

Schriften zum Europäischen Recht

Band 181

**Formen der Drittbeteiligung
bei Verwaltungsentscheidungen
im Sekundärrecht
der Europäischen Union**

Von

Carina Behre



Duncker & Humblot · Berlin

CARINA BEHRE

Formen der Drittbeteiligung bei Verwaltungsentscheidungen
im Sekundärrecht der Europäischen Union

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten

Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 181

Formen der Drittbeteiligung
bei Verwaltungsentscheidungen
im Sekundärrecht
der Europäischen Union

Von

Carina Behre



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Osnabrück
hat diese Arbeit im Jahre 2017 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 978-3-428-15430-2 (Print)
ISBN 978-3-428-55430-0 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85430-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2017 von der Juristischen Fakultät der Universität Osnabrück als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur befinden sich in dieser für die Drucklegung überarbeiteten Fassung auf dem Stand von Oktober 2017.

Die Arbeit entstand in meiner Zeit am Lehrstuhl von Professor Dr. Thomas Groß, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsvergleichung am European Legal Studies Institute Osnabrück. Die konkrete Idee für die Untersuchung von Drittbeteiligungsformen bei Verwaltungsentscheidungen im EU-Sekundärrecht beruht auf einem Gedankenanstoß meines Doktorvaters Professor Dr. Thomas Groß. Für diesen Impuls, die gute Betreuung und die stete Unterstützung während der gesamten Promotionsdauer danke ich ihm ganz herzlich.

Ein besonderer Dank gebührt zudem Professor Dr. Oliver Dörr für die Aufbereitung des Zweitgutachtens und hilfreiche Hinweise für die Überarbeitung der Dissertation.

Meine Zeit am European Legal Studies Institute habe ich stets als sehr angenehm empfunden. Die lehrstuhlübergreifende Zusammenarbeit hat mir große Freude bereitet und ich danke allen, die mich auf diesem Weg begleitet haben. Für wertvolle wissenschaftliche und motivierende Anstöße sowie die gute kollegiale Unterstützung danke ich insbesondere Dr. Lisa-Karen Mannefeld, Dr. Marco Athen, Dr. Christian Hillen, Christina Kamm, Hendrik Burke und Marja Villmer.

Ebenso gebührt ein großer Dank meinen fleißigen Korrekturleserinnen Nina Augstein, Dr. Lisa-Karen Mannefeld und Wiebke Voß, welche mein Promotionsvorhaben begleitet und entscheidend zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben.

Auch meiner Familie und meinen Freunden möchte ich von Herzen danken. Sie haben mir durch steten Zuspruch den notwendigen Rückhalt zum Fertigstellen dieser Arbeit gegeben. Ein besonderer Dank gebührt meinem Partner Tobias Schröder, welcher während der Promotionszeit stets an meiner Seite gestanden und mir die nötige Kraft in schwierigen Phasen gegeben hat. Gewidmet ist diese Arbeit meinen Eltern Friedlinde und Manfred Behre, die mir den Weg der Promotion durch ihre bedingungslose Unterstützung erst ermöglichen haben und für die ein einfacher Dank daher nicht ausreichend wäre.

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	19
I. Problemdarstellung	20
1. Entwicklung der Beteiligung im Sekundärrecht	20
a) Umweltrecht als Ausgangspunkt für die Öffentlichkeitsbeteiligung	21
b) Sonstige Beteiligungsformen außerhalb der Öffentlichkeitsbeteiligung	23
2. Uneinheitlichkeit der Beteiligungsvorschriften	26
II. Ziel der Untersuchung	27
III. Festlegung des Untersuchungsgegenstandes	28
IV. Gang der Untersuchung	32
B. Bestandsaufnahme	33
I. Umweltrecht	33
1. Umweltverträglichkeitsprüfung	34
2. Immissionsschutzrecht	41
a) IE-RL	41
b) EH-RL	45
c) FlughafenbetriebsbeschränkungsVO	48
3. Störfallrecht	51
4. Umweltaudit	53
5. Naturschutzrecht	56
6. Abfallrecht	62
7. Atomrecht	64
a) Nukleare-Sicherheit-RL	65
b) Entsorgung-RL	66
8. Zwischenergebnis: Umweltrecht als ambivalenter Rechtsbereich	69
II. Tierschutzrecht	72
1. Tierversuche	72
2. Zwischenergebnis: Zurückhaltende Etablierung von Beteiligung	74
III. Gentechnikrecht	74
1. Anwendung im geschlossenen System	75
2. Ausbringung in die Umwelt	78
a) FreisetzungRL	78
b) Lebens-/Futtermittel-GenT-VO	81
3. Zwischenergebnis: Stufenprinzip als bestimmender Faktor für die Beteiligung	83
IV. Wirtschaftsrecht	84

