

Inhaltsverzeichnis

§ 1	Einführung	1
I.	Die Gestaltungsoption des umwelt- und planungsrechtlichen Ombudswesens	1
II.	Erkenntnisziele und Gang der Untersuchung	2
<i>Erster Teil: Das Ombudswesen als Institution der Verwaltungskontrolle</i>		7
§ 2	Historischer Überblick	7
§ 3	Institutionelle Relevanz	9
I.	Internationale Perspektive	9
II.	Die Rolle des Ombudswesens in Deutschland	10
	1. Debatte über die Einführung eines allgemeinzuständigen Ombudswesens	11
	2. Ombudsrechtlicher Status quo	12
	3. Kritik in der Literatur	13
§ 4	Begriffliche Systematisierung	14
I.	Ausklammerung privatrechtlicher Ombudsinstitutionen	14
II.	Das öffentlich-rechtliche Ombudswesen	16
	1. Das Ombudswesen im klassischen Sinne	17
	a) Definitionsansätze	17
	b) Kernaspekte des klassischen Ombudsbegriffs	19
	2. Das Ombudswesen im weiteren Sinne	20
	a) Beispiele für abweichende Ausgestaltungen	20
	b) Das Ombudswesen als vielgestaltiges Grundkonzept	21
	3. Einordnung des Beauftragtenwesens	22
	a) Ursprünglich: Der Beauftragte als bloße Übersetzung des Ombudsbegriffs	22
	b) Mittlerweile: Der Beauftragte als spezifisch deutsche Ombudsvariante	23
	4. Das Verhältnis von öffentlich-rechtlicher Ombuds- und Mediationstätigkeit	24
	a) Abgrenzungsbedarf	25
	b) Strukturelle Unterschiede	25

	c) In praxi: Mediation als Teilmenge ombudsrechtlicher Tätigkeit	26
	5. Zusammenfassung der begrifflichen Grundlagen	27
§ 5	Wesentliche Funktionen des öffentlich-rechtlichen Ombudswesens	29
	I. Das Ombudswesen als personalisierte Korrektiv-Instanz	29
	1. Ombudsinstitutionen als versubjektivierte Anlaufstelle für den Bürger	29
	2. Dolmetscher- und Lotsenfunktion	30
	II. Das Ombudswesen als modernes Konfliktmanagementsystem	31
	1. Umfangreicher Interessenschutz	31
	2. Möglichkeit der konsensual-mediativen Vermittlungstätigkeit	32
	III. Das Ombudswesen als Mittel zur Selbstoptimierung des Verwaltungshandelns	33
	1. Wissens- und Informationsaggregation durch Ombudsstellen	33
	2. Präventionswirkung	33
	3. Kontroll- und Publizitätswirkung	34
	IV. Das Ombudswesen als Partizipationsvermittlungsinstanz	34
	<i>Zweiter Teil: Das Konzept des umwelt- und planungsrechtlichen Ombudswesens</i>	<i>37</i>
§ 6	Erörterungen in der Literatur	37
	I. Maßstab der Literaturlauswertung	37
	II. Rechtshistorischer Kontext	39
	III. Gliederung der Diskussionsphasen	41
	IV. Auswertung der Literaturdebatte	42
	1. Die erste Phase: Das Ombudswesen als Alternativvorschlag zur Verbandsklage (1972–2000)	42
	a) Die Literaturlauswertung der 70er Jahre	43
	aa) Erste Annäherungen an das Ombudskonzept	43
	bb) Wesentliche Befunde dieses Diskussionsabschnitts	47
	b) Die Literaturlauswertung der 80er Jahre	48
	aa) Weitergehende Konturierung und erste Bezugnahme auf die österreichischen Umwelthanwaltschaften	48
	bb) Wesentliche Befunde dieses Diskussionsabschnitts	53
	c) Die Literaturlauswertung der 90er Jahre	54
	aa) Rekapitulierende Diskussionsbeiträge und weitere Einzelerwähnungen	54
	bb) Wesentliche Befunde dieses Diskussionsabschnitts	58

