KomE in einem eigenen Kapitel über Umweltinformation weiterentwickelt.<sup>5</sup>

Aufbauprinzip dieses Kapitels ist die Vorstellung von über den Staat vermittelten Kreisläufen der Aufnahme, Aufbereitung und Bereitstellung von Informationen. Deren systematische Regelung dient dabei nicht nur der Rechtsklarheit, sondern auch dazu, die Informationen besser nutzbar zu machen, Probleme der Zuständigkeiten von Bund und Ländern zu klären, und Rechtsgrundlagen für notwendige Eingriffe zu schaffen.

Wie gesagt, es geht in dem Kapitel um staatsvermittelte Informationsflüsse. Daneben enthält der UGB-KomE – wie z. T. auch das geltende Umweltrecht – Vorschriften über das direkte Informationsverhältnis zwischen Umweltnutzern und Betroffenen, auf die ich nur kurz hinweisen möchte. Hierher gehören:

- das Auskunftsrecht der Geschädigten in der Umwelthaftung,<sup>6</sup>
- die Informationspflicht der Betreiber hinsichtlich Störfallgefahren,<sup>7</sup>
- die Kennzeichnungspflicht für Produkte,<sup>8</sup>

<sup>3</sup> SRU, Allgemeine ökologische Umweltbeobachtung, BT-Drucks. 11/8123, Tz. 180 - 182.

<sup>4</sup> § 104 ProfE.

<sup>5</sup> §§ 207 - 227 UGB-KomE. §§ ohne weitere Angabe sind im folgenden solche des UGB-KomE.

<sup>6</sup> § 179. Die Vorschrift verallgemeinert den Anwendungsbereich der entsprechenden Vorschriften des geltenden Rechts, nämlich § 8 UHG und § 35 GenTG (vgl. auch § 122 ProfE).

<sup>7</sup> § 423 Abs. 2. a. E. Hierdurch werden – wenn auch etwas versteckt und nur in Form einer Verordnungsermächtigung – die Pflichten zur Informierung der potentiell betroffenen Dritten und der Öffentlichkeit allgemein umgesetzt, die Art. 13 der Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABl. L10/1997 S. 13) enthält.

<sup>8</sup> § 121 Abs. 1 Satz 1 lit. d. S. dazu J. Falke, Informationspolitische Maßnahmen im Chemikalienrecht, in: G. Winter (Hrsg.), Risikoanalyse und Risikoabwehr im Chemikalienrecht, 1995 S. 65 ff.

- die Umwelterklärung im Rahmen des Auditsystems,<sup>9</sup>
- der neu vorgeschlagene jährliche Umweltbericht bestimmter Unternehmen,<sup>10</sup>
- die Abfallbilanzen<sup>11</sup>.

Im Interesse der Staatsentlastung könnte dieses direkte Informationsverhältnis sicher noch differenzierter ausgebildet werden.

Zurück zu den staatsvermittelten Informationsflüssen. Sie lassen sich wie folgt gliedern:

Auf der Stufe der behördlichen Aufnahme von Umweltinformationen kann man folgende Datenflüsse unterscheiden:

- Unterlagen im Hinblick auf behördliche Eröffnungskontrollen (z. B. § 86 für die Vorhabengenehmigung und §§ 592 - 599 für die Anmeldung neuer Stoffe);
- Ermittlungen im Rahmen der behördlichen Überwachung (§ 135, s. auch § 98);
- Mitteilungen im Rahmen der betrieblichen Eigenüberwachung (§ 147 Abs. 2);<sup>12</sup>
- Mitteilungen bei Störfällen oder anderen unvorhergesehenen Verläufen (§ 147 Abs. 1);
- Mitteilungen über neue allgemeine Kenntnisse über Gefahren oder Risiken (§ 556 Abs. 2);
- Mitteilungen / Anzeigen über Änderungen der der behördlichen Kontrolle unterliegenden Tätigkeiten, wie z. B. Anlagen- und Betriebsänderungen (§ 97) oder die Überschreitung von bestimmten Mengenschwellen der vermarkteten Gefahrstoffe (§ 607);
- behördliche Selbstbeobachtung eigener Rechtshandlungen zum Umweltschutz (Genehmigungen, eingreifende Maßnahmen, etc.); im UGB-KomE werden sie „Vollzugsdaten“ genannt (§ 216);

---

<sup>9</sup> § 171.

<sup>10</sup> § 170. Hierin liegt ein bedeutender Fortschritt, den auch der ProfE bereits empfahl (vgl. ProfE-AT § 14 und die Begründung a. a. O., S. 180 f.). Die Vorschrift schließt an die Entwicklung der handelsrechtlichen zur allgemein gesellschaftlichen Rechnungslegung an und dehnt sie über den Wirtschaftsbezug hinaus auf Umweltauswirkungen aus. Vgl. E. Rehbinder in: Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder (Hrsg.), Umweltschutz und technische Sicherheit im Unternehmen, 1994, S. 62.

<sup>11</sup> § 732.

<sup>12</sup> Zwar enthält der UGB-KomE auch produktbezogene Pflichten zur Eigenüberwachung (§ 123), eine Mitteilungspflicht ist daran jedoch nicht angeknüpft. Der Grund dafür liegt darin, daß anders als bei der betrieblichen Überwachung eine Genehmigung, die als Maßstab für mitteilungsbedürftige Informationen dienen könnte, bei den meisten Produkten nicht gegeben ist. Ohne einen solchen Bezugspunkt wäre die Mitteilungspflicht uferlos. Das heißt zugleich, daß bei zulassungspflichtigen Produkten eine Mitteilungspflicht eigentlich hätte vorgeschlagen werden müssen. Insoweit kommt eine Nachbesserung in Betracht. Für die Gentechnik ist dagegen eine entsprechende Regelung getroffen (vgl. § 556 Abs. 1).

