

JAKOB ZYWITZ

Das Ombudswesen
als institutionelle
Gestaltungsoption des
Umwelt- und Planungsrechts

Beiträge zum Verwaltungsrecht

22

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

22



Jakob Zywitz

Das Ombudswesen als
institutionelle
Gestaltungsoption des
Umwelt- und Planungsrechts

Eine Reformanalyse unter Berücksichtigung
ausländischer Ausgestaltungsvarianten

Mohr Siebeck

Jakob Zywitz, geboren 1988; Studium der Rechtswissenschaft in Münster; 2014 Erste Juristische Prüfung; Rechtsreferendariat am Landgericht Münster; 2016 Zweite Juristische Staatsprüfung; Promotionsbegleitende Nebentätigkeit in einer Wirtschaftskanzlei; 2021 Promotion; seit 2020 Rechtsanwalt in Düsseldorf.
orcid.org/ 0000-0002-2530-0814

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 2021

ISBN 978-3-16-161128-5 / eISBN 978-3-16-161129-2

DOI 10.1628/978-3-16-161129-2

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Times New Roman gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahr 2021 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Rechtsprechung, Literatur und Gesetzgebung sind bis Februar 2020 berücksichtigt.

Mein Dank gilt zunächst meiner Doktormutter, Frau Prof. Dr. Daniela Winkler, für die wertvollen Hinweise und thematischen Weichenstellungen zu Beginn und die eingeräumte Freiheit während des Erarbeitungsprozesses. Bei Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Stefan Muckel bedanke ich mich herzlich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Bei beiden möchte ich mich zudem für die angeregte und interessierte Fachdiskussion im Rahmen der mündlichen Prüfung bedanken.

Darüber hinaus gebührt denjenigen Menschen größter Dank, die mich während der Promotionszeit intensiv und beratend begleitet haben. Ausdrücklich hervorgehoben seien an dieser Stelle meine Familie und Freunde, die sowohl für den inhaltlichen als auch den redaktionellen Feinschliff eine große Unterstützung waren.

Düsseldorf, im September 2021

Jakob Zywitz

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 ombuds- rechtlicher 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 Konfliktmanagement- system	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>	 37
§ 6 Erörterungen in der Literatur	37
I. Maßstab der Literatúrauswertung	37
II. Rechtshistorischer Kontext	39
III. Gliederung der Diskussionsphasen	41
IV. Auswertung der Literaturdebatte	42
1. Die erste Phase: Das Ombudswesen als Alternativ- vorschlag zur Verbandsklage (1972–2000)	42
a) Die Literaturdiskussion der 70er Jahre	43
aa) Erste Annäherungen an das Ombudskonzept	43
bb) Wesentliche Befunde dieses Diskussionsabschnitts	47
b) Die Literaturdiskussion der 80er Jahre	48
aa) Weitergehende Konturierung und erste Bezugnahme auf die österreichischen Umweltschutzbehörden	48
bb) Wesentliche Befunde dieses Diskussionsabschnitts	53
c) Die Literaturdiskussion 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. Föderale 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>	
§ 11 Überblickartige 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 Landesumweltschutzanwalt	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 Umweltschutzämter auf Bundesebene	147
III. Zusammenfassende Betrachtung des umweltschutzrechtlichen Ombudskonzepts	148
1. Doppelfunktion: Ombudsrechtliche Konfliktlösungsinstanz und zugleich staatsanwaltliche 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

§ 1 Einführung

I. Die Gestaltungsoption des umwelt- und planungsrechtlichen Ombudswesens

„[...] die Möglichkeit der Einführung einer Umweltombudsstelle/eines Umweltbeauftragten auf Bundesebene in Deutschland [erscheint] als eine Option, um die Berücksichtigung von Umweltaspekten bei staatlichen Entscheidungen [...] besser zu kontrollieren. Die genaue Prüfung der Möglichkeiten der Verankerung im deutschen Recht übersteigt allerdings den Umfang dieses Gutachtens.“¹

Diese Ausführungen in einer Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes aus dem Juli 2017 bilden den Anlass und die inhaltliche Grundlage für den Forschungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. Der in der benannten Studie lediglich angerissene Themenkomplex, ob und in welchem Umfang die dem skandinavischen Rechtsraum entstammende Institution des Ombudswesens auch für das deutsche Umweltrecht (und damit systematisch eng verknüpft auch für das umweltrechtlich determinierte Planungsrecht²) eine potentielle Reformoption darstellen kann, soll im Folgenden unter Auswertung der bisherigen rechtshistorischen Literaturdebatte, einer Bewertung des ombudsrechtlichen Status quo des deutschen Umwelt- und Planungsrechts sowie unter vergleichender Betrachtung international vorhandener Ausprägungen umwelt- und planungsrechtlicher Ombudskonzepte einer umfassenden Analyse unterzogen werden.

