

Rechtsverhältnis zwischen den Rechtspositionen einer Partei und dem öffentlichen Interesse im Verwaltungsverfahren auf dem Beispiel des Bescheides über Umweltschutzbedingungen

PROF. DR. MAREK SZEWCZYK/MGR. MACIEJ KRUŚ LL.M., POZNAŃ

I. Einführung

Das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Interesse und der Position des Antragstellers im Verwaltungsverfahren wird hier in Bezug auf das Verfahren der Erteilung einer Genehmigung zur Realisierung eines privaten Bauvorhabens dargestellt. Private Bauvorhaben sind solche, die keinen öffentlichen Zweck realisieren, wodurch sie keine besonderen gesetzlichen Lösungen in Anspruch nehmen. Wenn wir es mit einem Plan eines konkreten Bauvorhabens zu tun haben und auf dem jeweiligen Gebiet kein Raumordnungsplan gilt (was in Polen immer noch oft der Fall ist), bedarf die Realisierung des Bauvorhabens des Erhalts von zwei grundsätzlichen Verwaltungsbescheiden. Ein Bebauungsplanbescheid gemäß dem Gesetz über Raumordnungsplanung¹, im folgenden Upzp genannt, und ein Bescheid über Baugenehmigung gemäß dem Gesetz Baurecht², im folgenden Upb genannt, sind erforderlich. Wenn das geplante Bauvorhaben jedoch einen wesentlichen Einfluss auf die Umwelt (z. B. Windpark) haben kann, kommt zu dem Obigen noch ein Bescheid über Umweltschutzbedingungen gemäß dem Gesetz über Bekanntgabe von Informationen über die Umwelt und Umweltschutz, Beteiligung der Gesellschaft am Umweltschutz und über Beurteilung der Auswirkung auf die Umwelt³, im Folgenden Gesetz genannt. Die Einführung des Verfahrens zum Erlass eines Bescheides über Umweltschutzbedingungen ist eine Folge der Einführung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten⁴, im Folgenden Richtlinie genannt, in das polnische Recht. Im Rahmen des Verfahrens zum Erlass eines Bescheides über die Umweltschutzbedingungen wird die Einwirkung des geplanten Bauvorhabens auf die Umwelt beurteilt. Dieser Bescheid wird also gemäß zwei verschiedenen, jedoch integrierten Verfahren gefasst. Der Charakter dieses für das polnische Verwaltungsrecht untypischen Rechtsinstituts hat eine neue Regelung des Verhältnisses zwischen dem Antragsteller,

1 GBl. 2003, Nr. 80, Pos. 717.

2 GBl. 2006, Nr. 156, Pos. 1118.

3 GBl. 2008, Nr. 199, Pos. 1227.

4 ABl. L 85.175.40 mit Änderungen.

d. h. vor allem dem Bauherrn, sowie den übrigen Beteiligten des Verfahrens, die gemäß den allgemeinen Grundsätzen, vgl. Art. 28 der Verwaltungsverfahrensordnung⁵, festgelegt sind und dem Schutz des öffentlichen Interesses zur Folge.