- Umweltforschung (§ 207);
- Erhebungen für die Umweltstatistik (§ 211);
- Umweltbeobachtung (§ 208); sie ist ein neues Instrument, das die Behörden dazu veranlassen soll, Informationen nicht nur einzelfallbezogen aufzunehmen, sondern aus ihnen allgemeinere Schlüsse über die Belastung der Umwelt zu ziehen und dafür u. U. auch spezifische Untersuchungen durchzuführen. Besonders erwähnt sei dabei, daß mit dem Hinweis in § 208 Abs. 1 Satz 2 auf die Untersuchung der Wirkungen staatlicher Umweltschutzmaßnahmen die Implementationsforschung gesetzliche Pflicht wird.<sup>13</sup>

Die genannten Regelungen weisen primär Aufgaben zu und machen diese z. T. auch zur Pflicht.<sup>14</sup> Soweit mit der Erhebung Eingriffe verbunden sind, werden Rechtsgrundlagen geschaffen.<sup>15</sup>

2. Weiterhin wird die Übermittlung von Umweltinformationen im Verhältnis der Länder und des Bundes geregelt. Die Einführung einer gesetzlichen Übermittlungspflicht verdrängt weitgehend das im August 1995 in Kraft getretene Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über den Datenaustausch im Umweltbereich. Sie läßt aber Raum für neue Vereinbarungen, die Einzelheiten des Informationsaustausches oder der Arbeitsteilung bei der Informationserhebung festlegen.

Besondere Erwähnung verdient die Verpflichtung zur Übermittlung von Daten an bestimmte Bundesbehörden, die damit Umweltinformationssysteme führen (§ 209). Die Übermittlungspflicht verallgemeinert Vorbilder aus dem Strahlenschutzrecht (§ 3 Abs. 2 StrVG) und Gentechnikrecht (§ 28 GenTG). Als Informationsempfänger sind diejenigen Behörden bestimmt, die auch bisher schon eine zentrale Rolle in dem jeweiligen Bereich spielen. Für Gefahrstoffe ist dies die Bundesanstalt für Arbeitsschutz, die als Anmeldestelle für neue Gefahrstoffe sowie als zuständige Stelle nach Art. 13 der EG-AltstoffVO ohnehin bereits über die meisten Stoffdaten verfügt. Für gentechnische Daten soll das Robert-Koch-Institut zuständig sein,<sup>16</sup> und zwar wegen der Notwendigkeit der zusammenfassenden Aufbe-

<sup>13</sup> Zur Entwicklung und den Methoden dieser Forschungsrichtung s. jeweils die einleitenden Beiträge von R. Mayntz, in: *dieselbe* (Hrsg.) *Implementation politischer Programme* Bd. 1 1980, Bd. 2 1983 und von H. Wollmann, in: *derselbe* (Hrsg.) *Politik im Dickicht der Bürokratie*, 1980.

<sup>14</sup> So für die Forschung § 207, für die Umweltbeobachtung § 208, für die Umweltstatistik § 211, für den Vollzug §§ 133 und 136.

<sup>15</sup> Für Ermittlungen im Rahmen der Überwachung sowie für Mitteilungs- und Anzeigepflichten s. weiter oben im Text, für die Statistik s. § 211, der die sehr ins einzelne gehenden Vorschriften des UStatG weitgehend auf die Verordnungsebene verschiebt. Für die Umweltforschung gelten die allgemeinen Vorschriften zur Forschung, für die Umweltbeobachtung sind normalerweise keine Eingriffsbefugnisse notwendig, weil bei ihr in der Regel auf vorhandene und freiwillig zugängliche Informationen zurückgegriffen werden kann. Im übrigen gelten aber die Vorschriften über Überwachungsbefugnisse entsprechend (vgl. § 208 Abs. 3 Satz 2).

reitung der Daten auch im Hinblick auf den Bereich, der nach dem UGB-KomE (§ 570) in die Zuständigkeit der Biologischen Bundesanstalt fallen soll. Das Bundesamt für Strahlenschutz soll die Angaben über Radioaktivität in der Umwelt sammeln.<sup>17</sup> Eine Stärkung seiner Aufgaben erfährt das Bundesamt für Naturschutz durch die Zuständigkeit für Angaben über Natureingriffe.<sup>18</sup> Für sonstige Erkenntnisse soll das Umweltbundesamt eine Auffangzuständigkeit haben, so z. B. für Umweltinformationen über die Verschmutzung der Luft, der Gewässer und des Bodens.

3. Im nächsten Schritt sind die Informationen aufzubereiten. Dies gilt selbstverständlich, d. h. ohne Regelungsbedarf, für die Umweltforschung und die Umweltbeobachtung. Besonders aufwendig und deshalb eigens zur gesetzlichen Aufgabe und Pflicht erhoben ist dagegen die Aufbereitung im Rahmen der Umweltinformationssysteme (§ 210), der Umweltstatistik (§ 211) und der umweltökonomischen Gesamtrechnung (§ 212). Die Regelung zum Aufbau der Umweltinformationssysteme knüpft zwar an einzelnen vorhandenen Regelungen wie § 28 GenTG (Sammlung sicherheitsrelevanter Erkenntnisse durch das Robert-Koch-Institut), § 4 StrVG (Informationssystem „Radioaktivität in der Umwelt“ der Zentralstelle des Bundes) und § 2 Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes (Informationssystem zur Umweltplanung) an, auch werten die übrigen Bundesoberbehörden sowie viele Landesbehörden ihre umweltrelevanten Daten ohne entsprechende gesetzliche Aufgabenzuweisung aus, doch wird mit § 210 versucht, dem vielgestaltigen Feld eine einfache Struktur aus Übermittlungspflichten und einer begrenzten Zahl von Informationssystemen zu geben.

Das in § 210 Abs. 2 genannte Informationssystem über gefährliche Stoffe etc. oder besonders kontrollierte Produkte unterscheidet sich von den Informationssystemen nach Abs. 1 dadurch, daß es hier um die Auflistung rechtlicher Merkmale (z. B. Einstufung) und Anforderungen (z. B. an die Lagerung) geht. Das Informationssystem soll die vielfältigen, in untergesetzlichen Vorschriften und technischen Regeln weit verstreuten Regelungen, die nur noch für große Unternehmen überschaubar sind bzw. nur zu hohen Kosten beschafft werden können, in staatlicher Hand zusammenfassen und transparenter machen.