In diese Auseinandersetzung wird auch miteinfließen, dass dem Ombudswesen als institutioneller Gestaltungsoption des deutschen Gesetzgebers insgesamt ein erhebliches rechtspolitisch-innovatives Potential zugesprochen werden kann. Denn vor dem Hintergrund der umfassenden internationalen Ausbreitung des Ombudskonzepts wirkt das im deutschen Institutionengefüge bislang zu konsta-

¹ Köck/Bovet/Fischer u. a., Das Instrument der Bedarfsplanung, Abschlussbericht, Juli 2017, S. 176.

² Zu den inhaltlichen Verknüpfungen von Umwelt- und Planungsrecht: Schlacke, Umweltrecht, 7. Aufl., 2019, § 5 Rn. 3 ff.; Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 11. Aufl., 2019, § 4 Rn. 50 ff.; Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, § 11 und Gärditz, EurUP 2016, 290 ff.

tierende Schattendasein der Ombudskontrolle mittlerweile durchaus sachliche Rechtfertigungsprobleme auf.³

Legt man aber die zu Beginn zitierten Erwägungen aus einer Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes zu Grunde, besteht möglicherweise gerade im Bereich des Umwelt- und Planungsrechts ein relevanter Umsetzungsbedarf für die Implementierung ergänzender Ombudskontrolle. Zumindest vor dem Hintergrund der spezifischen Erfordernisse dieses Rechtsgebiets könnte daher eine weitergehende Durchbrechung der ombudsrechtlichen Außenseiterrolle Deutschlands angezeigt sein.

Ob diese Hypothese in der Sache tatsächlich zutrifft und darauf aufbauend, welche konkreten Integrationsmöglichkeiten für eine Ombudskontrolle im deutschen Umwelt- und Planungsrecht bestünden, wird als maßgebliche Forschungsfrage dieser Arbeit im Folgenden eingehend analysiert und bewertet werden.

II. Erkenntnisziele und Gang der Untersuchung

Die Auseinandersetzung mit der Gestaltungsoption eines umwelt- und planungsrechtlichen Ombudswesens soll dabei insbesondere zur Klärung folgender konkreter Fragestellungen und Themenkreise beitragen:

Zuvorderst ist als Grundlage für die weitere Untersuchung die Systematisierung des ombudsrechtlichen Institutionenmodells im generellen Sinne – also ohne Berücksichtigung eines spezifisch umwelt- und planungsrechtlichen Bezugs – angezeigt (dazu der *Erste Teil* der Bearbeitung). Hierbei sollen insbesondere die folgenden Fragestellungen einer Klärung zugeführt werden:

- Auf welchen historischen Grundlagen baut die Institution des Ombudswesens auf?
- Welche institutionelle Relevanz kommt dem Ombudswesen unter Berücksichtigung einer internationalen Perspektive zu und welche Relevanz kann ihm im Institutionengefüge Deutschlands zugewiesen werden?
- Wie lässt sich das Ombudswesen in begrifflicher Hinsicht systematisieren und welche Definitionsansätze werden in diesem Zusammenhang vertreten?
- Bedarf es definitorischer Abgrenzungen zu ähnlichen Institutionen?
- Welche Funktionszuweisungen werden als originäre Tätigkeitsfelder des Ombudswesens angesehen?

Aufbauend auf diesen grundlegenden Erwägungen soll das ombudsrechtliche Institutionenmodell sodann speziell unter dem Blickwinkel des Umwelt- und Pla-

³ Zur generellen Rolle des Ombudswesens in der Bundesrepublik Deutschland noch später im Detail unter § 3 II.

nungsrechts betrachtet werden. Zu diesem Zweck erfolgt zunächst eine Auswertung der einschlägigen Literaturdebatte über das Konzept der Integration ombudsrechtlicher Kontrollelemente in den umwelt- und planungsrechtlichen Gesetzesvollzug (dazu der *Zweite Teil* der Bearbeitung). Hierbei stehen insbesondere die folgenden Erkenntnisziele im Vordergrund:

- Wie und in welchem rechtshistorischen Kontext hat sich die Literatur bereits mit dem Konzept eines umwelt- und planungsrechtlichen Ombudswesens auseinandergesetzt?
- Können verbindende Elemente in der bisherigen Diskussion festgestellt werden?
- Lässt sich auf Grundlage der Literaturoauswertung ein vereinheitlichungsfähiges Grundkonzept des umwelt- und planungsrechtlichen Ombudswesens ausmachen, welches den hergebrachten Stand der Literaturdebatte zusammenfassend aufzeigt?