II. Charakteristik des Bebauungsplanbescheides und des Bescheides über die Baugenehmigung

Die eingehende Analyse der Vorschriften des Gesetzes über Raumordnungsplanung führt zu der Schlussfolgerung, dass im Bebauungsplanbescheid zwei Entscheidungsarten enthalten sind. Die erste hat einen deklaratorischen Charakter. Durch Erlass eines Bescheides stellt die Behörde verbindlich fest, dass das im Antrag auf Erlass eines Bebauungsplanbescheides charakterisierte Bauvorhaben, das an einer bestimmten Stelle realisiert werden soll, rechtmäßig bzw. rechtswidrig ist. Die Vorschriften des materiellen Rechts bestimmen zugleich die Voraussetzungen der Realisierung des Bauvorhabens. Die Rolle der Behörde besteht nur in der Kontrolle der Einhaltung der rechtlich vorgeschriebenen Anforderungen durch den Bauherrn. Solche Gestaltung administrativ-rechtlicher Rechtsfindung hat die Gewährleistung der Baufreiheit durch Einschränkung des freien Ermessens der über die Baugenehmigung entscheidenden Behörde bezüglich des Bauvorhabens zum Ziel. Der Bebauungsplanbescheid umfasst jedoch auch die zweite Entscheidung – Aufhebung des präventiven Verbotes der Änderung der Flächennutzung⁶ bzw. Aufhebung des vorläufigen Hindernisses bei der Freiheit der Flächennutzung durch die Person, der der Rechtstitel auf das Gebiet zusteht⁷. Die zweite Entscheidung hat einen konstitutiven Charakter, da in diesem Fall der Bebauungsplanbescheid einen neuen Rechtsstand erzeugt.

Der Gesetzgeber, indem er die Sorge um den Baufreiheitsschutz im Blick hat, bestimmt in Art. 56 des Gesetzes über Raumordnungsplanung: „Die Festlegung des Standortes eines Bauvorhabens des öffentlichen Zwecks darf nicht verweigert werden, wenn das Bauvorhaben den gesonderten Vorschriften entspricht“. Gemäß Art. 64 des oben genannten Gesetzes (Upzp) findet diese Vorschrift eine entsprechende Anwendung auch im Bezug auf den Bebauungsplanbescheid. Auf dieser Grundlage nehmen die Kommentatoren an, dass dieser Bescheid einen gebundenen Charakter hat.⁸ Es ist

⁵ GBl. 2000, Nr. 98, Pos. 1071.

⁶ Szewczyk, Nadzór w materialnym prawie administracyjnym, Poznań 1995 r., S. 120.

⁷ Kijowski, Pozwolenie w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego, Białystok 2000, S. 97.

⁸ Niewiadomski, Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa 2004, 451, auch Bąkowski, Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Kraków 2004, S. 197.

jedoch zu betonen, dass eine der Voraussetzungen des Bescheides der sog. Grundsatz der guten Nachbarschaft in den Vorschriften des o. g. Upzp soweit allgemein bestimmt ist, dass er die Möglichkeit des freien Ermessens einführt. Darüber hinaus wird der Bebauungsplanbescheid in Abstimmung mit anderen Behörden erlassen. Indem der Gesetzgeber den Behörden das Recht auf Zusammenwirken in Form der Abstimmung beim Erlass von Bescheiden verliehen hat, hat er diesen Behörden keine Voraussetzungen vorgegeben, deren Erfüllen sie zu einer positiven Stellungnahme verpflichtet würde. Damit gab der Gesetzgeber den mitentscheidenden Behörden die Berechtigung zum Treffen der Entscheidung über Festlegung unter den Bedingungen des freien Ermessens.⁹ Es ist auf Art. 53 Abs. 4 i. V. m. Art. 60 Abs. 1 des o. g. Upzp hinzuweisen, gemäß denen der Bebauungsbescheid u. a. einer Abstimmung mit dem Straßenverwalter und dem Woiwodschaftsdenkmalpfleger bedarf. Dabei sind Voraussetzungen der Abstimmung weder in den Vorschriften des Gesetzes über Raumordnungsplanung, noch in den Vorschriften des Gesetzes über öffentliche Straßen¹⁰, noch in den Vorschriften des Gesetzes über Denkmalschutz und -pflege¹¹ bestimmt.