1. Energierecht	84
a) Strom- und Gasmarkt	85
aa) Strom-RL und Gas-RL	85
bb) Strom-VO und Gas-VO	89
b) Energieinfrastruktur	97
c) Zwischenergebnis: Energierecht als (zweiter) ambivalenter Rechtsbereich	102
2. Telekommunikationsrecht	104
a) Marktregulatorische Verpflichtungen	104
b) Nutzungsrechte und deren Beschränkungen	113
c) Änderungen von Rechten und Pflichten	114
d) Zwischenergebnis: Interessierte Kreise im Fokus des Telekommunikationsrechts	115
3. Fusionskontrolle	116
V. Produktrecht	124
1. Lebensmittelrecht	124
a) Health-Claims-VO und AnreicherungsVO	125
b) Schutz geografischer Bezeichnungen	131
aa) Qualitätsregelung-VO	132
bb) GMO-VO	136
cc) Aromawein-VO	138
dd) Spirituosen-VO	139
c) Zwischenergebnis: Wirtschaftliche Unternehmensinteressen, Verbraucherschutz und Schutz von bestehenden Rechten als Leitinteressen	140
2. Markenrecht	142
a) Unionsmarken-VO	142
b) Marken-RL	148
c) Zwischenergebnis: Bemerkungen Dritter und Widerspruch als Beteiligungsformen	149
3. Arzneimittelrecht	150
a) Pharmakovigilanz	151
b) Zwischenergebnis: Information als leitende Beteiligungsfunktion	153
4. Chemikalienrecht	154
a) REACH-VO	154
b) Pflanzenschutzmittel-VO	161
c) Zwischenergebnis: Einholung von Expertenwissen	164
C. Systematisierung des untersuchten Sekundärrechts	166
I. Komponenten der Beteiligung von Dritten	166
1. Art der Entscheidung	166
a) Einzelentscheidungen	166
b) Administrative Normsetzung mit unmittelbarer Drittwirkung	169
2. Verbindlichkeit der Beteiligung	172

a) Fakultative Beteiligung	172
b) Obligatorische Beteiligung	174
3. Beteiligungsarten	176
a) Beteiligung ohne konkrete Zielsetzung	176
b) Beteiligung zu Informationszwecken	177
c) Beteiligung zur Einholung von Wertungen	178
d) Widerspruchsmöglichkeit durch Beteiligung	181
4. Adressaten	182
a) Dritte mit Beteiligungsinteresse	184
aa) Konkretisierung des Adressatenkreises mittels (Legal-)Definition	185
bb) Fehlende normierte Konkretisierung des Adressatenkreises	189
b) Dritte ohne Beteiligungsinteresse	194
aa) Konkretisierung des Adressatenkreises mittels (Legal-)Definition	194
bb) Fehlende normierte Konkretisierung des Adressatenkreises	196
5. Verpflichtete	199
a) Mitgliedstaatliche Ebene	199
b) Unionale Ebene	201
aa) Kommission	201
bb) Agenturen	202
c) Zusammenschlüsse privater Akteure auf EU-Ebene	206
6. Zeitpunkt	206
a) Verfahrensablauf	207
aa) Allgemeine Vorgaben	207
bb) Frühzeitige Beteiligung	208
cc) Angabe des Verfahrensschrittes	209
b) Angabe einer Frist	210
aa) Vorgabe einer nicht konkretisierten Frist	210
bb) Konkrete Frist	212
7. Responsivität	213
a) Keine Vorgabe zur Responsivität	215
b) Nachträgliche Angabe über die Berücksichtigung	217
c) Berücksichtigungspflicht	218
d) Vetofunktion	220
8. Rechtsbehelfe	221
II. Stufensystem	226
1. Hauptstufe 1: Fakultative Beteiligung	229
a) Unterstufe 1 a): Beteiligung zu reinen Informationszwecken	229
b) Unterstufe 1 b): Einflussnahmemöglichkeit für Dritte	231
c) Unterstufe 1 c): Option einer obligatorischen Beteiligung	233
2. Hauptstufe 2: Obligatorische Beteiligung ohne Berücksichtigungspflicht	234