2. Die zweite Phase: Der Rückgang der Diskussion ab dem Jahr 2000	59
a) Geringe Relevanz des umwelt- und planungsrechtlichen Ombudskonzepts	59
b) Wesentliche Befunde dieses Diskussionsabschnitts	61
3. Die dritte Phase: Renaissance der Debatte ab dem Jahr 2014	62
a) Studie zur Evaluation der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem UmwRG (2014)	62
b) Studie zur umweltgerechten Bedarfsplanung (2017)	65
c) Rezeption der Studienergebnisse in der Literatur	68
d) Veröffentlichungen ohne Bezug zur Studienlage	70
e) Wesentliche Befunde dieses Diskussionsabschnitts	71
§ 7 Analyse der Literaturdebatte	72
I. Vorschläge zur institutionellen Anknüpfung	72
1. Allgemeine Anknüpfung an das skandinavische Ombudswesen	72
2. Anknüpfung an die Regelungen der §§ 35 ff. VwGO	73
3. Anknüpfung an das System der Naturschutzbeiräte und Naturschutzbeauftragten	73
4. Anknüpfung an das System der Bürgerbeauftragten	74
5. Anknüpfung an das Modell der österreichischen Umweltanwaltschaften	74
II. Vorschläge zur konkreten Ausgestaltung	74
1. Einräumung von originären Klagerechten	75
2. Verwaltungsverfahrenrechtliche Beteiligungsbefugnisse	76
3. Klassisch ombudsrechtliche Verwaltungskontrolle mit weichen Befugnissen	76
4. Gewährleistung einer neutralen Aufgabenwahrnehmung	77
5. Förderale Verortung	78
III. Grundkonzept und offene Fragen	78
<i>Dritter Teil: Ansätze des Ombudswesens im deutschen Umwelt- und Planungsrecht</i>	81
§ 8 Ansatzpunkte de lege lata	81
I. Die landesrechtlichen Naturschutzbeiräte und Naturschutzbeauftragten	82
1. Historie	84
2. Institutionelle Merkmale	84
a) Aufgaben und Befugnisse	84
aa) Beratungstätigkeit	84
bb) Mitwirkungsrechte	85
cc) Öffentlichkeitsarbeit	86

	dd) Ergänzende Funktionen	87
	ee) Keine kassatorischen Befugnisse	87
	b) Zusammensetzung und Weisungsfreiheit	87
	3. Ombudsrechtliche Bewertung	89
II.	Das Nationale Begleitgremium des StandAG	90
	1. Historie	91
	2. Institutionelle Merkmale	92
	a) Aufgaben und Befugnisse	92
	aa) Keine kassatorischen Befugnisse	93
	bb) Informationsrechte	93
	cc) Verfahrensbegleitung auf Grundlage unabhängiger und wissenschaftlicher Sachbefassung	94
	dd) Kontrolle und Beratung durch Stellungnahmen und Empfehlungen	94
	ee) Ergänzende Funktion als Beschwerde- und Vermittlungsstelle	95
	b) Zusammensetzung und Weisungsfreiheit	95
	3. Ombudsrechtliche Bewertung	96
III.	Die unabhängigen und beratenden Fachgremien im deutschen Umwelt- und Planungsrecht	97
	1. Institutionelle Merkmale	98
	2. Ombudsrechtliche Bewertung	98
IV.	Umwelt- und planungsrechtliche Aspekte im Rahmen der Tätigkeit der Bürgerbeauftragten	99
§ 9	Thematisierungen des Ombudswesens seitens des Gesetzgebers . .	100
	I. Erörterungen in formellen Gesetzgebungsverfahren	101
	II. Auswertung der UGB-Entwurfss Fassungen	102
	III. Äußerungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform . .	103
§ 10	Stellenwert des Ombudswesens im derzeitigen Umwelt- und Planungsrecht	104
<i>Vierter Teil: Das Ombudswesen in ausländischen Umwelt- und Planungsrechtsordnungen</i>		107
§ 11	Überblicksartige Darstellung ausgewählter Ombudsinstitutionen . .	108
	I. Der Gesetzentwurf des Miljöombudsman in Schweden	108
	1. Konzeptionierung, Aufgaben und Befugnisse	109
	2. Einordnung in die ombudsrechtliche Systematik	109
	II. Der Parliamentary Commissioner for the Environment in Neuseeland	110
	1. Konzeptionierung, Aufgaben und Befugnisse	111