4. Regelungsbedürftig ist weiterhin, in welchem Umfang und welcher Form die aufbereiteten Ergebnisse anderen zugänglich gemacht werden sollen.

Die Umweltinformationssysteme dienen primär der öffentlichen Hand und können dafür auch in Gestalt eines automatisierten Abrufverfahrens zugänglich gemacht werden. Da Umweltinformationen in der Regel keine personenbezogenen Daten enthalten, treten Datenschutzprobleme wohl kaum auf. Immerhin ist u. U. –

---

<sup>16</sup> So auch das geltende Recht, s. § 28 GenTG.

<sup>17</sup> Das Bundesamt übernimmt damit die Aufgaben der Zentralstelle des Bundes für die Überwachung der Umweltradioaktivität nach § 4 StrVG.

<sup>18</sup> Vgl. § 2 G über die Errichtung eines Bundesamtes für Naturschutz.

etwa durch Kombinieren verschiedener anonymer Daten – ein Personenbezug herstellbar. Um dem Rechnung zu tragen, verweist § 210 Abs. 3 auf die Sicherungen des § 10 BDSG; hiernach sind z. B. Anlaß und Zweck des Abrufverfahrens, die Datenempfänger und die Art der zu übermittelnden Daten festzulegen. Außerhalb automatisierter Abrufverfahren gelten die allgemeinen Regeln: Sollte ein Personenbezug herstellbar sein, so könnte die Übermittlung der Daten das Gebot der Zweckbindung nach § 14 Abs. 1 BDSG verletzen.<sup>19</sup> Demgegenüber ist aber gerade § 210 eine der in § 14 Abs. 2 Nr. 1 vorgesehenen Rechtsvorschriften, die den Zweck der Datenerhebung (hier z. B.: Prüfung konkreter Gefahrstoffe) um übermittlungsbezogene andere Zwecke (hier: Beobachtung der Gefahrstoffbelastung im allgemeinen) ergänzen.

Um auch die Bevölkerung informiert zu halten, ist darüber hinaus die Veröffentlichung möglichst vieler Umweltinformationen erforderlich. Der UGB-KomE stellt entsprechende Pflichten auf für

- die Ergebnisse der staatlichen Umweltforschung (§ 207 Abs. 1);
- Teilergebnisse der Umweltinformationssysteme (§ 210 Abs. 4 Satz 2);
- die Ergebnisse der Umweltstatistik (§ 213 Abs. 2);
- die Ergebnisse der Umweltbeobachtung; vorgesehen ist hier ein vierjähriger Umweltbericht der Bundesregierung (§ 213 Abs. 2 und 3);
- die Ergebnisse der umweltökonomischen Gesamtrechnung (§ 212).<sup>20</sup>

Hinzu kommt die eher auf erzieherische Effekte ausgerichtete Umweltaufklärung nach § 215.

Hinsichtlich der Umweltinformationen, die nicht aktiv veröffentlicht werden, ist im übrigen auch auf das allgemeine Recht auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 217 hinzuweisen.<sup>21</sup>

Dafür, daß bei diesen Veröffentlichungen und Zugängen berechnigte Interessen der Geheimhaltung von Geschäfts- und Betriebsdaten gewahrt bleiben, sorgt § 225, der nicht nur auf das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, sondern allgemein anwendbar ist.

5. Während die Veröffentlichung von Umweltinformationen primär kognitive Zwecke verfolgt, also den allgemeinen Kenntnisstand verbessern soll, zielt die öffentliche Warnung und Empfehlung auf spezifische Verhaltensänderungen. Da damit Eingriffe in Grundrechte verbunden sein können, ist eine gesetzliche Grundla-

<sup>19</sup> S. dazu N. Griem, O. Herzog, C. Valdiek, Rechtsgutachten zum Datenaustausch zwischen Bund und Ländern, UBA-Texte 15/97, 1997, S. 15 ff.

<sup>20</sup> Der Entwurf folgt hier der Linie des SRU in seinem Gutachten von 1996 (Rz. 137), der die umweltökonomische Gesamtrechnung neben und in Verbindung mit der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aufbauen will, statt beide zu einer ökologisch-ökonomischen Gesamtrechnung zu verschmelzen.

<sup>21</sup> S. dazu unter II.

ge erforderlich,<sup>22</sup> die mit § 214 Abs. 2 Nr. 1 bereitgestellt wird. Die Voraussetzung – überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit – erfordert eine Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Allgemeinheit und den Belangen des betroffenen Unternehmens oder auch der betroffenen staatlichen Stelle.

Während Warnungen vor allem auf das Verhalten der Konsumenten zielen, soll durch die Veröffentlichung von Daten über Emissionen, Abfälle u. a. (§ 214 Abs. 2 Nr. 2) primär das Verhalten der Produzenten beeinflusst werden. Zugleich können auf diese Weise auch irreführende Pressemeldungen korrigiert werden.<sup>23</sup> Wegen der möglichen negativen Auswirkungen auf den öffentlichen Glauben des Unternehmens ist neben den überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls als zusätzliche Voraussetzung eingefügt, daß die behördlichen Erkenntnisse gesichert sein müssen.

Sowohl bei der öffentlichen Warnung wie auch bei der Veröffentlichung von Emissionsdaten etc. kann die Interessenabwägung u. U. dazu führen, daß Geschäfts- und Betriebsdaten, die der Inhaber geheimhalten möchte, offenbart werden.<sup>24</sup>

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die dargestellten Vorschriften ergeben sich mosaik-artig als Annex der umweltrechtlichen Kompetenzen (Beobachtung der Gesetzesimplementation), als ungeschriebene Kompetenz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens für die bundeseigene Verwaltung, aus der Kompetenz für die Regelung der Bundesstatistik (Art. 73 Nr. 11 GG), aus der Kompetenz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens im Landesvollzug von Bundesgesetzen (Art. 84 Abs. 1 GG) sowie aus der Kompetenz zur Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Amtshilfepflicht (Art. 35 Abs. 1 GG). Für den ganzen Komplex könnte man auch eine Kompetenz aus der Natur der Sache begründen, wenn man ihn als eine ökosystemare Beobachtung der Umwelt im Bundesgebiet insgesamt<sup>25</sup> auffaßt, die – jedenfalls in ihrer zusammenfassenden und aufbereitenden Funktion – nur vom Bund getragen werden kann.

