

**KfK 4357**  
**Januar 1989**

**Die Öffentlichkeitsbeteiligung  
bei der Genehmigung von  
umweltrelevanten  
Großvorhaben**

**Zwischenergebnisse eines gemeinsamen  
Forschungsprojekts**

**Abteilung für Angewandte Systemanalyse  
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung  
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer**

**Kernforschungszentrum Karlsruhe**



KERNFORSCHUNGSZENTRUM KARLSRUHE

Abteilung für Angewandte Systemanalyse

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE  
VERWALTUNG

bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

KfK 4357

DIE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG BEI DER GENEHMIGUNG  
VON UMWELTRELEVANTEN GROSSVORHABEN

Zwischenergebnisse eines gemeinsamen Forschungsprojekts

Kernforschungszentrum Karlsruhe GmbH, Karlsruhe

Als Manuskript vervielfältigt  
Der vorliegende Bericht erscheint textgleich als  
Speyerer Forschungsbericht 70 - ISSN 0179-2326

Kernforschungszentrum Karlsruhe GmbH  
Postfach 3640, 7500 Karlsruhe 1

ISSN 0303-4003

# DIE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG BEI DER GENEHMIGUNG VON UMWELTRELEVANTEN GROSSVORHABEN

## Zwischenergebnisse eines gemeinsamen Forschungsprojekts

### Zusammenfassung:

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren für umweltrelevante Großvorhaben ist in der Regel ähnlich umstritten wie die Vorhaben selber. Vor diesem Hintergrund wird in dem gemeinsamen Forschungsprojekt der Abteilung für Angewandte Systemanalyse (Kernforschungszentrum Karlsruhe) und des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer eine interdisziplinäre Untersuchung mehrerer "Fälle" von Öffentlichkeitsbeteiligung in rechtlich unterschiedlich ausgestalteten Verwaltungsverfahren durchgeführt.

Tatsächlicher Verlauf und praktische Erfahrungen der hier beteiligten Gruppen (Behörden, Antragsteller, Einwender, Experten) werden auf die jeweiligen rechtlichen Regelungen von Öffentlichkeitsbeteiligung bezogen. Dabei geht es um die Verantwortung der Frage, welche erwarteten und unerwarteten Funktionen die Verfahren erfüllen und welche nicht. Auf der Grundlage einer solchen Diagnose ließen sich gegebenenfalls rechtspolitische Änderungsvorschläge entwickeln.

Der vorliegende Forschungsbericht enthält die Ergebnisse der "Pilotstudie" zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung des Gemeinschaftskraftwerks GKN-2 in Neckarwestheim sowie weitere Beiträge zum Problemkreis "Öffentlichkeitsbeteiligung", die im Rahmen eines Forschungskolloquiums in der Schule für Kerntechnik (Kernforschungszentrum Karlsruhe) vorgetragen wurden.

## PUBLIC PARTICIPATION IN THE LICENSING OF LARGE-SCALE PROJECTS WITH ENVIRONMENTAL IMPACT

### Interim Results of a Joint Research Project

### Abstract:

As a rule, public participation in licensing and planning procedures for large-scale projects with environmental impact is as controversial as the projects themselves. Against this background, an interdisciplinary examination of several "cases" of public participation in administrative procedures with varying legal forms is being conducted in a joint research project run by the Department for Applied Systems Analysis (Karlsruhe Nuclear Centre) and the Research Institute for Public Administration at the College for Administrative Sciences in Speyer.

The actual course of events and the practical experience of the groups involved (authorities, applicants, objectors, experts) are related to the applicable legal arrangements for public participation. The question to be answered is: which expected and unexpected functions do the procedures actually fulfill and which not? Proposals for the amendment of legal policy could be developed upon the foundation of such a diagnosis.

The Research report submitted herewith contains the results of the "pilot study" on public participation in the licensing of the nuclear power plant GKN-2 in Neckarwestheim and further contributions on the issue of "public participation", presented within the framework of a research colloquium at the School for Nuclear Technology/Karlsruhe Nuclear Research Centre.