Der Auswertung der Literaturquellen schließt sich sodann eine Analyse derzeit bereits vorhandener Ansatzpunkte des Ombudswesens im deutschen Umwelt- und Planungsrecht an (dazu der *Dritte Teil* der Bearbeitung). Hierbei werden insbesondere die folgenden Fragestellungen zu klären sein:

- Welche Institutionen, die zumindest eine gewisse Ombudsähnlichkeit aufweisen oder aber möglicherweise sogar als tatsächliche Ausprägung des ombudsrechtlichen Institutionenmodells eingestuft werden können, sind im gegenwärtigen umwelt- und planungsrechtlichen Institutionengefüge bereits existent?
- Auf welche Weise können diese Institutionen in die üblichen Begriffskategorien des Ombudswesens eingeordnet werden?
- Wurde das Konzept der Integration ombudsrechtlicher Elemente in das deutsche Umwelt- und Planungsrecht bereits ausdrücklich im Kontext formeller Gesetzgebungsprozesse thematisiert und wenn ja, auf welche Weise hat der Gesetzgeber zu einem solchen Reformkonzept bereits Stellung genommen?

Der Betrachtung des nationalen Status quo nachfolgend werden sodann die Ausprägungen des Ombudswesens in ausländischen Umwelt- und Planungsrechtsordnungen näher zu untersuchen sein (dazu der *Vierte Teil* der Bearbeitung). In diesem Zusammenhang sind vorrangig die folgenden Fragestellungen zu thematisieren:

- Welcher Stellenwert kommt dem umwelt- und planungsrechtlichen Ombudswesen als institutioneller Option im Ausland zu?
- Welche konkreten Ausprägungsformen sind feststellbar?

- Welche Aufgaben und Befugnisse werden Ombudsinstitutionen in ausländischen Umwelt- und Planungsrechtsordnungen zugewiesen und wie sind diese in gesetzessystematischer Hinsicht kodifiziert?
- Wie können die vorhandenen ausländischen Institutionen in die üblichen Begriffskategorien des Ombudswesens eingeordnet werden?

Sodann schließt sich ein Bearbeitungsteil an, welcher sich mit den konkreten Fragestellungen und rechtlichen Implikationen einer potentiellen Integration ombudsrechtlicher Kontrollelemente in das deutsche Umwelt- und Planungsrecht auseinandersetzt. Zu diesem Zweck wird zunächst das hergebrachte Konzept des umwelt- und planungsrechtlichen Ombudswesens im Hinblick auf etwaige Aktualisierungs- und Neuverortungserfordernisse kritisch analysiert. Sodann erfolgt eine analysierende Bewertung des potentiellen Umsetzungsbedarfs sowie eine Darstellung der hierbei zu berücksichtigenden normativen Rahmenbedingungen (dazu der *Fünfte Teil* der Bearbeitung). Von Relevanz sind dabei insbesondere die folgenden Punkte:

- Erfordert die hergebrachte Konzeptionierung des umwelt- und planungsrechtlichen Ombudswesens – basierend auf dem bisherigen Literaturstand – möglicherweise eine teilweise Neuverortung und Aktualisierung?
- Welche Aspekte sprechen für und welche Aspekte gegen einen Ombudsbedarf im deutschen Umwelt- und Planungsrecht?
- Welche rechtlichen Rahmenbedingungen wären bei einer etwaigen Umsetzung eines derartigen Ombudskonzepts zu berücksichtigen und welche Implikationen ergeben sich für eine umwelt- und planungsrechtliche Ombudskontrolle aus den übergeordneten Ebenen des Völker-, Europa- und Verfassungsrechts?