Die Kompetenz, in dem skizzierten Bereich bundeseigene Verwaltung tätig werden zu lassen, ergibt sich aus der ungeschriebenen Kompetenz zur Ressortforschung und im übrigen aus Art. 87 Abs. 3 GG.

---

<sup>22</sup> Vgl. BVerwGE 71, 183, 194. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage erübrigt für den Anwendungsbereich des § 214 den Rückgriff auf eine entsprechende grundgesetzliche Regierungskompetenz (vgl. dazu BVerwGE 82, 76, 80 und E 87, 37, 46).

<sup>23</sup> ProfE, Begründung zu § 106, S. 408.

<sup>24</sup> Vgl. ProfE, Begründung zu § 106, S. 410.

<sup>25</sup> Zur Notwendigkeit einer derartigen Zusammenführung der sektoralen und vereinzelter Beobachtung s. SRU, Umweltgutachten 1996, Tz. 181.

## II. Zugang einzelner zu Umweltinformationen

Trotz weitgehender Veröffentlichungspflichten bleiben viele Umweltinformationen für diejenigen, die nicht zum Kreis der Behörden und Umweltnutzer gehören, unbekannt. Die „aktiven“ Handlungspflichten zur (teilweisen) Veröffentlichung lassen also Lücken, die von (aus behördlicher Sicht) „passiven“ Öffnungspflichten und ihnen entsprechend Rechten einzelner auf Zugang zu den Informationen ausgefüllt werden.

Der UGB-KomE übernimmt im wesentlichen das Umweltinformationsgesetz mit seinem allgemeinen, vom Vorliegen eines berechtigten Interesses unabhängigen Zugangsrecht. Änderungen betreffen den Aufbau – die Geheimhaltungsvorschriften sind ausgegliedert und damit auf das ganze UGB anwendbar, was zu Entlastungseffekten führt – und verschiedene Einzelheiten, die de lege lata oder ferenda umstritten sind. Von ihnen sollen die folgenden hervorgehoben werden:

1. Die Definition der Umweltinformationen bezieht umweltmedizinische Daten mit ein. Sie erstreckt sich zudem auf umweltrelevante Vorgänge, z. B. Naturereignisse, die nicht durch menschliche Tätigkeiten veranlaßt sind.

2. Der Kreis der privatrechtlichen Personen, deren Informationen (behördlich vermittelt) zugänglich sein sollen, wird durch § 2 Nr. 2 UIG nach dem Aufgabebereich umschrieben. Was aber öffentlich-rechtliche Aufgaben sind, ist kaum sinnvoll abzugrenzen. Deshalb wählt der UGB-KomE ein organisatorisches Merkmal, nämlich, ob sich eine Behörde zur Wahrnehmung ihrer Umweltschutzaufgaben der Person bedient (§ 217 Abs. 1 Nr. 2). Der Unterschied läßt sich im Abfallrecht verdeutlichen: Die nach § 730 für gewerbliche Abfälle Entsorgungspflichtigen tragen eine eigene Pflicht; sie fallen nicht unter den Personenkreis des § 2 Nr. 2 UIG. Anders verhält es sich mit Dritten, denen die Behörde nach § 743 Abs. 2 die Entsorgungspflicht übertragen hat. Im umstrittenen Fall der Energieversorgungsunternehmen ist die Zuordnung u. a. davon abhängig, ob die Energieversorgung noch als öffentliche Aufgabe der Gemeinden oder als privatwirtschaftliche Tätigkeit angesehen wird. Im ersteren Fall würden sich die Gemeinden der Energieversorgungsunternehmen bedienen. Da zu den gemeindlichen Aufgaben auch die Energieeinsparung gehört<sup>26</sup> (die ihrerseits Leitlinie einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung ist, § 4 Nr. 1), spielte es keine Rolle, ob den Energieversorgungsunternehmen durch Energiewirtschaftsrecht noch selbst eigene Umweltschutzaufgaben übertragen wären.<sup>27</sup>

3. Im Anschluß an die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>28</sup> ist im Regelfall die Art des Informationszugangs zu gewähren, die der Antragsteller wünscht (§ 218 Abs. 2 Satz 2).

<sup>26</sup> § 450 Abs. 1, § 452.

<sup>27</sup> Verneinend OVG Schleswig, v. 17. 12. 1997, Az. 4L213/95.

<sup>28</sup> BVerwG v. 6. 12. 1996, NJW 1997, 753.

4. Die Ausnahme „während der Dauer eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens“, die § 7 Abs. 1 Nr. 3 UIG vorsieht, erschien der UGB-Kommission – auch aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen<sup>29</sup> – als zu weit. Sie wurde deshalb auf solche Informationen beschränkt, die in Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung anfallen und ausgelegt worden sind (§ 220 Abs. 1 Nr. 2).

5. Die Begriffselemente von „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“, die die Rechtsprechung entwickelt hat (die Daten beziehen sich auf Geschäft oder Betrieb, sie sind keinem größeren Personenkreis bekannt, sie sollen nach dem Willen des Inhabers geheimgehalten werden und hieran besteht auch ein berechtigtes Interesse), werden in Satzform gesetzlich ausformuliert (§ 225). Dadurch wird zugleich verdeutlicht, daß das Schutzbedürfnis von einer Abwägung der Offenbarungs- mit den Geheimhaltungsinteressen abhängig ist.<sup>30</sup> Eine inhaltliche Änderung der vorherrschenden Interpretation<sup>31</sup> ist damit nicht verbunden.