2. Einordnung in die ombudsrechtliche Systematik	112
III. Der Parliament Commissioner for Future Generations in Ungarn	113
1. Konzeptionierung, Aufgaben und Befugnisse	113
2. Einordnung in die ombudsrechtliche Systematik	115
IV. Zwischenfazit zur Ausprägung des Ombudswesens in ausländischen Umwelt- und Planungsrechtsordnungen	116
§ 12 Die österreichischen Umweltschutzbehörden	117
I. Einführung in das Institutionenmodell	118
1. Regelungshistorie	119
2. Regelungen auf Landesebene	119
3. Die wesentlichen Funktionen der Umweltschutzbehörden	120
4. Keine Bundesumweltschutzbehörde	121
5. Stattdessen: Aufgabenzuweisungen in Bundesgesetzen	122
II. Gesetzliche Ausgestaltung der Umweltschutzbehörden	122
1. Die gesetzliche Ausgestaltung auf Landesebene	123
a) Die umweltschutzbehördlichen Modelle in den einzelnen Bundesländern	123
aa) Die Burgenländische Landesumweltschutzbehörde	123
bb) Das Sondermodell des Naturschutzbeirats in Kärnten	124
cc) Die niederösterreichische Umweltschutzbehörde	125
dd) Die oberösterreichische Umweltschutzbehörde	126
ee) Die Salzburger Landesumweltschutzbehörde	126
ff) Die Umweltschutzbehörde der Steiermark	127
gg) Der Tiroler Landesumweltschutzbeamter	128
hh) Der Vorarlberger Naturschutzanwalt	128
ii) Die Wiener Umweltschutzbehörde	129
b) Systematisierung der landesrechtlichen Regularien	130
aa) Die sachlichen Zuständigkeitsbereiche	130
bb) Die Parteistellung nach § 8 AVG	130
cc) Die Rechtsschutzmöglichkeiten	132
dd) Klassisch ombudsrechtliche Befugnisse	134
ee) Die organisatorischen Vorgaben	136
c) Zwischenfazit zur Ausgestaltung der Umweltschutzbehörden auf Landesebene	138
2. Die gesetzliche Ausgestaltung auf Bundesebene	139
a) Die Befugnisse im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz	139
aa) Funktionaler Umweltschutzbehördenbegriff	140
bb) Verwaltungsverfahrenrechtliche Beteiligungsbefugnisse	140
cc) Klagebefugnisse	141
dd) Zwischenfazit	142

b) Die Befugnisse im Umweltmanagementgesetz	142
aa) Beteiligung an der Aufsicht über EMAS-Umwelt- gutachter	143
bb) Beteiligung an der Kontrolle der EMAS-Registrierung . .	143
c) Die Befugnisse im Abfallwirtschaftsgesetz	144
aa) Beteiligung an abfallrechtlichen Feststellungsverfahren . .	144
bb) Beteiligung an abfallrechtlichen Anlagen- genehmigungsverfahren	144
d) Die Befugnisse im Immissionsschutzgesetz-Luft	146
e) Die Befugnisse im Bundes-Umwelthaftungsgesetz	146
f) Zwischenfazit zur Ausgestaltung der Umwelthanwaltschaften auf Bundesebene	147
III. Zusammenfassende Betrachtung des umwelthanwaltschaftlichen Ombudskonzepts	148
1. Doppelfunktion: Ombudsrechtliche Konfliktlösungsinstanz und zugleich staatsanwaltschaftliche Gegenbehörde	148
2. Einordnung in die ombudsrechtliche Systematik	149
 <i>Fünfter Teil: Integrationsmöglichkeiten des Ombudswesens in das deutsche Umwelt- und Planungsrecht</i>	
§ 13 Konzeptionelle Neuverortungs- und Aktualisierungserfordernisse .	151
I. Abkehr von einem rechtsschutzorientierten Ombudswesen? .	152
1. Verortung des hergebrachten Rechtsschutzansatzes	152
2. Aktuelles Meinungsbild in der Literatur	153
3. Fehlender Bedarf für ein rechtsschutzorientiertes Ombudswesen	154
a) Überindividueller Rechtsschutz durch das Verbands- klagewesen bereits ausreichend gewährleistet	154
b) Weitere Durchbrechung des subjektiv-rechtlich ausgerichteten Rechtsschutzsystems nicht geboten	156
c) Stattdessen: Fokussierung auf verwaltungsverfahren- rechtliche Vollzugsbegleitung und -kontrolle	157
4. Zwischenfazit	158
II. Konkretisierung der sachlichen Zuständigkeit	159
1. Einordnung der bisherigen Diskussion	159
2. Zweckmäßigkeit einer Zuständigkeitsbeschränkung auf Planungsprozesse für infrastrukturelle Großvorhaben	159
3. Rechtliche Anknüpfungsmöglichkeiten	161
§ 14 Bedarfsanalyse	162
I. Genereller Bedarf für ein spezifisch umwelt- und planungsrechtliches Ombudswesen?	164