Die Festlegung der Eigenschaften einer Baugenehmigung bedarf auch eines Bezugs zur Baufreiheit. Die Vorschriften des Gesetzes Baurecht schränken die Baufreiheit aufgrund des öffentlichen Interesses ein. Das grundlegende Instrument zur Sicherung der Einhaltung dieser Vorschriften im Zusammenhang mit Beginn der Realisierung des Bauwerkes ist die Baugenehmigung. Ohne Baugenehmigung ist grundsätzlich ein Beginn der Bauarbeiten verboten. Um eine Baugenehmigung zu erhalten, ist die Übereinstimmung des Bauvorhabens mit den Voraussetzungen des Gesetzes Baurecht notwendig. Sie ist also, ähnlich wie der Bebauungsplanbescheid, ein Kontrollinstrument, da die Pflicht des Erhalts einer Baugenehmigung die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Bauvorhabens sichert, wobei es sich hier um eine präventive Kontrolle handelt, denn sie findet vor dem Beginn der Bauarbeiten statt. Man kann also feststellen, dass während die Normen des Gesetzes Baurecht eine präventive Einschränkung der Nutzung der Baufreiheit in Bezug auf alle Bauarbeiten, die in diesem Gesetz genannt sind, einführen, hebt die Baugenehmigung in Bezug auf ein konkretes Bauvorhaben diese Einschränkung wieder auf. Es ist jedoch beachtenswert, dass diese Aufhebung eine Folge der Feststellung der Rechtmäßigkeit des Bauvorhabens, insbesondere seiner Übereinstimmung mit den Voraussetzungen des Gesetzes Baurecht, ist. Indem also eine Behörde die Baugenehmigung erteilt, entscheidet sie über die Rechtmäßigkeit des Entwurfes des Bauvorhabens und den Beginn der Bauarbeiten. In einem Verwaltungsakt

⁹ Szewczyk, Forum Naukowe Nr. 4(22)2007 Materialne prawo administracyjne część I, Poznań 2007, S. 134.

¹⁰ GBl. 2007 r., Nr 19, Pos. 115.

¹¹ GBl. 2003 r., Nr 162, Pos. 1568.

kommen also zwei Entscheidungen vor, wobei sie unterschiedlichen Charakter haben: die erste ist deklatorisch, die zweite konstitutiv. Die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des Bauvorhabens ist in dem Sinne deklatorisch, d. h. dass sie die Rechtmäßigkeit des Bauvorhabens bescheinigt. Die Entscheidung über die Aufhebung des präventiven Verbotes des Beginns der Bauarbeiten hat dagegen einen konstitutiven Charakter.¹² Es ist ersichtlich, dass der Charakter des Bescheides über die Baugenehmigung dem Bebauungsplanbescheid entspricht.

Gemäß Art. 35 Abs. 4 des Gesetzes Baurecht darf die zuständige Behörde bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen die Erteilung der Baugenehmigung nicht verweigern. Von daher kann man feststellen, dass die Baugenehmigung grds. zu den gebundenen Akten gehört. Jedoch kommen zum Teil Voraussetzungen vor, die das freie Ermessen beim Handeln der Behörden einführen. In Bezug auf die beim Erlass des Bebauungsplanbescheides besprochenen Fragen ist auf Art. 34 Abs. 3 Pkt. 3 Buchstabe b) des Gesetzes Baurecht hinzuweisen, gemäß dem der Bauherr beim Bedarf verpflichtet ist, dem Antrag auf Erlass der Baugenehmigung eine Erklärung des Straßenverwalters über die Möglichkeit des Anschlusses des Grundstückes an die öffentliche Straße beizufügen. Darüber hinaus ist in Art. 39 Abs. 3 des Gesetzes Baurecht die Abstimmung des Entwurfes des Baugenehmigungsbescheides durch den Denkmalpfleger festgelegt. In beiden Fällen legt das Gesetz keine präzisen Voraussetzungen für die Beurteilung der Richtigkeit der Stellungnahme der Verwaltungsbehörde fest.

Im Zusammenhang mit dem oben genannten Institut der Abstimmung ist zu bemerken, dass der Gegenstand der Abstimmung ein konkreter Entwurf des Bescheides ist. Die abstimmende Behörde prüft das Vorhaben angesichts der Anforderungen des materiellen Rechts und entscheidet über die Abstimmung bzw. ihre Verweigerung¹³. Die Abstimmung ist neben der bereits genannten Ermessbarkeit auch dadurch gekennzeichnet, dass sie eine deklatorische Entscheidung ist.