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<i>F. Gloede, W. Schmittel</i>	
Begrüßung der Teilnehmer des Kolloquiums in der Schule für Kerntechnik, Kernforschungszentrum Karlsruhe (10.-11. Juni 1987)	23
<i>H. Wagner</i>	
<b>I. Öffentlichkeitsbeteiligung in Politik und Verwaltung – sozialwissenschaftliche und rechtliche Aspekte</b>	<b>27</b>
Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsver- fahren um großtechnische Anlagen	29
<i>M. Ronellenfitsch</i>	
Öffentlichkeitsbeteiligung und Technologiepolitik	49
<i>H. Paschen, G. Bechmann, F. Gloede</i>	
<b>II. Das Projekt "Öffentlichkeitsbeteiligung" – Gesamtkonzeption und empirische Befunde der Pilotstudie zum Fall des Kernkraftwerks GKN-2</b>	<b>69</b>
Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umwelt- relevanten Großvorhaben – theoretischer Bezugsrahmen und Projektkonzeption	71
<i>G. Bechmann, F. Gloede</i>	
Strukturelle Rahmenbedingungen und Vorgeschichte der Öffent- lichkeitsbeteiligung zu GKN-2	101
<i>F. Gloede</i>	

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren für GKN-2 – Akteure, Kommunikations- und Interaktionsstrukturen, administrative Abwägung <i>W. Schmittel</i>	169
Exkurs: Zur Entwicklung des Instruments "Dokumentenanalyse" im Rahmen der Pilotstudie <i>W. Schmittel</i>	263
Analyse der Presseberichterstattung über den Erörterungstermin zu GKN-2 <i>F. Gloede</i>	297
Umweltrelevante Großvorhaben und Öffentlichkeitsbeteiligung aus der Sicht der Bevölkerung – Ergebnisse einer Befragung in der Standortregion von GKN-2 <i>F. Gloede, H. Bucker-Gärtner</i>	319
<b>III. Schlußfolgerungen und Bewertungen</b>	<b>457</b>
Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren für das Gemeinschaftskernkraftwerk Neckar (GKN-2) – Praktische Erfahrungen und Versuch einer Wertung aus rechtswissenschaftlicher Sicht <i>S. Lang</i>	459
Der Erörterungstermin zwischen Anhörung und Diskurs <i>G. Bechmann</i>	471
Die Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren aus der Sicht des Verwaltungspraktikers <i>D. Blickle</i>	485
Strukturelle Probleme der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben <i>G. Bechmann</i>	495

Gesellschaftlicher Konflikt um die Kernenergie und Öffentlichkeitsbeteiligung als Verfahren – Thesen zum Handlungsbedarf <i>F. Gloede</i>	527
Verfahrensänderung zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben <i>E.M. Wenz</i>	535
<b>IV. Eine rechtliche Sonderfrage</b>	<b>545</b>
Anforderungen an die Beteiligung ausländischer Grenznachbarn im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren <i>S. Lang</i>	547
<b>V. Anhang</b>	<b>573</b>
1. Programm des Kolloquiums "Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben" in der Schule für Kerntechnik/Kernforschungszentrum Karlsruhe (10. und 11. Juni 1987)	574
2. Teilnehmerverzeichnis des Kolloquiums in der Schule für Kerntechnik	576
3. Berichte, Vorträge und Publikationen im Rahmen des Projekts "Öffentlichkeitsbeteiligung"	578



*Fritz Gloede/Wolfram Schmittel*

## **Einleitung**

Der hier vorgelegte Forschungsbericht enthält die Ergebnisse einer breit angelegten Untersuchung zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung des Gemeinschaftskernkraftwerks GKN-2 in Neckarwestheim. Daneben werden einige "externe" Beiträge zur Öffentlichkeitsbeteiligung dokumentiert, die im Rahmen eines Forschungskolloquiums in der Schule für Kerntechnik/Kernforschungszentrum Karlsruhe zusammen mit der Präsentation der Untersuchungsergebnisse zu GKN-2 vorgetragen worden sind.