Es folgt sodann der letzte inhaltliche Teil der Arbeit, in welchem rekapitulierend und unter Berücksichtigung der bisherigen Untersuchungsergebnisse konkrete Umsetzungsvorschläge für ein umwelt- und planungsrechtliches Ombudswesen sowie der Entwurf eines Gesetzesvorschlages erarbeitet werden (dazu der *Sechste Teil* der Bearbeitung). Hierbei sind insbesondere die folgenden Aspekte erörterungsrelevant:

- Welche institutionelle Grundkonzeption und welche gesetzessystematische Ausgestaltung bieten sich für die Implementierung einer Ombudskontrolle im deutschen Umwelt- und Planungsrecht an?
- Mit welchen Befugnissen und Aufgabenzuweisungen könnte eine umwelt- und planungsrechtliche Ombudsinstitution legislativ ausgestaltet werden?
- Welche Rückschlüsse für eine mögliche Umsetzung lassen sich aus der bisherigen Literaturdebatte, aus den bereits vorhandenen ombudsähnlichen Institu-

tionen im deutschen Umwelt- und Planungsrecht, aus den wenigen tatsächlich institutionalisierten Ombudsstellen im öffentlich-rechtlichen Institutionengefüge Deutschlands sowie insbesondere auch aus den umwelt- und planungsrechtlichen Ombudsausprägungen im Ausland ziehen?

- Wie könnte eine konkrete legislative Umsetzung, auf deren Grundlage ein umwelt- und planungsrechtliches Ombudswesen in Deutschland zu institutionalisieren wäre, gesetzestechnisch ausformuliert werden?

Die Untersuchung endet mit einer thesenartigen Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und einem abschließenden, die Untersuchungsergebnisse dieser Arbeit würdigenden Resümee (dazu der *Siebte Teil* der Bearbeitung).

Erster Teil

Das Ombudswesen als Institution der Verwaltungskontrolle

Der erste Teil der Untersuchung setzt sich mit dem Ombudswesen als allgemeinem – und somit nicht spezifisch umwelt- und planungsrechtlichem – Institutionenmodell auseinander, um im Sinne eines vorangestellten Überblicks ein näheres Verständnis für diese alternative Form institutionalisierter Verwaltungskontrolle zu ermöglichen.

Hierzu wird zunächst ein Blick auf die historischen Grundlagen des Ombudswesens geworfen (dazu § 2), um sodann dessen institutionelle Relevanz anhand der internationalen Verbreitung, aber auch anhand der gegenwärtigen Rolle und Ausprägung des Ombudswesens in der Bundesrepublik Deutschland näher zu erörtern (dazu § 3). Im Anschluss werden die unterschiedlichen Ausprägungen des Ombudswesens einer begrifflichen Systematisierung zugeführt (dazu § 4). Der Abschnitt endet mit einem Überblick über den potentiellen Mehrwert und die wesentlichen Funktionen ombudsrechtlicher Verwaltungskontrolle (dazu § 5).

§ 2 Historischer Überblick

Die deutsche Begrifflichkeit des Ombudswesens¹ entstammt dem schwedischen Wort des „Ombudsman“, welches sich wiederum von den altnordischen Begriffen des „umboð“, das mit Auftrag oder aber auch Vollmacht übersetzt werden kann, und des „Umboðsmaðr“, welches mit Beauftragter oder Bevollmächtigter übersetzt werden kann, ableitet.²

¹ In dieser Arbeit wird als geschlechtsneutraler Oberbegriff der Begriff des Ombudswesens verwendet. Sofern konkret einzelne Institutionen bezeichnet werden, wird der Begriff der Ombudsstelle benutzt. Als weitere geschlechtsneutrale Begriffe werden in der Literatur zudem „Ombudsperson“ oder „Ombudsleute“ vorgeschlagen, vgl. die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 27. Juni 2013, WD 9 – 3000 – 052/13, S. 4; *Kucsko-Stadlmayer*, Europäische Ombudsman-Institutionen, 2008, S. 7; *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, 2007, S. 169 (Fn. 857).