III. Interpretation der Bestimmungen der Richtlinie 85/337/EWG

Sowohl der Grundsatz der unionsfreundlichen Auslegung des inländischen Rechts¹⁴ als auch die Tatsache, dass in der Rechtsprechung des Europäi-

12 Kruś, Podstawowe instytucje i zasady prawa budowlanego, System Informacji Prawnej Lex 2009, Nr. 99192.

13 Urteile des Wojewodschaftsverwaltungsgerichts: IV S.A./Wa 968/07, IV S.A./Wa 2359/05, IV S.A./Wa 1621/05.

14 Vgl. Mik, Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej, w: Polska kultura prawnia a proces integracji europejskiej, Red. Wronkowska, Kraków 2005, S. 125.

schen Gerichtshofes die direkte Wirksamkeit der Richtlinie¹⁵ und die Pflicht ihrer vollständigen Anwendung¹⁶ angenommen wurden, weisen auf die Notwendigkeit ihrer Interpretation für eine richtige Festlegung des Charakters des Beschlusses über die Umweltschutzbedingungen hin.

Der Inhalt des Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie, gemäß dem die Bauvorhaben „den Voraussetzungen zwecks Erhalts einer Genehmigung für das Bauvorhaben und dem Ermessen in Bezug auf ihre Folgen vor Erteilung der Genehmigung unterzogen sind“, weist darauf hin, dass die Beurteilung der Auswirkung auf die Umwelt in zwei Phasen erfolgen soll. In der ersten Phase erfolgt die Prüfung der vorgesehenen Auswirkung des Bauvorhabens auf die Umwelt. In der zweiten Phase kommt es zu einer Entscheidung über die Genehmigung zur Realisierung des Bauvorhabens.

Infolge der Prüfung des geplanten Bauvorhabens werden Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung formuliert. Die Ergebnisse der Prüfung sind Folgen des Verfahrens: es enthält gesammelte Daten aufgrund eines Berichts über die vorgesehenen Umweltauswirkungen des Bauvorhabens sowie Daten und Gutachten zum Inhalt des künftigen Bescheides aus der gesellschaftlichen Anhörung und den Beratungen mit den Umweltschutzbehörden.

Betreffend die zweite Phase ist in Art. 8 der Richtlinie festgelegt, dass die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung „im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen sind“. Eine wesentliche Bedeutung hat auch der bereits genannte Art. 2 der Richtlinie, in dem festgelegt ist, dass die Bauvorhaben zum Erhalt der Genehmigung den Voraussetzungen unterliegen sollen.

In Bezug auf die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung ist darauf hinzuweisen, dass es nicht die Verwaltungsbehörde ist, die deren Inhalt verantwortet. Die Behörde führt nur das Verfahren. Hier gilt nicht der Offizialgrundsatz. Darüber hinaus muss die Umweltverträglichkeitsprüfung Alternativen für die Realisierung des Bauvorhabens darstellen. Die gesammelten Daten bilden in der Tat nur die Prognose des vermuteten Sachverhalts. Des Weiteren geht es im Rahmen des Prüfungsverfahrens nicht nur um Sammlung der faktischen Daten, sondern auch der Gutachten über den Inhalt der Entscheidung. Wenn man noch hinzufügt, dass die Richtlinie keine Anforderungen des materiellen Rechts beinhaltet (obwohl sie zur inhaltlichen Prüfung des Bauvorhabens führt)¹⁷, muss man feststellen, dass die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht als kleinere

¹⁵ EuGH, Rs. C-435/97

¹⁶ EuGH, Rs. C-201/02

¹⁷ Vgl. Stellungnahme der Regionenkommission über die Novellierung der Richtlinie 85/337/EWG, ABl. EG Nr. C 210, S. 0078.