Einleitend sollen zunächst die erkenntnisleitenden Interessen des Forschungsprojekts "Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben" und seine Entwicklung bis zum Kolloquium in der Schule für Kerntechnik skizziert werden (Teil 1 und 2).

Danach folgen eine Zusammenfassung der Kolloquiumsdiskussionen (Teil 3) und ein Aufriß der Beiträge zum vorliegenden Bericht (Teil 4). Schließlich wird auf Perspektiven der weiteren Arbeit im Forschungsprojekt "Öffentlichkeitsbeteiligung" hingewiesen und denjenigen gedankt, die zum bisherigen Gelingen der Untersuchung beigetragen haben (Teile 5 und 6).

### **1. Öffentlichkeitsbeteiligung als Untersuchungsgegenstand**

Im Rahmen unterschiedlich ausgestalteter Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren zu umweltrelevanten Großvorhaben ist die Beteiligung von Bürgern rechtlich vorgeschrieben. Planungs- oder Antragsunterlagen des Vorhabens müssen öffentlich bekannt gemacht und ausgelegt werden. Es können Einwendungen gegen die geplante Anlage erhoben werden, die in einem Erörterungstermin zu verhandeln sind. Trotz verschiedener Regelungen des Kreises der zu beteiligenden Bürger (von der Jedermann-Beteiligung über die Interessentenbeteiligung bis zur Betroffenenbeteiligung) wird für all diese Beteiligungsmaßnahmen von einer "Öffentlichkeitsbeteiligung" an Verwaltungsverfahren gesprochen.

In der Regel wird diese Öffentlichkeitsbeteiligung von den Beteiligten negativ beurteilt. Je nach Perspektive erscheint sie als notwendiges Übel, als Farce oder

gar als der eigentliche Störfall. Dezent ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur von einer "Funktionsschwäche" der entsprechenden Verfahren die Rede.

Zugleich aber ist eine Änderung der geltenden rechtlichen Regelungen nicht zu erwarten. Dies hat 1984 jedenfalls der damals zuständige Innenminister unmißverständlich zum Ausdruck gebracht - und dabei ist es bis heute geblieben. Auch zeichnet sich keine Wende bei der konkreten Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb der gegebenen Spielräume ab, obwohl es an realisierbaren Vorschlägen nicht mangelt. Die Zeit der Reformen scheint sowohl für die Legislative wie für die Exekutive vorüber zu sein.

Angesichts des offensichtlichen Mißverhältnisses zwischen Verfahrensschelte und -stabilität drängen sich Fragen auf. Steht es denn wirklich so schlecht um die Erfüllung der Zwecke, die der Öffentlichkeitsbeteiligung von Legislative und Rechtswissenschaft zugeschrieben werden? Tragen die Beteiligten vielleicht Erwartungen an das Verfahren heran, die dieses überfordern müssen? Und gibt es womöglich (latente) Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung, die die Beteiligten trotz ihrer harschen Kritik dazu bringen, am Verfahren bzw. an den geltenden Regelungen entschlossen festzuhalten?

Verläßt man die Ebene eher subjektiver Beurteilungen, stellt sich ganz generell die Frage, ob das Modell informierter administrativer Entscheidung über umweltrelevante Großvorhaben bei gleichzeitiger Sicherung des Rechtsschutzes für Antragsteller und "Drittbetroffene", wie es dem geltenden Recht zugrunde liegt, noch den Bedingungen und Folgen solcher Großvorhaben in der modernen "Risikogesellschaft" (*Beck 1986*) entspricht.

All dies sind Fragen, die sich ohne Rekurs auf tatsächliche Gegebenheiten nicht beantworten lassen. Sie erfordern empirische Untersuchungen. Doch auch dann ist ihre Beantwortung schwieriger, als es auf den ersten Blick erscheint.

Die Schwierigkeiten liegen einmal bei der Übersetzung rechtspolitischer Problembeschreibungen in wissenschaftlich bearbeitbare Fragestellungen und zum zweiten in der Kontextgebundenheit der wissenschaftlichen Bearbeitung selbst.

Betrachten wir zuerst den **rechtspolitischen Aspekt**. Es liegt auf der Hand, daß Reformen eingehender Begründungen bedürfen und sich nicht schlicht auf artikulierten Unzufriedenheit stützen können.