² *Baetke*, Wörterbuch zur altnordischen Prosaliteratur, 2008, S. 674, vgl. auch die Übersetzungen der aus der altnordischen Sprache entstammenden und daher gleichlautenden isländischen Begrifflichkeiten im Langenscheidt Universal-Wörterbuch Isländisch, 2009, S. 204;

Die begrifflichen Ableitungen deuten somit bereits auf die skandinavisch geprägte Genese des Ombudswesens hin. Die originäre Ursprungskonzeption ombudsrechtlicher Kontrolle geht jedoch über den skandinavischen Sprachraum hinaus. Erste Ansätze einer ombudsähnlichen Kontrolle staatlichen Handelns lassen sich bereits in der Antike feststellen. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise auf das Beauftragensystem im antiken Griechenland oder auf bestimmte Aufsichtsorgane im Römischen Reich als historische Vorläufer der skandinavischen Ombudsinstitutionen hingewiesen.³ Teilweise wird zudem vertreten, dass das Konzept des Ombudswesens bereits dem islamischen Recht entstamme.⁴

Für die heutige Ausgestaltung des Ombudswesens als alternative Form der Verwaltungskontrolle sind aber vorrangig öffentlich-rechtliche Kontrollorgane in den skandinavischen Ländern wesensprägend gewesen.⁵ Die früheste Ausprägung dieses skandinavischen Ombudswesens stellt der 1809 in Schweden eingeführte Justizombudsmann (riskens ständers Justitieombudsman) dar, welcher als unparteiische Institution der allgemeinen Verwaltungskontrolle eigeninitiativ oder aber auf Grund von Individualbeschwerden tätig werden konnte und der neben umfassender Untersuchungsbefugnisse auch die Möglichkeit zur Anklageerhebung besaß.⁶ Aufbauend auf diesem schwedischen Vorbild entstanden sodann 1919 in Finnland (Eduskunnan Oikeusasiamies), 1953 in Dänemark (Folketingets Ombudsmand) sowie 1962 in Norwegen (Stortingets Ombudsman for Forvaltningen) weitere Ombudsinstitutionen, wobei die beiden letzteren Ombudsvarianten in Dänemark und Norwegen das schwedische Ursprungsmodell insoweit abwandelten, als dass diesen Ombudsstellen keine eigenen Anklagebefugnisse, sondern lediglich weichere Befugnisse wie Empfehlungs- und Feststellungsrechte zustanden.⁷ Basierend auf diesen ursprünglichen Ausprägungen des

weitere begriffliche Erläuterung finden sich zudem bei *Köck/Bovet/Fischer u. a.*, Das Instrument der Bedarfsplanung, Abschlussbericht, Juli 2017, S. 173 und bei *Sperr*, in: Basedow/Hopt/Zimmermann [Hrsg.], Handwörterbuch des Europäischen Privatrechts, Band II, 2009, S. 1121.

³ Siehe zu den antiken Ursprüngen des Ombudswesens *Haas*, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, 2012, S. 30; *Pickl*, in: FS Schwind, 1993, S. 193 (197); *Matthes*, Der Bürgerbeauftragte, 1981, S. 23 ff.; *Hansen*, Die Institution des Ombudsman, 1972, S. 5 ff.

⁴ Siehe etwa *Södermann*, in: Korosec [Hrsg.], Die Arbeit der Volksanwaltschaft, 2001, S. 145; *Pickl*, in: FS Schwind, 1993, S. 193 (196 f.).

⁵ *Herzberg/Debus*, ThürVBl. 2015, 77; *Haas*, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, 2012, S. 34; siehe auch *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, 2010, 9. Kap., Rn. 201 f. und *Sperr*, in: Basedow/Hopt/Zimmermann [Hrsg.], Handwörterbuch des Europäischen Privatrechts, Band II, 2009, S. 1121 (1122 f.).

⁶ Siehe zu diesem schwedischen Grundmodell des Ombudswesens die Erläuterungen bei *Hahn*, AöR 87 (1962), 389.

⁷ Ausführlich zu der Historie und Entwicklung des skandinavischen Ombudswesens: *Haas*,

skandinavischen Rechtsraumes entwickelte sich das Ombudswesen sodann im weiteren Verlauf des 20. Jahrhunderts zu einem sich weltweit verbreitenden institutionellen Phänomen.⁸

§ 3 Institutionelle Relevanz

Auf internationaler Ebene ist der Stellenwert des Ombudswesens als eigenständige Verwaltungskontrollinstitution unbestritten. Die vom skandinavischen Rechtsraum ausgehende internationale Ausbreitung erfolgte teilweise so rasch, dass diese Entwicklung von Teilen der Literatur pointiert als sog. „ombudsmania“ bezeichnet worden ist.⁹ In Teilen des europäischen Rechtsraums wird das Ombudswesen mittlerweile als die wichtigste Alternative zum gerichtlichen Rechtsschutz angesehen.¹⁰ Im Folgenden soll zum Zwecke der weiteren Einordnung des Ombudswesens zunächst dessen internationale Verbreitung näher beleuchtet werden (dazu *I.*), um sodann einen Blick auf den Stellenwert des Ombudswesens speziell auf nationaler Ebene zu werfen und die institutionelle (Sonder-)Rolle des Ombudswesens in der Bundesrepublik Deutschland zu thematisieren (dazu *II.*).