Voraussetzung der Entscheidung im Sinne des Rechtssyllogismus einzustufen sind¹⁸.

Das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung dient der Bestimmung der vermuteten Auswirkung des Bauvorhabens auf die Umwelt sowie der Sammlung der Gutachten über den Inhalt der Genehmigung.¹⁹ Was dagegen die Entscheidung anbelangt, ist in der Richtlinie festgelegt, dass die Bauvorhaben den Maßnahmen zum Erhalt der Genehmigung unterzogen werden und dass die Ergebnisse der Prüfung bei Erteilung der Genehmigung zu berücksichtigen sind. Aufgrund dieser Vorschriften ist anzunehmen, dass die Ergebnisse des Prüfungsverfahrens einen Einfluss auf die Entscheidung über die Genehmigung des Bauvorhabens haben sollen.

Die Verfügung gem. Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 8 der Richtlinie ist als Rechtsgrundlage für Bedingungen an das Bauvorhaben in Bezug auf die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung zu interpretieren. Es ist klar, dass die Berücksichtigung dieser Ergebnisse in jeder gesonderten Sache anders sein wird. Gem. Art. 8 der Richtlinie ist nämlich der Umfang der Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse nicht festgelegt. Hier ist eine wesentliche Eigenschaft der aufgrund der Umweltverträglichkeitsprüfung getroffenen Entscheidung zu bemerken. Wenn die Vorschriften der Richtlinie den Umfang ihrer Berücksichtigung nicht festlegen, dann bedeutet dies, dass die Entscheidung den Umfang des geplanten Bauvorhabens gestalten kann. Dieser Einfluss des Ergebnisses der Umweltverträglichkeitsprüfung auf den Umfang des Bauvorhabens entspricht der Verfügung gem. Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie, die Bauvorhaben den Voraussetzungen unterzieht.

Die obige sprachliche Interpretation des polnischen Textes der Richtlinie findet Bestätigung in Bezug auf andere Sprachversionen. Der Bezug auf diese ist gemäß dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Auslegung des Unionsrechts notwendig.²⁰ Die englische Version des Textes der Richtlinie legt auch fest, dass die Bauvorhaben den Maßnahmen zu unterziehen sind. Der Wortlaut dieser Vorschrift lautet wie folgt: „Member States shall adopt all measures necessary to ensure that, before consent is given, projects likely to have significant effects on the environment by virtue, *inter alia*, of their nature, size or location are made subject to a requirement for development consent and an assessment with regard to their effects. These projects are defined in Article 4.“ Und im deutschen Text in Art. 2 Abs. 1 lesen wir: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem auf-

¹⁸ O sylogistycznej koncepcji stosowania prawa, Wronkowska/Ziembiński, Zarys teorii prawa, Poznań 2000, S. 52.

¹⁹ EuGH, Rs. C-98/04, C-486/04.

²⁰ EuGH, Rs. C-55/87; Majkowska-Szulc, Stosowanie i interpretacja prawa Unii Europejskiej, in: „Unia Europejska Prawo instytucjonalne i gospodarcze“, W – wa 2008, S. 337.

grund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden. Diese Projekte sind in Artikel 4 definiert.“ In Anlehnung an den Grundsatz der Zweckmäßigkeit des Unionsrechts, insbesondere in Anlehnung an den Grundsatz der Effektivität,²¹ ist festzustellen, dass die Genehmigung dazu dienen soll, Bedingungen an das Bauvorhaben zu knüpfen. Ein rationell handelnder Unionsgesetzgeber kann nämlich kein Institut festsetzen, das eine eingehende Kontrolle des Einflusses des Bauvorhabens auf die Umwelt erfordert, die darüber hinaus eine Erteilung von Genehmigungen für das Bauvorhaben im Rahmen dieses Verfahrens erfordert, wenn die Funktion der Genehmigung nicht die Möglichkeit des Eingreifens in die Gestaltung des Projektes wäre. Dies würde auch den Annahmen der Richtlinie widersprechen. Dies wäre auch ein Antrag, der mit dem Inhalt in Art. 8 der Richtlinie nicht zusammenhängen würde, der zur Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung im Genehmigungsverfahren verpflichtet. Damit entscheidet er, dass die Genehmigung zur Realisierung eines privaten Bauvorhabens ein Instrument zur Gestaltung der Bedingungen der Realisierung des Bauvorhabens aufgrund der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung ist.