Mögliche Änderungen in der Regelung und Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung sollen schließlich Erfolg bei der Behebung von Mißständen und bei der Lösung von Problemen versprechen. Doch was heißt in diesem Zusammenhang "Erfolg"? Offensichtlich konkurrieren bei dieser Frage die sozialen und politischen Interessen der Beteiligten, aber auch ihre jeweiligen Wahrnehmungsperspektiven der "sachlichen" Probleme, die sich über elementare, insbesondere auch ordnungspolitische Orientierungsmuster vermitteln. Hier gilt es also, die vorfindbaren Konflikt- und Konsenspotentiale im Verhältnis sozialer Akteure zu berücksichtigen.

Aber auch der Rückzug auf eine **wissenschaftliche**, scheinbar wert- und interessenfreie **Betrachtung** ist nicht ohne Schwierigkeiten. Eine solche Betrachtung versucht in der Regel von einer Diagnose "objektiver Probleme" auszugehen. Doch Problemdiagnosen und mit ihnen verbundene Therapievorschläge sind auch im wissenschaftlichen Diskurs kontextgebunden. Sie rekurrieren gerade im Fall interdisziplinärer Forschung auf schwer homogenisierbare Bezugsrahmen. Augenfällig sind zunächst jene, die sich begrifflich wie methodisch durch die Grenzen der Wissenschaftsdisziplinen ergeben und nicht ohne weiteres reversibel erscheinen. Dabei handelt es sich keinesfalls nur um ein Sprach- bzw. ubersetzungsproblem, sondern um unterschiedliche Funktionen wissenschaftlicher Differenzierung und Spezialisierung, die ihrerseits wiederum mit den Funktionen der entsprechenden sozialen Subsysteme korrespondieren.

Nun liegt es zwar auf der Hand, daß die Rechtswissenschaft primär auf das Rechtssystem Bezug nimmt. Aber gerade in der rechtswissenschaftlichen Diskussion um Öffentlichkeitsbeteiligung zeigt sich, daß auch innerhalb einer Disziplin unterschiedliche "pragmatische" Bezugnahmen erfolgen. So finden wir Beiträge, die sich primär der Frage verschrieben haben, wie rechtlichen Normen soziale Geltung verschafft werden kann. Prominentestes Beispiel ist das Beharren auf der Realisierung eines "rechtzeitigen Rechtsschutzes". Pragmatischer Bezugsrahmen ist hier die (selbstreferentielle) **Reproduktion des Rechtssystems**. Davon zu unterscheiden sind gleichermaßen rechtswissenschaftlich argumentierende Beiträge, die sich zu rechtlichen Regelungen insofern instrumentell verhalten, als sie sich bei ihren Erwägungen explizit oder implizit auf **erfolgreiches Verwaltungshandeln** oder auf die **Lösung politischer und sozialer Probleme** beziehen. Solche fremdreferentiellen Bezugnahmen sind etwa bei "praktischen" Verwaltungsjuristen häufig zu finden.

Der Tatbestand, der hier für die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung angedeutet wurde, ließe sich ähnlich auch für die Sozialwissenschaften nachzeichnen.

Neben der Berücksichtigung teilweise konfligierender Perspektiven sozialer Akteure gilt es also, sich der unterschiedlichen disziplinären und "pragmatischen" Bezugsrahmen der wissenschaftlichen Diskussion über Öffentlichkeitsbeteiligung zu vergewissern (vgl. *Bechmann/Gloede/Schmittel 1987*), wenn geltende normative Regelungen mit empirischen Tatbeständen konfrontiert werden sollen.