a) Unterstufe 2 a): Dritte mit Beteiligungsinteresse	235
b) Unterstufe 2 b): Dritte ohne Beteiligungsinteresse	238
3. Hauptstufe 3: Obligatorische Beteiligung mit Berücksichtigungspflicht	240
a) Unterstufe 3 a): Dritte mit Beteiligungsinteresse	240
b) Unterstufe 3 b): Dritte ohne Beteiligungsinteresse	244
4. Hauptstufe 4: Beteiligung mit Vetofunktion	246
a) Unterstufe 4 a): Nicht konkretisierte Beschwerde	246
b) Unterstufe 4 b): Institutionalisierte Widerspruch	247
D. Vorschläge zur Optimierung der Beteiligung von Dritten	248
I. Anknüpfungspunkte aus der Entwicklung	248
II. Rückbindung an das Demokratiekonzept im Primärrecht	252
1. Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze (Art. 9–12 EUV)	252
a) Bürgerbeteiligung (Art. 11 EUV)	255
aa) Bekanntgabe und Austausch von Ansichten (Art. 11 Abs. 1 EUV)	258
bb) Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft (Art. 11 Abs. 2 EUV)	260
cc) Betroffenenbeteiligung (Art. 11 Abs. 3 EUV)	263
dd) Europäische Bürgerinitiative (Art. 11 Abs. 4 EUV)	265
b) Teilnahme am demokratischen Leben, Offenheit und Bürgernähe (Art. 10 Abs. 3 EUV)	266
2. Grundsatz der Offenheit (Art. 15 AEUV)	270
3. Beitrag für die Optimierungsvorschläge	273
a) Bürgerbeteiligung (Art. 11 EUV)	273
b) Offenheit und Bürgernähe (Art. 10 Abs. 3 S. 2 EUV) und Grundsatz der Offenheit (Art. 15 AEUV)	279
c) Materielle und formelle Vorgaben des Primärrechts	279
III. Rückbindung an die Funktionen von Beteiligung	280
1. Information als grundlegende Funktion	281
2. Qualitätsverbesserung und Effektivität als objektive Funktionen	283
3. Subjektive Funktionen	284
a) Transparenz und Kontrolle	284
b) Akzeptanz und Legitimation	286
c) Interessenausgleich	288
d) Rechtsschutz	289
4. Beitrag für die Optimierungsvorschläge	290
IV. Optimierungsvorschläge	292
1. Obligatorische Beteiligungen	293
2. Beteiligungsadressaten	295
3. Zeitpunkt und Einflussnahmemöglichkeit	298

4. Berücksichtigungspflicht und nachträgliche Angabe	300
5. Aktive Beteiligungshilfe	301
6. Rechtsbehelfe	304
V. Optionen zur Umsetzung der Optimierungsvorschläge	305
E. Zusammenfassung und Fazit	309
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Sekundärrechtsakte	316
Literaturverzeichnis	326
Sachverzeichnis	350

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. F.	alte Fassung
AbfallR	Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz/Absätze
ACER	Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AK	Åarhus-Konvention
ALTEX	<i>Alternatives to Animal Experimentation</i>
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament
Art.	Artikel
BauR	Baurecht: Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
Bd.	Band
Begr.	Begründer
Berl. Münch. Tierärztl. Wochenschr.	Berliner und Münchener Tierärztliche Wochenschrift
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge
BR-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundesrates
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Entscheidungssammlung)
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Entscheidungssammlung)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CML Rev.	<i>Common Market Law Review</i>