Gemäß der bereits zitierten Bestimmung in Art. 8 der polnischen Version der Richtlinie müssen die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung „im Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden“. Die deutsche Version, mit folgendem Inhalt: „Die Ergebnisse der Anhörungen und die gemäß den Artikeln 5, 6 und 7 eingeholten Angaben sind beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen“ bedient sich auch des Worts „Berücksichtigung“. Der englische Text hat einen etwas anderen Inhalt. In dieser Version ist die Rede über Erwägung der Ergebnisse der Anhörungen vor Erteilung der Genehmigung. Art. 8 hat in der englischen Version folgenden Wortlaut: „The results of consultations and the information gathered pursuant to Articles 5, 6 and 7 must be taken into consideration in the development consent procedure.“ Gemäß der Verfügung der Richtlinie in der englischen Version sollen die Ergebnisse der Anhörung ein Gegenstand der Erwägungen vor Erteilung der Genehmigung sein. Erwägung dieser Ergebnisse bedeutet, dass die Richtlinie zu ihrer Analyse und der gegenseitigen Konfrontation verpflichtet. Mit anderen Worten: die Bestimmungen der Richtlinie verpflichten zur Abwägung der Voraussetzungen, die für und gegen das bzw. die Bauvorhaben sprechen. So ist auch die Verfügung gem. Art. 8 in der polnischen und deutschen Version zu interpretieren, die eine Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung im Genehmigungsverfahren fordert.

21 Mik, Europejskie Prawo Współnotowe, Zagadnienia teorii i praktyki, W – wa 2000, S. 685.

Diese Folgerung ist auch im Zusammenhang mit den der Richtlinie zugrunde liegenden Grundsätzen begründet. Eine besondere Bedeutung ist in dieser Situation dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung zuzuschreiben. Eine der Fragen des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung ist nämlich die Suche nach dem Gleichgewicht zwischen dem Nutzen des Bauvorhabens und den eventuellen Schäden für die Umwelt.²² Die Informationen über diese Folgen sichert das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung. Diese Balance zu finden, ist Aufgabe der über die Genehmigung entscheidenden Behörde.

Die dargestellte Interpretation des Art. 8 der Richtlinie entspricht auch ihren Zielen. Die Annahme der Richtlinie hatte zum Ziel, Entscheidungsprozesse zum Zwecke des Umweltschutzes besser zu berücksichtigen. Es geht dabei nicht um die Einräumung einer Priorität für den Umweltschutz, sondern um die Abwägung aller Rechte bezüglich des Bauvorhabens.²³

Die Richtigkeit der bisherigen Darstellung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bestätigt durch die sprachliche Interpretation des Art. 9 Abs. 1–2 der Richtlinie. Diese Vorschrift bestimmt, dass die Behörde die Öffentlichkeit unterrichtet „*przebadawszy troski i opinie wyrażone przez zainteresowaną społeczność, główne przyczyny i przemyślenia, na których oparta jest decyzja, włączając informacje dotyczące udziału społeczeństwa.*“ In der deutschen und englischen Version ist die Vorschrift gleichbedeutend: „(...) nach Prüfung der von der betroffenen Öffentlichkeit vorgebrachten Bedenken und Meinungen, die Hauptgründe und -erwägungen, auf denen die Entscheidung beruht, einschließlich Angaben über das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit, (...)“; „(...)having examined the concerns and opinions expressed by the public concerned, the main reasons and considerations on which the decision is based, including information about the public participation process, (...)“. Aus dem Inhalt der obigen Vorschrift geht hervor, dass die Verwaltungsbehörde vor der Entscheidung über die Genehmigung die Informationen, Meinungen und Bemerkungen über die Realisierung des Bauvorhabens, die im Rahmen des Verfahrens der Umweltverträglichkeitsprüfung angemeldet wurden, überprüft, sie gegenüberstellt und ihre Entscheidung begründet, indem sie die Hauptgründe und Erwägungen schildert, also über den Verlauf des Erwägungsverfahrens berichtet.