Solchen Ansprüchen genügen vorliegende empirische Untersuchungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung nicht durchweg. Sie konzentrieren sich meist auf einzelne Aspekte der Verfahren in einzelnen fachgesetzlichen Regelungen und thematisieren dabei kaum die Grenzen ihrer jeweiligen fachwissenschaftlichen Disziplin. Schließlich wird häufig (meist implizit) auf den Bezugsrahmen des Verwaltungshandelns abgestellt. In diesem Kontext werden soziale Auseinandersetzungen um umweltrelevante Großvorhaben nur noch als "Akzeptanzprobleme" solcher Vorhaben oder als Akzeptanzprobleme der Verfahren abgehandelt, die sich in diesem Bezugsrahmen als wenig therapierbar ausnehmen. Auch die einschlägige Rechtstatsachenforschung zu Verwaltungsverfahren hat nach fast einhelliger Auffassung noch viele Fragen offen lassen müssen.

Vor diesem Hintergrund ist unser Versuch zu sehen, erstmals interdisziplinär und vorhabens- wie verfahrensvergleichend, unter Einbeziehung des jeweiligen gesellschaftlichen und politisch-administrativen Umfelds, eine Untersuchung mehrerer "Fälle" von Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, deren Ziel nicht zuletzt in der Diskussion aktueller rechtspolitischer Reformvorschläge im Licht empirischer Befunde bestehen sollte (vgl. *Wagner und Bechmann/Gloede*, in diesem Band, S. 24 und S. 83).

## 2. Zur Entwicklung des Forschungsprojekts "Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben"

Ursprünglich war vom Kernforschungszentrum Karlsruhe/Abteilung für Angewandte Systemanalyse und vom Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer, die mit Unterstützung des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft das Forschungsprojekt "Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben" durchführen, an eine "einfachere" Konzeption gedacht worden. Die rechtlichen Zwecke unterschiedlicher Regelungen von Öffentlichkeitsbeteiligung sollten unter Berücksichtigung entsprechender "Rechtstat-sachen" evaluiert werden.

Doch neben der bereits skizzierten generellen Problematik, die zur Berücksichtigung konfligierender Interessenperspektiven und schwer homogenisierbarer Bezugsrahmen führte, warf auch der Versuch Schwierigkeiten auf, weitgehend unstrittige "rechtliche Zwecke" empirisch zu operationalisieren.

Denn unter welchen konkreten Umständen kann eigentlich von der tatsächlichen Erfüllung einer Rechtsschutz-Funktion gesprochen werden? Reicht dazu die formell korrekte Durchführung des Verfahrens? Muß der Rechtsschutz "rechtzeitig" erfolgen - und wann wäre das? Geht es nur um das Gefühl der Betroffenen, tatsächlich rechtliches Gehör gefunden zu haben, oder ist die Meßlatte ein praktischer Erfolg bei der Durchsetzung von Schutzansprüchen und Interessen?

Woran soll man sich bei der Evaluierung von "Informationsfunktionen" halten? Wessen Informationsbedürfnisse sind unter welchen Umständen befriedigt? Und welche Informationen, die etwa die Behörden durch Einwendungen erhalten, sind "substantiell" oder gar genehmigungsrelevant?

Noch unklarer erscheint die empirische Operationalisierung bei solchen Zwecken, die das allgemeine Verhältnis der Verwaltung zu den Bürgern betreffen. Wann läßt sich etwa von einer "Befriedung" konfligierender Interessen sprechen? Oder wieviel Akzeptanz der Verwaltungsentscheidung ist Akzeptanz genug?

In längeren Auseinandersetzungen untereinander wie mit der einschlägigen Literatur kamen die Projektleiter und -mitarbeiter zu dem Schluß, nicht nur unterschiedliche Vorhabens- und Verfahrensarten vergleichend wie interdisziplinär zu untersuchen, sondern schon die Untersuchung des ersten ausgewählten Falls (Kernkraftwerk GKN-2 in Neckarwestheim) so breit anzulegen, daß eine Aus-

wertung unter den verschiedenen gebotenen Perspektiven ermöglicht wird. Bei dieser Entscheidung spielte auch die Überlegung eine Rolle, daß die Kernenergiekontroverse gewissermaßen als Referenzfall für andere (und spätere) Konflikte um umweltrelevante Großvorhaben bzw. um die zuzuordnenden Verfahren dienen kann (vgl. *Frederichs/Bechmann/Gloede 1983*).