CR	Computer und Recht: Zeitschrift für die Praxis des Rechts der Informationstechnologien
d. h.	das heißt
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung: Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
E.C.L.R.	<i>European Competition Law Review</i>
E.L.Rev.	<i>European Law Review</i>
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
ECLI	<i>European Case Law Identifier</i>
EFFL	<i>European Food and Feed Law Review</i>
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMA	Europäische Arzneimittelagentur
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ENTSO (Gas)	Europäischer Verbund der Fernleitungsnetzbetreiber für Gas/ <i>European Network of Transmission System Operators for Gas</i>
ENTSO (Strom)	Verband Europäischer Übertragungsnetzbetreiber/ <i>European Network of Transmission System Operators for Electricity</i>
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen: Zeitschrift für Energie-wirtschaft, Recht, Technik und Umwelt
etc.	<i>et cetera</i>
EU	Europäische Union
EuConst	<i>European Constitutional Law Review</i>
EuG	Europäisches Gericht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUIPO	Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum
EuR	Europarecht
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
Euratom-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Erwägungsgrund/Erwägungsgründe
f./ff.	folgende

FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
g. g. A.	geschützte geografische Angabe/n
g. t. S.	garantiert traditionelle Spezialität/en
g. U.	geografische Ursprungsbezeichnung/en
GA	Generalanwalt
geänd.	geändert
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik
GEREK	Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
GewArch	Gewerbearchiv: Zeitschrift für Wirtschaftsverwaltungsrecht
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR-Prax	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht: Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht
GVM	genetisch veränderte Mikroorganismen/genetisch veränderter Mikroorganismus
GVO	genetisch veränderte Organismen/genetisch veränderter Organismus
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
i. d. R.	in der Regel
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
ILM	<i>International Legal Material</i>
insb.	insbesondere
JAPA	<i>Journal of the American Institute of Planners</i>
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JRP	Journal für Rechtspolitik
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung: Zeitschrift für Studium und Referendariat
JZ	JuristenZeitung
K&R	Kommunikation & Recht: Betriebs-Berater für Medien, Telekommunikation, Multimedia
lit.	<i>litera</i>
LMuR	Lebensmittel & Recht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen

MarkenG	Gesetz über den Schutz von Marken und sonstigen Kennzeichen
MarkenR	Markenrecht: Zeitschrift für deutsches, europäisches und internationales Kennzeichenrecht
MMR	MultiMedia und Recht: Zeitschrift für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht
N&R	Netzwirtschaft und Recht
NGOs	Nichtregierungsorganisationen/ <i>non-governmental organizations</i>
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht: Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o. ä.	oder ähnlich
OVG	Oberverwaltungsgericht
PharmR	Pharma Recht: Fachzeitschrift für das gesamte Arzneimittelrecht
PHi	Haftpflicht international – Recht & Versicherung
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RdE	Recht der Energiewirtschaft
RuP	Recht und Politik: Vierteljahresshäfte für Rechts- und Verwaltungspolitik
RECIEL	<i>Review of European Community & International Environmental Law</i>
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache/n
S.	Satz/Seite
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannte/r/s
StoffR	Zeitschrift für das Stoffrecht
Teilbd.	Teilband
TKMR	Telekommunikations- & MedienRecht
u. a.	und andere/unter anderem
UAbs.	Unterabsatz/Unterabsätze
UPR	Umwelt- und Planungsrecht: Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis
US	<i>United States</i>
usw.	und so weiter

verb.	verbundene
VerwArch	Verwaltungsarchiv: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VV	Verfassungsvertrag
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WeinG	Weingesetz
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung: Themenheft zum Gewerbe-archiv
z. B.	zum Beispiel
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchersteuern
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZIB	Zeitschrift für Internationale Beziehungen
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPB	Zeitschrift für Politikberatung
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaft/ <i>Journal of Political Science</i>
zul.	zuletzt
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