I. Internationale Perspektive

Aufbauend auf den skandinavischen Vorbildinstitutionen kam es ab den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts zu einer weltweiten Ausbreitung der Ombudsidee. Diese Ausbreitung ging zunächst von den Ländern des Commonwealth (z. B. Neuseeland 1962 und Tansania 1966) aus, führte sodann über die westeuropäischen Länder (z. B. Vereinigtes Königreich 1967, Frankreich 1973 und Öster-

Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, 2012, S. 34 ff.; *Matthes*, Der Bürgerbeauftragte, 1980, S. 32 ff.; *Hansen*, Die Institution des Ombudsman, 1972, S. 11 ff.; *Wild*, Der Ombudsman in Deutschland, 1970, S. 13 ff.; sowie mit kurzen aber prägnanten Ausführungen *Herzberg/Debus*, ThürVBl. 2015, 77 ff.; *Bauer*, in: Merten/Papier [Hrsg.], Handbuch der Grundrechte, Band V, 2013, § 117 Rn. 12; *Kruse*, Der öffentlich-rechtlich Beauftragte, 2007, S. 180 f.; *Reif*, The Ombudsman, Good Governance and The International Human Rights System, 2004, S. 4 ff.

⁸ Dazu im Detail nachfolgend unter § 3 I.

⁹ Dieser der englischsprachigen Diskussion entstammende Begriff wurde von Donald C. Rowat geprägt, vgl. *Ascher*, Public Administration Review, 1967, Vol. 27, No. 2, 174; zur Begriffsverwendung in der deutschen Literatur siehe z. B. *Bauer*, in: Dreier [Hrsg.], GG, Band II, 3. Aufl., 2015, Art. 45c Rn. 11.

¹⁰ So *Kayser*, in: von Bogdandy/Cassese/Huber [Hrsg.], Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band V, 2014, § 91 Rn. 26.

reich 1977) und über Nordamerika (ab Ende der 70er Jahre in mehreren Bundesstaaten der USA und Kanada) bis zur sogenannten „Zweiten Welle“¹¹ Anfang der 90er Jahre in den osteuropäischen Ländern und in vielen Ländern Südamerikas, Afrikas und Asiens.¹²

Konkrete Anhaltspunkte für die internationale Verbreitung des Ombudswesens können dem regelmäßig erscheinenden Annual Report des International Ombudsman Institutes (IOI)¹³ entnommen werden, welcher im derzeitigen Veröffentlichungsstand 245 einzelne Ombudsinstitutionen auflistet, die sich auf über 106 verschiedene Länder aufteilen.¹⁴ Auf europäischer Ebene sind in 25 von 27 Mitgliedstaaten Ombudsinstitutionen auf nationaler Ebene vorhanden. Als Ausnahmen innerhalb der EU verbleiben Deutschland und Italien.¹⁵

Als weiterer Aspekt der internationalen Verbreitung des Ombudswesens ist zudem auf die Institution des Europäischen Bürgerbeauftragten nach Art. 228 AEUV hinzuweisen. Auch diese unionale Ombudsinstitution basiert in ihrer Genese auf den ursprünglichen Ombudsinstitutionen des skandinavischen Rechtsraums.¹⁶

II. Die Rolle des Ombudswesens in Deutschland

In Deutschland hat die Institution des Ombudswesens dagegen bislang einen nur vergleichsweise geringen Zuspruch gefunden. Das Konzept der Einführung bun-

¹¹ Haas, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, 2012, S. 82.

¹² Ausführliche und detaillierte Darstellungen der Entwicklung des Ombudswesens im Verlauf des 20. Jahrhunderts finden sich bei Haas, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, 2012, S. 80 ff.; Reif, The Ombudsman, Good Governance and The International Human Rights System, 2004, S. 125 ff.; Matthes, Der Bürgerbeauftragte, 1980, S. 32 ff.; Hansen, Die Institution des Ombudsman, 1972, S. 11 ff.; sowie mit Fokus auf die europäischen Ombuds-Institutionen Haas, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, 2012, S. 125 ff.; vgl. zudem auch umfassend und mit einzelnen Länderbeiträgen Kucsko-Stadlmayer, Europäische Ombudsmann-Institutionen, 2008, S. 73 ff.