6. Hinsichtlich der Gebühren für die Übermittlung von Informationen wird im Unterschied zum geltenden Recht betont, daß bei der Bemessung das öffentliche Interesse am freien Zugangsrecht zu berücksichtigen ist. Damit wird in den Fällen, in denen der Zugangssuchende keine kommerziellen Zwecke verfolgt, die volle Berechnung des Suchaufwands ausgeschlossen. Insoweit wird auch Art. 5 der Umweltinformationsrichtlinie Rechnung getragen, nach dem Gebühren für die „Übermittlung von Informationen“ zulässig sind, was nach h. M. die Auferlegung der Kosten der Informationssuche in der Behörde ausschließt.<sup>32</sup>

7. Im Übergang von einer geschlossenen zu einer offenen Informationspraxis ist mit einer Fülle von Streitfällen zu rechnen, sei es deshalb, weil Behörden die gewohnte Kultur des Amtsgeheimnisses zu verteidigen suchen, sei es weil Informationsnachfrager über das Ziel hinausschießen. In einer vergleichbaren Situation ist in Frankreich mit der Kommission über den Zugang zu behördlichen Dokumenten eine Schlichtungsinstanz geschaffen worden, die mit geringem Aufwand eine große Zahl von Fällen behandelt und meist Gefolgschaft findet.<sup>33</sup> Dadurch wird zugleich die Verwaltungsgerichtsbarkeit entlastet. Diesem Vorbild folgt der UGB-KomE in § 227. Aus Kompetenzgründen kam eine zentrale Kommission des Bun-

<sup>29</sup> Die Umweltinformationsrichtlinie beschränkt die Ausnahme auf „Vorverfahren“ (im Engl.: „preliminary investigations“). Nach den Schlußanträgen des Generalanwalts Tesauro in der Rechtssache C-321/96 vom 15. 1. 1998 bedeutet „Vorverfahren“ etwas engeres, nämlich Tätigkeiten zur Feststellung rechtswidrigen Handelns.

<sup>30</sup> Zu dieser Abwägung s. *M. Schröder*, Geheimhaltungsschutz im Recht der Umweltchemikalien, Berichte des Umweltbundesamtes 10/80, 1980, S. 15 ff.

<sup>31</sup> *S. Fluck/Theuer*, Umweltinformationsrecht, Kommentar 1995, § 8 Rdnr. 204, 206 ff. m. w. H.

<sup>32</sup> *Schomerus*, in: *ders./Schröder/Wegner*, Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 1995, § 20 Rdnr. 27 m. w. N.; ebenso die Stellungnahme der Kommission v. 26. 9. 1996, K (96) 2390 endg. S. 12; a. A. *Röger*, Umweltinformationsgesetz, Kommentar 1995, § 10, Rdnr. 8 ff.

<sup>33</sup> Vgl. *G. Winter*, in: *ders.* (Hrsg.) Öffentlichkeit von Umweltinformationen, 1990, S. 199 ff.

des nicht in Betracht. Die deshalb von den Ländern einzurichtenden Kommissionen können aber durch Staatsvertrag zusammengelegt werden.

### III. Bürgerbeteiligung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit hatte, als sie in die Gewerbeordnung aufgenommen wurde, vor allem die Funktion, privatrechtliche Unterlassungsansprüche zu präkludieren. Die Ziviljustiz, die in den Zeiten der Industrialisierung auf den Nachbarrechten insistierte und dadurch hemmend wirkte, sollte zurückgedrängt werden. Die Bedenken sollten im Verwaltungsverfahren abgearbeitet und zivilrechtlich dann nur noch als Entschädigungsanspruch geltend gemacht werden können.<sup>34</sup>

Später trat die Funktion der Verbesserung der Entscheidungsqualität stärker hervor. Öffentlichkeitsbeteiligung galt als Mittel besserer Unterrichtung der Behörden.<sup>35</sup>

Eine weitere Phase legte stärkeres Gewicht auf die Funktion des Schutzes materieller Rechte. Diese seien durch Vorverlagerung in das verwaltungsbehördliche Verfahren besser gewahrt, als wenn sie erst im Anschluß an die behördliche Entscheidung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geltendgemacht werden könnten. Diese Auffassung wurde, soweit materielle Rechte grundrechtlich geboten sind, als Verfahrensdimension der Grundrechte auch verfassungsrechtlich untermauert.<sup>36</sup>

Weitere Varianten der Funktion von Bürgerbeteiligung sind im Hintergrund geblieben, so die diskurstheoretische Auffassung, komplexe Fragen der Risikobewertung müßten im Widerstreit aller Betroffenen, auch derer aus der „Lebenswelt“, erörtert werden,<sup>37</sup> eine Auffassung, die von Praktikern gern als illusorisch abgetan wird,<sup>38</sup> aber bei realistischer Fassung – Sicherung der Akzeptabilität, nicht der Akzeptanz der Entscheidung – unausgeschöpft ist. Verfassungsrechtlich wäre sie wohl eher beim Demokratieprinzip als bei den Grundrechten anzusiedeln.

Stärkere Beachtung, aber kaum praktische Relevanz und wenig verfassungsrechtliche Einordnung haben Vorschläge zur Konsensfindung durch Verhandlungslösungen und Mediation erfahren.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> G. Winter, in: AK-BGB § 906 Rdnr. 4 - 7.

<sup>35</sup> BVerwGE 41, 65 ff.

<sup>36</sup> BVerfGE 53, 30, 60, und 65. Es ist hier nicht der Ort zu diskutieren, ob das BVerfG der Verfahrensbeteiligung einen stärkeren Eigenwert zuerkennen wollte, als es das BVerwG in seiner anschließenden Rechtsprechung zur „dienenden Rolle“ des Verfahrens eingelöst hat.

<sup>37</sup> In diese Richtung geht das Sondervotum von *Simon und Heußner*, BVerfGE 53, 30, 76 f. Vgl. damit *Habermas*, a. a. O. (Fn. 1).

<sup>38</sup> Z. B. *E. Hien*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der gerichtlichen Praxis, NVwZ 1997, 422, 426.