Entsprechend wurden die empirischen Erhebungsinstrumente entwickelt und aufeinander abgestimmt. Die Untersuchung der Vorgeschichte von GKN-2 wurde um die Analyse der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen erweitert, um mögliche strukturelle Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung sichtbar werden zu lassen. Das umfangreiche Wortprotokoll des Erörterungstermins wurde einer Inhaltsanalyse unterzogen, um nicht ausschließlich die Selbst- und Fremdbeurteilungen der beteiligten Akteure zu berücksichtigen. Die repräsentative Befragung der Bevölkerung in der Standortregion des Kernkraftwerks diente weniger dem Zweck, unmittelbar praktische Erfahrungen der Befragten mit dem konkreten Verfahren zu erheben, als vielmehr dessen soziopolitische Auswirkungen zu erforschen, und - im Zusammenhang mit der Vorhabensbeurteilung und dem Vertrauen zu den beteiligten Akteuren - das Legitimationspotential solcher Verfahren auszuloten.

Der Ertrag dieser ersten Fallstudie sollte dann - neben forschungspragmatischen Überlegungen - über den Einsatz der Erhebungsinstrumente bei den weiteren Untersuchungsfällen mitentscheiden.

### **3. Das Kolloquium in der Schule für Kerntechnik/Kernforschungszentrum Karlsruhe**

Nach längeren Vorarbeiten (vgl. Anhang 3: Publikationen) und dem Abschluß der empirischen Erhebungen wurden die Ergebnisse unserer Untersuchung zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung des Kernkraftwerks in Neckarwestheim zusammenhängend erstmals auf dem Kolloquium in der Schule für Kerntechnik vorgestellt, das am 10. und 11. Juni 1987 stattfand. Zuvor waren Teilergebnisse in der Fortbildungsakademie des Landes Nordrhein-Westfalen und auf dem Deutschen Soziologentag 1986 diskutiert worden.

Eingeladen war ein relativ kleiner Kreis von Vertretern aus Rechts- und Sozialwissenschaften, aus Bundes- und Landesbehörden, aus Rechtspflege und Wirtschaft (vgl. Anhang 2: Teilnehmerliste). Insbesondere von den Praktikern aus

Verwaltung und Justiz erwarteten wir weitere Anregungen, aber auch kritische Kommentare, die in die endgültige Ausarbeitung der Ergebnisdarstellungen einfließen sollten.

Die Diskussionen des Kolloquiums (vgl. Anhang 1: Programm des Kolloquiums) waren dann wie erhofft für unsere Arbeit insgesamt fruchtbar und weiterführend.

Anstelle einer chronologischen Darstellung sollen an dieser Stelle drei Brennpunkte der Diskussion zusammenfassend behandelt und ihre Bedeutung für die Projektarbeiten angedeutet werden.

### 3.1 Zur Durchführung der empirischen Analyse

Eine erste Gruppe von Diskussionsbeiträgen kreiste um die **empirische Analyse der sozialen Prozesse und Zusammenhänge** bei der Öffentlichkeitsbeteiligung.

#### *Verlaufsmuster von Erörterungsterminen*

So erschienen manchem Diskussionsteilnehmer die unterschiedlichen Verläufe atomrechtlicher Öffentlichkeitsbeteiligungen und insbesondere Erörterungstermine - einmal konfliktlos und ohne öffentliche Resonanz, ein andermal äußerst konfliktreich und die Republik verstörend - erklärungsbedürftig. Zufällige Konstellationen in der jeweiligen regionalen Situation, in der Zusammensetzung von Einwendern und Publikum oder auch bei den maßgeblichen Persönlichkeiten auf Seiten von Behörde und Antragstellern lassen den Anschein entstehen, "jeder Erörterungstermin verlaufe anders". Dahinter werden beim zweiten Blick jedoch generelle Strukturen und Verlaufsmuster erkennbar (z.B. Redeschlachten bei Saalöffentlichkeit vs. ruhiger "sachlicher" Verlauf bei kleinem Teilnehmerkreis), die ihrerseits die Frage nach erklärenden Faktoren aufwerfen. Solche Faktoren lassen sich u.a. durch die Analyse des allgemeinen Kernenergiekonflikts und seiner Entwicklung oder durch die Analyse der jeweils aktuellen Strategien der beteiligten Akteure gewinnen. Insofern etwa der Erörterungstermin von Antragstellern und Einwendern häufig auch als Tribüne für einen Kampf um die politische Meinungsbildung zur Kernenergie genutzt wird, ist natürlich die An- oder Abwesenheit von Publikum oder Medien von erheblicher Bedeutung und wird bei der Festlegung von "Verhandlungsstrategien" berücksichtigt.