¹³ Das International Ombudsman Institute ist eine internationale Nichtregierungsorganisation, deren Zweck die Kooperation, die Fortbildung aber auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung zwischen den einzelnen ombudsrechtlichen Mitgliedsinstitutionen ist.

¹⁴ International Ombudsman Institute (IOI), Annual Report 2018/2019, S. 9.

¹⁵ Bauer, DÖV 2017, 789 (790); vgl. zudem auch Haas, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, 2012, S. 84 und Kucsko-Stadlmayer, Europäische Ombudsman-Institutionen, 2008, S. 2 (beide letzteren Belegstellen jedoch jeweils noch mit der Datenlage vor dem EU-Beitritt Kroatiens am 1. Juli 2013). Ergänzend zudem Weber, Europäische Verfassungsvergleichung, 2010, 9. Kap., Rn. 205 ff. unter Darstellung einzelner Ombudsinstitutionen des europäischen Rechtsraumes.

¹⁶ Siehe etwa Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, 2009, S. 373 und Stempel, DÖV 1996, 241 ff.

Sachregister

- Aarhus-Konvention 182–184, 192
Abfallwirtschaftsgesetz, österreichisches 144 f.
Akzeptabilität, *siehe* Planungsakzeptanz
Akzeptanzförderung, *siehe* Planungsakzeptanz
- Bauleitplanung 101
Beauftragtenwesen 22–24, 28, 113, 149 f., 205
Bedarfsplanung 65–68, 162, 173 f., 206
Begriffshistorie 7 f.
Begriffsverwendung in der Literaturdiskussion 38
Beteiligungsrechte, verwaltungsverfahrenrechtliche 76, 140 f., 205 f.
Bundesumweltombudsstelle 189
Bürgerbeauftragte 12 f., 22, 58, 74, 99 f., 188, 195
Bürgerklage, *siehe* Popularklage
- Demokratische Teilhabe 35
Diskussionsphasen 41 f., 42–72
Drei-Pfeiler-Konzept, *siehe* Aarhus-Konvention
Drittpartei 170–172
- Eigenrechte der Natur 40
Einheitliches Verfahrensmanagement 177 f.
EMAS-Zertifizierung 142 f.
Endlagerkommission 91, 96, 203
– *siehe auch* Nationales Begleitgremium
Enquete-Kommission Verfassungsreform 103
Environmental auditor 112 f., 149
Environmental guardian 112 f., 149
Environmental ombudsman 112
Europäische Kommission 186 f.
- Europäischer Bürgerbeauftragter 10, 22
Europäischer Umweltombudsman 184 f.
- Föderalismus 78, 188–190
Formalpartei 132
- Gesellschaftliches Begleitgremium, *siehe* Nationales Begleitgremium
Gesetzentwurf 211–214
- Historische Grundlagen 7–9, 39–41
- Immissionsschutzgesetz, österreichisches 146
Implementation Guide, *siehe* Aarhus-Konvention
Informationsaggregation 33, 204
Interessenausgleich im Genehmigungsverfahren 102, 171
Interessenneutralität 173 f.
Internationale Verbreitung
– Allgemeines Ombudswesen 9 f.
– Umwelt- und Planungsrechtliches Ombudswesen 107–150
- Justizombudsman 8
- Kassatorische Befugnisse 19, 87, 93, 199
Klagerechte 75 f., 152–159
Kommissar 23
Konfliktabschichtung 178 f.
Kontrollbefugnisse 19, 76 f., 121, 154, 157 f., 202
- Mediation 24–27, 32 f., 101
Miljöombudsman 108–110
- Nachweltschutz, *siehe* Zukunftsvorsorge