Gemäß Art. 9 der Richtlinie ist es die Verwaltungsbehörde, die die Information über die Entscheidung – ihren Inhalt und die damit verbundenen Bedingungen bekannt gibt. Auf dieser Grundlage ist abzuleiten, dass im Rahmen der Erwägungen vor der Entscheidung die das Verfahren führende

22 Vgl. *Sitek, Sustainable development – ciągły czy zrównoważony rozwój?*, Państwo i Prawo 1999, Nr. 2, S. 82.

23 *Jendroška/Bar, Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005, S. 143.

Verwaltungsbehörde die endgültige Entscheidung trifft. Diese Entscheidung muss sich jedoch auf die im Zuge des Verfahrens gewonnene Beurteilung der Folgen beziehen (Art. 8 und 9 der Richtlinie). In erster Reihe stellt der Bauherr einen Bericht über das geplante Bauvorhaben zur Verfügung. Anschließend wird dieser durch die Umweltschutzbehörden begutachtet. Im Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung nimmt auch die Gesellschaft teil, indem sie ein umfassendes Wissen über das Bauvorhaben zur Verfügung hat und durch Abgabe von Kommentaren und Meinungen Einfluss nehmen kann. Darüber hinaus hat die interessierte Gesellschaft die Berechtigung zu einer frühzeitigen und wirksamen Teilnahme an dem Entscheidungsverfahren (Art. 6 und 4 der Richtlinie). Die durch die interessierte Gesellschaft angemeldeten Bemerkungen können also nicht *pro forma*, also als Schreiben ohne einen realen Einfluss, betrachtet werden. Die Richtlinie gewährleistet auch den Zugang zu dem Widerspruchsverfahren (Art. 10a der Richtlinie).

In dem genannten Gesichtspunkt weichen die Voraussetzungen der Richtlinien von dem traditionellen Verständnis eines Rechtsstaates ab. „In Europa herrschte ziemlich lange das aus dem 19. Jh. herkommende Verständnis eines demokratischen Rechtsstaates, gemäß dem die Abgeordneten das Recht festsetzen, die Verwaltung Bescheide zum Inkrafttreten des Rechts erlässt und die Polizei und der Staatsanwalt dafür sorgen, dass es eingehalten wird. Momentan wird von diesem traditionellen Verständnis eines demokratischen Rechtsstaates abgewichen und man richtet sich auf Lösungen, die in den sechziger und siebziger Jahren in den USA entwickelt wurden, übrigens hauptsächlich neben der heftigen Entwicklung der föderalen Gesetzgebung im Bereich des Umweltschutzes. Mit dem demokratischen Rechtsstaat sind hier die Konzepte der bürgerlichen Gesellschaft, der „Transparenz“ der Entscheidungsverfahren, der teilnehmenden Demokratie u. Ä.“²⁴ gemeint. Das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung entspricht so einer Fassung des Entscheidungsprozesses, im Rahmen dessen zur Konfrontation der durch verschiedene sog. Gesellschaftssektoren vertretenen Interessen: I. Sektor ist Verwaltung, II. Sektor der Bauherr (ein Subjekt, dessen Ziel Gewinn ist), III. Sektor sind Gesellschaftsorganisationen. Die Funktionierung des III. Sektors ist ein Zeichen der entwickelten bürgerlichen Gesellschaft und der Realisierung des genannten Konzeptes eines demokratischen Rechtsstaates. Die größte Rolle spielt der III. Sektor in den USA. „Dies ergibt sich hauptsächlich aus den Voraussetzungen ihrer Wirtschaftspolitik, die annimmt, dass der Markt mit Sicherung des gleichen Zugangs zu den Gütern der allgemeinen Konsumption (saubere Luft, öffentliche Sicherheit) nicht gut zurechtkommt. Zur Sicherung eines zufriedenstellenden Zugangs zu diesen Gütern ist zwar die Regierung berufen,