Die reale Entwicklung wurde dagegen durch die verallgemeinernde Wahrnehmung einiger gescheiterter Erörterungsverfahren für Großprojekte bestimmt. In Verbindung mit der Ansicht, öffentliche Genehmigungsverfahren verzögerten Investitionen und beeinträchtigten die Chancen in der Standortkonkurrenz,<sup>40</sup> aber auch wissenschaftlich sekundiert von systemtheoretischen Verdikten gegen die Überlastung des Rechtssystems mit überschießenden Argumenten aus der Lebenswelt,<sup>41</sup> kam es zu Gesetzesänderungen, die die Öffentlichkeitsbeteiligung einschränkt, und zwar in Planfeststellungsverfahren,<sup>42</sup> bei gentechnischen Freisetzungsvorhaben und gentechnischen Anlagen<sup>43</sup> sowie bei der Genehmigung der Änderung von Anlagen, die nach § 4 BImSchG genehmigungsbedürftig sind.<sup>44</sup>

Im Kontext dieser widersprüchlichen und etwas aufgeregten Debatte und Rechtspolitik hatte die UGB-Kommission ihre Vorschläge zu machen. Sie hat dabei dem Trend zum Abbau der Verfahrensbeteiligung nur zum Teil nachgegeben. Ihre Basis ist die Auffassung von der Beteiligung als vorgezogenem Schutz materieller Rechte. Doch hat sie in begrenztem Umfang die Tür zum Mediationsgedanken und zum Demokratieprinzip geöffnet. Schließlich hat sie sich um eine Vereinfachung durch Reduktion der Zahl möglicher Verfahrensvarianten bemüht. Im einzelnen sind folgende Neuerungen hervorzuheben:

1. Obwohl an dem Grundsatz festgehalten wird, daß die Genehmigungsbehörde bis zur Entscheidung neutral bleiben muß und dementsprechend auch die Verfahrensleitung innehaben sollte, ermöglicht es § 89 Abs. 2, die Durchführung einzelner Abschnitte des Verfahrens, insbesondere die Leitung des Erörterungstermins, einem Verfahrensmittler zu übertragen. Auch kann wie bisher schon im Planfeststellungsverfahren<sup>45</sup> eine Anhörungsbehörde bestimmt werden. Die Einsetzung eines Verfahrensmittlers kommt bei solchen Vorhaben in Betracht, bei denen die Ge-

---

<sup>39</sup> S. die Beiträge in *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*, 2 Bde., 1990.

<sup>40</sup> Zur Stimmigkeit dieses Arguments *R. Steinberg, H.-J. Allert, C. Grams, J. Scharioth*, *Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen*, 1991, S. 57 f. Grundlage dieser Bewegung wurde der „Schlichter-Gutachten“ genannte Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, vgl. *Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren*, 1994.

<sup>41</sup> *A. Bora*, *Inklusion und Differenzierung. Bedingungen und Folgen der „Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Recht*, in: *W. v. d. Daele, F. Neidhardt* (Hrsg.) *Kommunikation und Entscheidung*, 1996, 371 ff., 391. Ähnlich *K.-H. Ladeur*, *Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und die prozedurale Rationalität des Umweltrechts*, in: *A. Roßnagel, U. Neuser* (Hrsg.), *Reformperspektiven im Umweltrecht*, 1996 S. 171 ff., 185: „Zur Identität des Öffentlichen mit der Vernunft führt kein Weg zurück“. Ladeur entwickelt stattdessen ein eher technokratisches „Modell der Kopplung von in der Zeit gestreckten öffentlichen und privaten inter-organisatorischen Entscheidungsprozessen“ (S. 18).

<sup>42</sup> Vgl. § 74 Abs. 6 VwVfG.

<sup>43</sup> Vgl. § 18 GenTG.

<sup>44</sup> Vgl. §§ 15 und 16 BImSchG.

<sup>45</sup> § 73 VwVfG.

nehmungsbefugnisbehörde sich im Laufe von Vorverhandlungen bereits informell gebunden hat, oder in denen sich die Beteiligten auf ihre Positionen so versteifen, daß die schlechtestmögliche Lösung einzutreten droht.<sup>46</sup>

2. Vorwiegend Vereinfachungsgründe hat die Angleichung des Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahrens. Die bestehenden Unterschiede hinsichtlich der Einwendungsbefugnis, der öffentlichen Bekanntmachung des Erörterungstermins, der Einwendungspräklusion, der Öffentlichkeit des Erörterungstermins etc. sind geschichtlich gewachsen, aber heute nicht mehr begründbar. Hinsichtlich der notwendig werdenden Wahl zwischen den möglichen Varianten seien hier nur drei Punkte erwähnt: Die Einwendungsbefugnis soll jeder Person, also nicht nur in ihren rechtlichen Interessen berührten Personen zustehen (§ 87 Abs. 1 Satz 1). Dies erübrigt aufwendige Prüfungsarbeit und wird auch der Tatsache besser gerecht, daß sich bei Großvorhaben die rechtlichen Interessen schwer abgrenzen lassen. Andererseits wird der formelle und materielle Einwendungsausschluß auf die bisherigen Planfeststellungsverfahren (jetzt: Verfahren der planerischen Vorhabengenehmigung) ausgedehnt (§ 87 Abs. 1 Nr. 3). Drittens soll der Erörterungstermin öffentlich sein, wobei der Ausschluß vorbehalten bleibt (§ 88 Abs. 2). Damit wird der Praxis nachgegeben, denn Personen, die keine Einwendungen erhoben haben, pflegen sich als Sachbeistände von Einwendern trotzdem Zugang zu verschaffen.

3. Ebenfalls primär Vereinfachungsgründe hat es, daß bei Änderungen von Vorhaben, die wegen ihrer Wesentlichkeit einer Genehmigung und damit konsequenterweise auch des förmlichen Verfahrens bedürfen, die nach geltendem Recht bestehende Möglichkeit entfallen soll, von den förmlichen Verfahren abzusehen.<sup>47</sup>

4. Hinsichtlich des Planfeststellungsverfahrens werden die Kriterien des Übergangs zur Plangenehmigung (über die ohne Öffentlichkeitsbeteiligung entschieden wird) voraussetzungsvoller gefaßt. Während nach geltendem Recht (§ 74 Abs. 6 VwVfG) auf die Beeinträchtigung der Rechte anderer und das Benehmen der Träger öffentlicher Belange abgestellt wird, verlangt der Entwurf zusätzlich eine Abschätzung des Ausmaßes der Umweltbeeinträchtigung. Auf diese Weise soll vermieden werden, daß sich die Rechtsträger und Behörden auf Kosten der Umwelt einigen. Damit dürfte auch dem Zweck des Art. 2 Abs. 3 der UVP-Richtlinie besser Rechnung getragen werden.

5. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang noch auf § 110 Abs. 2 Satz 2, der „in geeigneten Fällen“ ein Einwendungsverfahren ohne Erörterungstermin ermöglicht, obwohl es sich an sich um die Kategorie der einfachen Vorhabengenehmi-

<sup>46</sup> Zu Voraussetzungen aussichtsreicher Mediation s. *H. Gaßner, B. Holzmagel, U. Lahl, Mediation*, 1992.

<sup>47</sup> Vgl. § 96 Abs. 1 mit § 16 Abs. 2 BImSchG. Im geltenden § 16 BImSchG ist kaum nachvollziehbar, welcher Fall gemeint ist, bei dem die Änderung zwar wegen „nicht offensichtlich geringer“ Auswirkungen genehmigungsbedürftig ist, die Öffentlichkeitsbeteiligung aber entfällt, weil die Auswirkungen doch „nicht erheblich“ sind. Was sind nicht offensichtlich geringe und zugleich nicht erhebliche Auswirkungen?

gung handelt. Da diese Kategorie nach dem Vorbild von § 19 BImSchG durch eine Liste definiert wird, kann es im Einzelfall z. B. auf Grund der örtlichen Umgebung zu Streitsituationen kommen, für die die Einwendungsmöglichkeit ein Lösungsweg sein mag.

6. Öffentlichkeitsbeteiligung ist in besonders bedeutsamen Bereichen auch auf der Ebene des Erlasses von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften vorgesehen.<sup>48</sup>

7. Bei Projekten mit grenzüberschreitenden Auswirkungen sind bisher, soweit sie UVP-pflichtig sind, eine Benachrichtigung und Konsultationen mit bestimmten Behörden der betroffenen Staaten vorgesehen.<sup>49</sup> Diese grenzüberschreitende Beteiligung soll nach den Vorschlägen des UGB-KomE auf die Ebene der betroffenen Bevölkerung abgestuft werden. Dazu gehört die auch von der UVP-Richtlinie geforderte<sup>50</sup> Verpflichtung des betroffenen (deutschen) Staates, seine Bevölkerung über Projekte im Ausland zu informieren (§ 232). Daneben wird eine Verpflichtung der deutschen Behörden begründet, dafür zu sorgen, daß die Öffentlichkeit im Ausland über die Auswirkungen inländischer Projekte informiert wird und an dem Genehmigungsverfahren teilnehmen kann (§ 231). Die deutsche Behörde kann den Betreiber danach, wenn erforderlich, veranlassen, das Projekt im Ausland bekanntzumachen. Sie muß ausländische Einwendungen entgegennehmen und die Einwender zum Erörterungstermin zulassen.

#### IV. Verbandsbeteiligung

Umweltverbände verstetigen die Beteiligung der unstrukturierten Öffentlichkeit. Sie bündeln die spontan sich bildenden Meinungsrichtungen, beschaffen – häufig „alternativen“ – Sachverstand und verknüpfen auf diese Weise Lebenswelt und Wissenschaft auf dem Feld administrativer und politischer Entscheidungen. Die meisten Umweltverbände haben eine gewisse Entwicklung durchlaufen, die von der ausschließlichen Vertretung spezifischer Umweltschutzsparten zu stärker integrativen Funktionen fortschritt, Funktionen der Überbrückung innerökologischer Konflikte wie z. B. Naturschutz gegen Windenergie, aber auch der Überbrückung transökologischer Konflikte wie z. B. Naturschutz und Arbeitsplatzschaffung. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat diese Entwicklung begrüßt und möchte sie gefördert wissen.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> § 20. S. dazu den Beitrag von *Kloepfer* in diesem Band.

<sup>49</sup> § 8 UVPG.

<sup>50</sup> Art. 7 Abs. 3 i. d. F. der Richtlinie 97/11/EG des Rates, ABl. L 73/1997, S. 5.

<sup>51</sup> *SRU*, Umweltgutachten 1996, Tz. 693. Das BVerwG sieht in Naturschutzverbänden sogar Verwaltungshelfer (BVerwG v. 12. 12. 1996, NVwZ 1997, 905), was sie m. E. aber zu stark in Pflicht nimmt. Auch ein Opponent kann Träger eines öffentlichen (Teil-) Interesses sein, das prozedural und im Rechtsschutz privilegiert wird.

Eine Folgerung daraus könnte sein, die Kriterien der Anerkennung von Verbänden entsprechend einzustellen. Die UGB Kommission hat hiervon jedoch abgesehen, weil damit eine zu starke behördliche Einwirkung auf die Verbandspolitik verbunden wäre, und weil erwartet werden kann, daß Verbände in ausreichendem Umfang selbst motiviert sind, integrierend zu wirken. Im übrigen entspricht es durchaus der Vorstellung pluralistischer Entscheidungsverfahren, wenn manche Verbände es vorziehen, die von ihnen vertretenen Interessen ohne viele Relativierungen zu formulieren.

Die UGB -Kommission hat darüber hinaus auch davon abgesehen, den innerverbandlichen Willensbildungsprozeß gesetzlich zu strukturieren. Anlaß hierzu hätten Nachrichten geben können, daß bei manchen Verbänden der Einfluß der leitenden Funktionäre zu dominant geworden ist. Auch solche Erscheinungen sind aber besser den Auseinandersetzungen in den Verbänden selbst – und im übrigen dem Vereinsrecht – zu überantworten.