A. Einleitung

„Heute kann [die Europäische Union] [...] ihre Legitimität nur aus Teilhabe und Einbindung beziehen. Das alte lineare Modell, bei dem die Politik von oben herab verkündet wird, muss durch einen *circulus virtuosus* ersetzt werden, einen Spiralprozess, der – von der Gestaltung bis zur Durchführung der Politik – auf Rückkopplung, Netzwerken und Partizipation auf allen Ebenen beruht.“¹

Dies stellt die Europäische Kommission in dem von ihr 2001 verabschiedeten Weißbuch „Europäisches Regieren“ fest. Teilhabe, Einbindung und Partizipation sind für die Verwirklichung der Europäischen Union also von besonderer Bedeutung. Die EU ist darauf angewiesen, dass sie von den Bürgern ge- und unterstützt wird. Das Konzept der Europäischen Union kann nur verwirklicht werden, wenn die Bürger von diesem auch überzeugt sind. Allerdings wird diese Überzeugung von den Bürgern in der EU nicht ausnahmslos geteilt. Die Institution der EU wird immer noch und gerade in den heutigen Zeiten des *Brexit* und der aufkommenden Tendenz hin zu verstärkter Nationalstaatlichkeit skeptisch gesehen. Es wird der EU vorgeworfen, bürgerfern zu sein. Daher ist die Europäische Union bemüht, die aufgezeigte Kluft zwischen ihr und ihren Bürgern zu überbrücken. Dies soll u. a. durch Partizipation erreicht werden. Die unionale Ebene ist gegenüber Einbeziehungen und Beteiligungen offen ausgestaltet und der Bürger soll aktiv in den Integrationsprozess der Europäischen Union einbezogen werden. Durch die Beteiligung soll die EU nicht nur auf übergeordneter, sondern auch auf niedrigster Ebene Wirkung entfalten und die europäische Integration für den Einzelnen erfahrbar und zu seinem persönlichen Anliegen machen. Dahinter steht die Idee von einem „Europa der Bürger“.² Es soll erreicht werden, dass die Bürger von dem Konzept der EU überzeugt werden bzw. das Vertrauen in die EU gestärkt wird. Gerade Beteiligung bezweckt gesteigerte Akzeptanz und einen gerechten Interessenausgleich.³ Der Beteiligung kommt somit eine Überzeugungskraft zu, die die aufgezeigte Kluft zwischen der Europäischen Union und ihren Bürgern reduziert.

¹ Europäisches Regieren – Ein Weißbuch, KOM(2001) 428 endgültig, ABl. C 287 vom 12.10.2001, S. 1 (8).

² Huber, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 11 EUV Rn. 2; vgl. auch die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Europäischen Union vom 10.07.1975, ABl. C 179 vom 06.08.1975, S. 23 (30); vertiefend zur Idee vom „Europa der Bürger“ *Wollenschläger*, Grundfreiheiten ohne Markt, S. 90 ff.

³ Zu den Funktionen der Beteiligung näher unter D. III.

I. Problemdarstellung

Um eine solche Überzeugungskraft durch die Beteiligung zu vermitteln, ist diese auf der europäischen Ebene in ganz unterschiedlicher Art und Weise etabliert worden. So wird das Europäische Parlament bereits seit dem Jahr 1979 direkt gewählt (siehe Art. 22 Abs. 2 AEUV) und den Bürgern wird seit dem Vertrag von Lissabon ermöglicht, eine Europäische Bürgerinitiative einzureichen (Art. 11 Abs. 4 EUV); auch kommt ihnen ein Petitionsrecht zu (Art. 227 AEUV) und es besteht für sie die Möglichkeit beim Europäischen Bürgerbeauftragten Beschwerde einzureichen (Art. 228 AEUV).

Neben diesen primärrechtlich verankerten Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet aber auch das Sekundärrecht der EU Optionen zur Beteiligung. Auf sekundärrechtlicher Ebene wird vom europäischen Gesetzgeber ermöglicht, dass die Allgemeinheit, Dritte oder bestimmte Gruppen in unterschiedlicher Art und Weise bei der Durchführung des EU-Rechts mitwirken können. Der partizipationsoffene Weg der EU wurde in vielen Bereichen des europäischen Sekundärrechts weitergeführt, und zwar auch im administrativen Bereich. Dritte werden in vielfältiger Weise in den Entscheidungsprozess der Verwaltung einbezogen. Ausgemacht werden kann die Beteiligung mittlerweile in vielen Rechtsbereichen. Die Entwicklung der Beteiligungsmöglichkeiten gibt bereits Aufschluss darüber, wie unterschiedlich die Beteiligungsformen in den verschiedenen Rechtsbereichen bis zum heutigen Zeitpunkt ausgestaltet worden sind.