- Nationale Umweltombudsbeschwerdestellen 186 f.
- Nationales Begleitgremium 90–97, 104, 161
- Naturschutzbeauftragte, *siehe* Naturschutzbeiräte
- Naturschutzbeiräte 52 f., 54 f., 73, 82–90, 195
- Neuseeland 110–113
- Ombudsbegriff
- klassische Definitionsansätze 17–20
 - weite Begriffsverwendung 20 f.
- Ombudsmania 9, 39 f.
- Ombuds-Mediation 26 f., 32 f.
- Österreich, *siehe* Umweltschutzbehörden
- Parlamentsbeauftragter 17, 45, 61
- Parliamentary and Health Service Ombudsman 20
- Parteistellung 64, 67, 120 f., 130–132, 139, 142, 147, 159, 206
- Partizipation 34 f., 160 f., 172 f.
- Partizipationsbeauftragter 95, 96 f.
- *siehe auch* Nationales Begleitgremium
- Petitionswesen 11, 30, 103
- Phasenspezifische Ombudskontrolle, *siehe* Phasenspezifischer Rechtsschutz
- Phasenspezifischer Rechtsschutz 175–177
- Planungsakzeptanz 166–174
- Planungskaskade 174–178
- Planungskomplexität 168 f.
- Popularklage 39
- Privatrechtliche Ombudsinstitutionen 14–16
- Quasi-Ombudsmänner 16
- Querschnittsklausel 184 f.
- Rechtsschutzkonzentration, *siehe* Phasenspezifischer Rechtsschutz
- Reichsnaturschutzgesetz 84
- Sachliche Zuständigkeit 159–162
- Sachverständigenrat für Umweltfragen 98
- Sachwalter für Umweltbelange 152 f.
- Sachwalter öffentlicher Interessen 156
- Schweden, *siehe* Miljöombudsman
- Skandinavien 8 f., 10, 22, 72 f.
- Spezialombudsstellen 21
- Staat-Bürger-Verhältnis
- Allgemeines Ombudswesen 29 f.
 - Umweltschutzbehörden 148 f.
- Staatszielbestimmung 56, 58, 190–192
- Standortendlagersuche, *siehe* nationales Begleitgremium
- Überindividueller Rechtsschutz 154–157
- Übersetzerfunktion 30, 203 f.
- Umweltschutzbehörden
- Bundesumweltschutzbehörde 121 f.
 - Doppelfunktion 148 f.
 - Echte und unechte Umweltschutzbehörden 130
 - Funktionaler Umweltschutzbehördenbegriff 140, 143
 - Historie 119 f.
 - Normierungen, bundesrechtliche 139–148
 - Normierungen, landesrechtliche 123–139
 - Rechtsschutzmöglichkeiten 132–134
 - Vorbildfunktion 51 f., 54–56, 60, 71, 74, 79
- Umweltbeauftragter nach dem Umweltschutzgesetz 102
- Umweltbundesamt
- Studie zur Evaluation der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem UmwRG 62–65
 - Studie zur umweltgerechten Bedarfsplanung 1, 65–68
- Umweltschutzgesetz 102 f., 171
- Umwelthaftungsgesetz, österreichisches 146 f.
- Umweltmanagementgesetz, österreichisches 142 f.
- Umweltverbände, *siehe* Verbandsklagewesen
- Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 161 f.
- Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, österreichisches 139–142
- Unabhängige Fachgremien 97–99, 105, 205
- Ungarn 113–116
- Verbandsklagewesen
- Aktuelles Verhältnis zum Ombudswesen 165 f., 179 f.
 - Historische Genese 39 (Fn. 13)

- Naturschutzrechtliche Verbandsklage 40 f., 59
- Rechtshistorisches Verhältnis zum Ombudswesen 39–41, 42–48, 152 f.
- Rechtspolitische Kritik 42 (Fn. 29)
- Status quo 154–156
- Studie zur Evaluation der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem UmwRG 62–65
- Umweltrechtliche Verbandsklage 40 f.
- Verfahrensbeilegung 160 f., 171–174, 177 f., 203 f.
- Verfahrensmittler, *siehe* Interessenausgleich im Genehmigungsverfahren
- Verfahrenswächter 161
- Verfassungsorgan 56, 59, 78
- Vertreter des öffentlichen Interesses 53, 55, 73, 194
- Verwaltungsrechtsschutzsystem, subjektivrechtliches 156 f.
- Vierte Gewalt 187 f.
- Volksanwaltschaft 165
 - *siehe* auch Österreich
- Vollzugs- und Kontrolldefizit 39, 43, 46, 152, 154 f., 158
- Vorhabengeneigntheit, *siehe* Interessenneutralität
- Vorprozessuale Rechtmäßigkeitskontrolle, *siehe* Konfliktabschichtung
- Wehrbeauftragter 11, 22, 54, 103
- Weisungsfreiheit 87–89, 208 f.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 98
- Zukunftsvorsorge 191 (Fn. 150)
- Zweckmäßigkeitskontrolle 31, 49, 66
- Zweite Welle 10