Auf dieser Linie der gesetzlichen Zurückhaltung liegt weiterhin, daß die Kommission keine Pflicht der öffentlichen Hand zur finanziellen Unterstützung der Verbände oder gar einer Bezahlung für die Ausarbeitung von Stellungnahmen in Entscheidungsverfahren vorgeschlagen hat.<sup>52</sup> Es bleibt Ländersache, hier womöglich weiterzugehen.

Hauptsächlicher Regelungsgegenstand sind dementsprechend nicht Aufgabe, Verfassung und Ausstattung der Verbände, sondern Form und Ausmaß der Beteiligung, und zwar sowohl auf der Ebene der untergesetzlichen Recht- und Regelsetzung – hierzu verweise ich auf den Beitrag von Herrn Kloepfer – wie auf der hier näher zu betrachtenden Ebene von Einzelentscheidungen.

Im Anschluß an die diesbezüglichen Vorschläge der Professoren-Kommission<sup>53</sup> erkennt die UGB-Kommission an, daß die Beteiligung von Umweltschutzverbänden de facto längst über den Bereich des Naturschutzes hinausgewachsen ist und sich heute auf sämtliche Bereiche umweltrelevanter Entscheidungen erstreckt. Deshalb schlägt auch sie vor, die Regelung nicht auf den Naturschutz zu beschränken, sondern zu verallgemeinern. Dem entspricht eine Aufnahme in den Allgemeinen Teil.

Im einzelnen sind folgende Neuerungen vorgesehen:

1. Den anerkannten Verbänden soll ein Beteiligungsrecht in allen Verfahren der Vorhabengenehmigung mit Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 42 Abs. 1 Nr. 4) zustehen. Desgleichen soll dieses Recht bei der Aufstellung von bestimmten Umweltnut-

<sup>52</sup> Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang immerhin auf § 62, nach dem in einer Rechtsverordnung u. a. die fachliche Ausstattung von Mitgliedern fachlicher Kommissionen geregelt werden soll. Dem liegt die Beobachtung zugrunde, daß die von Verbänden vorgeschlagenen oder entsandten Mitglieder in den Kommissionen einflußlos bleiben, weil ihnen die erforderliche Wissensinfrastruktur fehlt.

<sup>53</sup> ProfE-AT § 132 und S. 439 m. w. N.

zungs- und Umweltschutzplänen bestehen (§ 42 Abs. 1 Nr. 1 bis 3). Angesichts der Vielfalt der damit geöffneten Verfahren ist zu erwarten, daß die Verbände sich – wie es auch bisher bereits weitgehend Praxis ist – soweit koordinieren, daß sich nicht alle an allen Verfahren beteiligen, sondern Schwerpunkte setzen. Deshalb hat die UGB-Kommission davon abgesehen, Regelungen über „Zuständigkeiten“ von Verbänden zu treffen.

2. Der UGB-KoME hält an der Anerkennung eines Verbandes als Voraussetzung seines Beteiligungsrechts fest. Die Kriterien waren im Hinblick auf die Ausweitung der Beteiligungsfelder zu öffnen, so daß auch Verbände, die nicht primär Naturschutz verfolgen, anerkannt werden können. In dem Bemühen, nicht uferlos zu werden und auch Zweckunterlaufungen durch massenhaften Eintritt oppositioneller Mitglieder, sozusagen feindliche Übernahmen, zu verhindern, wurde stärker als bisher hervorgehoben, daß Umweltschutz Hauptzweck sein muß.

3. Die UGB-Kommission schlägt weiterhin die bundesrechtliche Einführung einer Verbandsklage vor. Diese geht über die von der Rechtsprechung anerkannte<sup>54</sup> Geltendmachung von Beteiligungsrechten hinaus (dazu § 45 Abs. 3) und erstreckt sich auf die materielle Rechtmäßigkeit, unabhängig von der Verletzung eigener Rechte des Verbandes. Der mögliche Streitgegenstand ist zum einen dadurch eingegrenzt, daß er Verfahren mit Verbandsbeteiligung (§ 42) betreffen muß, zum anderen dadurch, daß mit drei Ausnahmen nur die Einhaltung naturschutzrechtlicher Bestimmungen zu prüfen ist. Die Ausnahmen, die eine umfassende umweltrechtliche Prüfung zulassen, betreffen die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen, die planerische Vorhabengenehmigung und raumbedeutsame öffentliche Pläne. Grund hierfür ist, daß bei diesen Entscheidungen für Dritte der individuelle Rechtsschutz mangels Außenwirkung (viele Pläne), wegen schwer substantiierbarer individueller Betroffenheit (Freisetzungsgenehmigung) bzw. wegen der Beschränkung der Nachprüfung auf die individuellen Belange (planerische Vorhabengenehmigung, Planfeststellung) stark beschränkt ist.

Der UGB-KoME geht trotz dieses erheblichen Schrittes vorsichtig voran und setzt damit auf einen Prozeß des Sammelns von Erfahrungen und der Nachbesserungen. Nicht aufgenommen wurden deshalb weitergehende Vorschläge wie derjenige, die Verbandsklage auch auf die Nachprüfung der Vorsorgepflicht zu erstrecken – hier wurde statt dessen der Individualrechtsschutz etwas ausgeweitet (s. § 44) – sowie der Vorschlag, die Verbandsklage gegen die Genehmigung umweltgefährlicher Produkte (wie z. B. Pflanzenschutzmitteln) zu ermöglichen.<sup>55</sup>

Von einer höheren Warte aus ist anzufügen, daß rechtsvergleichend eine Korrelation zwischen der Weite der Klagebefugnis und der Dichte der gerichtlichen Kontrolle zu beobachten ist: Je weiter die Klagebefugnis, desto geringer die Kon-

<sup>54</sup> BVerwGE 87, 62, 71.

<sup>55</sup> S. dazu E. Gurlit, Die Beteiligung der Öffentlichkeit im Verfahren der Pestizidzulassung, in: E. Reh binder (Hrsg.) Bremer Kolloquium über Pflanzenschutz, 1991, S. 182 ff.

trolldichte, und umgekehrt. In diesen Zusammenhang fügt sich auch der UGB-KomE, indem er die Kontrolldichte durch Erweiterung des behördlichen Beurteilungsspielraums (§ 43) verringert.