24 Vgl. Jendrośka/Bar, Prawo ochrony środowiska, Podręcznik, Wrocław 2005, S. 123.

jedoch indem sie sich auf die Demokratiegrundsätze stützt, verteilt sie Mittel im Interesse der Mehrheit und lässt dadurch die Bedürfnisse verschiedener Minderheiten ungelöst. Ein zusätzlicher Bestandteil der Verteilung durch die Regierungsinstitutionen sind die Bürokratie und hohe Betriebskosten. Das Mitwirken der Nichtregierungsorganisationen korrigiert oft die Unvollkommenheit des Marktmechanismus und des Verwaltungsmechanismus. Dies ist mit der Überzeugung verbunden, dass der „dritte Sektor“ berechtigt ist, eigene Ansichten zu haben und zum Ausdruck zu bringen. Indem er das macht, ist er auch berechtigt, das öffentliche Interesse sowie die Verwaltungsbehörden und die Behörden der öffentlichen Verwaltung zu vertreten, obwohl er, im Gegensatz zu den letzteren, keine Legitimation aus der demokratischen Wahl hat (obwohl im Fall von Organisationen, die mehrere hunderttausend Mitglieder vereinigen, ihre Führungskräfte, die in demokratischen Wahlverfahren gewählt werden, aus dem politologischen Gesichtspunkt als fast solche, die so eine Legitimation besitzen, angesehen werden können).²⁵

Aufgrund des oben zitierten Art. 9 der Richtlinie ist festzustellen, dass der Zweck der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht primär dazu dienen soll, Fragen des Umweltschutzes zu klären. Die Behörde soll hauptsächlich Bedenken und Erwägungen angeben, auf die sie die Entscheidung gestützt hat. Sie muss also beim Erlass eines positiven Bescheides nicht begründen, dass das Bauvorhaben keinen ungünstigen Einfluss auf die Umwelt haben wird. Anstellen von Erwägungen bedeutet also Abwägung der Rechte für bzw. gegen die Realisierung der Investition. Die Abwägung kann dabei auf zwei Ebenen geführt werden. In erster Linie im Rahmen der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung, die in verschiedenen Gesichtspunkten zu verschiedenen Schlussfolgerungen führen können. Solche Situation kann hauptsächlich aufgrund des weiten Umfangs des Gegenstandes der Umweltverträglichkeitsprüfung entstehen. Als Beispiel kann man hier angeben, dass ein Bauvorhaben unter dem Gesichtspunkt des Denkmalschutzes günstig, jedoch für den Schutz der Flora und Fauna schädlich sein kann. Genauso ist die Tatsache zu beurteilen, dass an dem Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung Rechtssubjekte teilnehmen können, die Gegeninteressen haben können. Dies verursacht die Notwendigkeit der Gegenüberstellung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Erwägungen bedeuten nicht, dass der Gegenstand der Handlungen einer Behörde Festlegung des vermuteten Grades der Schädlichkeit der Realisierung des Bauvorhabens für die Umwelt und im Zusammenhang damit eine Festsetzung der Anforderungen in der Genehmigung erfolgt. Erfüllung der Ziele der Richtlinie bedeutet, Folgen des Bauvorhabens für die Umwelt abzuschätzen, insbesondere den Grundsatz der ausgeglichenen Entwick-

25 Ebenda, S. 124 und 125.