1. Entwicklung der Beteiligung im Sekundärrecht

Die Etablierung von Beteiligungsformen im Sekundärrecht der EU begann Mitte der 1980er Jahre. Das Umweltrecht ist der klassische Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung und Ausgangspunkt für die Etablierung von Beteiligungsformen im Sekundärrecht.⁴ Projekte und Pläne wirken sich zwangsläufig auf die Umwelt und damit auch auf die Öffentlichkeit aus. Die Öffentlichkeit kann durch ihre Beteiligung sachnähere Informationen und Einschätzungen der Behörde übermitteln.⁵ Der Beteiligungsform der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltrecht kommt damit eine besondere Stellung im Rahmen der Entwicklung der Beteiligung auf europäischer Ebene zu.

⁴ Siehe *Martin*, Das Steuerungskonzept der informierten Öffentlichkeit, S. 52.

⁵ Vgl. Ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, ABl. C 138 vom 17.05.1993, S. 5 (13).

a) Umweltrecht als Ausgangspunkt für die Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Einführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung im europäischen Umweltrecht wurde bereits in den 1970er Jahren diskutiert, allerdings erst 1985 mit der UVP-RL eingeführt.⁶ Ausgangspunkt für die Einführung von Beteiligungsvorschriften waren die Umweltaktionsprogramme der Union, welche seit den 1970er Jahren erlassen wurden. Dem ersten Aktionsprogramm von 1973 folgend ergriff die Kommission eine Initiative für eine Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), welche sich an der US-amerikanischen Rechtsentwicklung orientierte.⁷ Aufgrund umfassender Vorarbeiten und schwieriger Verhandlungen konnte die UVP-RL aber erst 1985 erlassen werden.⁸ Die UVP-RL war damit die erste unionale Regelung, welche eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorsah.⁹ Diese war zwar nicht primärer Zweck der Richtlinie, konnte aber dennoch als zentraler Baustein des Verfahrens der Umweltverträglichkeitsprüfung angesehen werden.¹⁰ Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte der Verbesserung der Informationsbasis der entscheidenden Stelle und einer Akzeptanzhöhung der behördlichen Entscheidung dienen.¹¹ Es sollte dabei auf die unmittelbar berührte Bevölkerung zurückgegriffen und die Beziehung zwischen Behörde und Bevölkerung verbessert werden.¹² Mit der Umweltverträglichkeitsprüfung wurde daher ein Instrument kooperativen Umweltschutzes geschaffen.¹³

Nach der Normierung einer fakultativen Öffentlichkeitsbeteiligung in der FFH-RL im Jahr 1992 wurde eine für die Mitgliedstaaten obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung erst wieder 1996 mit Erlass der IVU-RL eingeführt. Wegen der inhaltlichen Nähe zur UVP-RL wurden auch die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung ähnlich ausgestaltet.¹⁴

⁶ Müller, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 10 f.

⁷ Siehe *Erbguth/Schink*, UVP, Einl. Rn. 3.

⁸ Siehe *Cupei*, UVP, S. 72 ff.

⁹ Müller, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 9; *Wiesinger*, Innovation im Verwaltungsrecht durch Internationalisierung, S. 117.

¹⁰ *Wu*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 117.

¹¹ Kommissionsbegründung zum Vorschlag einer Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben, abgedruckt in *Cupei*, UVP, S. 300 (301, 311).

¹² Kommissionsbegründung zum Vorschlag einer Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben, abgedruckt in *Cupei*, UVP, S. 300 (311).

¹³ *Erbguth/Schink*, UVP, Einl. Rn. 5.

¹⁴ *Wiesinger*, Innovation im Verwaltungsrecht durch Internationalisierung, S. 118.