II.	Bedarf trotz umwelt- und planungsrechtlicher Kontrolltätigkeit des Verbandsklagewesens?	165
III.	Ombudsbedarf vor dem Hintergrund der Steigerung von Planungsakzeptanz?	166
	1. Kernursachen fehlender Akzeptanz	168
	a) Infrastrukturplanungen als tatsächliches Komplexitätsproblem	168
	b) Subjektive Nichtnachvollziehbarkeit der rechtlich determinierten Planungsprozesse	169
	c) Fehlende Neutralitätswahrnehmung der Genehmigungsbehörden	169
	2. Möglicher Bedarf: Ombudswesen als neutrale Drittpartei in der Infrastrukturplanung	170
	a) Vergleichbarkeit mit bereits bestehenden Institutionen	170
	b) Ähnlichkeit zu bereits diskutierten Reformansätzen	171
	3. Akzeptanzsteigernde Wirkungen ombudsrechtlicher Planungsbegleitung	172
	a) Unterstützung bei der Komplexitätsbewältigung und Stärkung von Partizipationsmöglichkeiten	172
	b) Gewährleistung von Interessenneutralität	173
	c) Erweiterung von Konfliktlösungsoptionen	174
IV.	Ombudsbedarf vor dem Hintergrund der Planungskaskade?	174
	1. Phasenspezifische Ombudskontrolle auf den vorgelagerten Planungsebenen	175
	2. Planungsebenenübergreifende Verfahrensbegleitung	177
V.	Verfahrensbeschleunigung durch die Möglichkeit vorprozessualer Konfliktabschichtung?	178
VI.	Entlastung des Verbandsklagewesens durch Möglichkeiten informeller Zusammenarbeit?	179
VII.	Zusammenfassende Darstellung	180
§ 15	Übergeordnete Rahmenbedingungen und Umsetzungsspielräume	181
I.	Völker- und europarechtliche Perspektive	182
	1. Das Ombudswesen im Kontext der Aarhus-Konvention	182
	2. Das Konzept des Europäischen Umweltombudsmanns	184
	3. Das Kommissionskonzept nationaler Umweltombudsbeschwerdestellen	186
II.	Verfassungsrechtliche Perspektive	187
	1. Grundsätzliche Verfassungskonformität des Ombudswesens	187
	2. Notwendigkeit zur Ausgestaltung im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung	188
	3. Implikationen aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG	190
III.	Zusammenfassende Darstellung	192

<i>Sechster Teil: Entwicklung eines Umsetzungsvorschlags</i>	193
§ 16 Vorschläge zur Ausgestaltung eines umwelt- und planungsrechtlichen Ombudswesens	193
I. Institutionelle Grundkonzeption	194
II. Gesetzessystematische Ausgestaltung	196
III. Zuständigkeits- und Abgrenzungsregelungen	198
IV. Aufgabenzuweisungen	199
1. Ombudsrechtliche Kontrolle	199
a) Beschwerdewesen	200
b) Eigeninitiative Kontrolltätigkeit	201
c) Unverbindlichkeit der Empfehlungen	202
2. Verfahrensbegleitung	203
3. Berichtswesen	204
4. (Un-)Zweckmäßigkeit ergänzender Aufgabenzuweisungen?	204
V. Befugnisse zur Sachverhaltsaufklärung	207
VI. Organisationsvorgaben	207
VII. Bezeichnung	209
§ 17 Gesetzesentwurf	210
<i>Siebter Teil: Zusammenfassung und abschließende Stellungnahme</i>	215
§ 18 Ergebnisse in Thesenform	215
§ 19 Resümee	223
<i>Literaturverzeichnis</i>	225
<i>Sachregister</i>	241