### *Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung*

Hinsichtlich der tatsächlichen Wirkungen und Leistungen von Öffentlichkeitsbeteiligung konzentrierte sich die Diskussion auf den Bezugsrahmen des Verwaltungshandelns. Es wurde insbesondere von den Sozialwissenschaftlern bedauert, daß keine weitergehende Analyse des Verlaufs der administrativen Entscheidungsbildung durchgeführt worden sei. Sowohl im Verhältnis Antragsteller-Behörde als auch im Verhältnis Einwender-Behörde sei anzustreben gewesen, die selektive Verarbeitung von Antragsunterlagen (incl. Vorverhandlungen) und Einwendungen detailliert nachzuzeichnen und zu interpretieren.

Ein solches Vorgehen war uns teilweise jedoch nicht möglich: es fehlten uns sowohl der Zugang zum Schriftverkehr zwischen Antragsteller und Behörden als auch zu den Einwendungsschriftsätzen; zudem wäre eine Einarbeitung in die technischen Themen auf Zeit- und Kompetenzgrenzen der Projektmitarbeiter gestoßen. Soweit für uns die Diskussion von Einwendungen durch Behörden und Antragsteller erkennbar wurde, haben wir dies berücksichtigt (vgl. *Schmittel*, in diesem Band, S. 235 ff.). Dabei wurde die fehlende Kenntnis der Einwendungssätze durch die Wortprotokollierung der Erörterungen partiell kompensiert.

Für die Frage nach dem sachlichen wie konzeptionellen Einfluß von Einwendungen scheint uns unter den gegebenen Umständen die detaillierte Rekonstruktion administrativer Verarbeitungsprozesse auch nur von nachgeordneter Bedeutung. Diese Umstände sind geprägt durch widersprüchliche Grundorientierungen von Antragstellern, Behörden und Einwendern wie durch kaum überbrückbare Diskrepanzen zwischen Einwendererwartungen einerseits, den Rahmenbedingungen und Entscheidungsspielräumen der Behörden andererseits.

So haben Informationen und Argumente aus der Öffentlichkeit, die nicht der Ratio kerntechnischer Normierung administrativer Entscheidungskriterien gehorchen, kaum eine Chance, überhaupt wahrgenommen zu werden (vgl. *Bechmann, Gloede und Schmittel*, in diesem Band). Verschiedentlich ist die entsprechende Selektionsleistung als systematische Kapazitätsbegrenzung für eine Verarbeitung "lebensweltlicher" Anliegen interpretiert worden.

Aber auch norm- und systemadäquate Informationen unterliegen ganz wesentlich einer energie- und umweltpolitischen Interpretation. Durch das inzwischen erreichte Maß an bautechnischer Standardisierung bzw. Normierung der Prüf-



kriterien bei der Genehmigung von Leichtwasser-Reaktoren werden deren implizite politische Wertungen zwar verdeckt und der Genehmigungsprozeß erscheint als ihr unpolitischer Vollzug. Wie "politisiert" aber Standards und Normen sind, zeigen die Regulierungsprobleme in der Zeit vor 1977, als den Verhandlungsergebnissen von Kraftwerksindustrie, Energiewirtschaft, Experten und Verwaltung "in relativ freier Wertung Verbindlichkeit verliehen" (H. Hofmann) wurde.

Bei neuen Reaktortypen bzw. -baulinien, deren Genehmigung eingespielten Routinen noch nicht unterliegen kann, ist das Gewicht politischer Orientierungen deutlicher erkennbar. So zeigt das Tauziehen um die Genehmigung des Schnellen Brüters in Kalkar unter anderem, wie folgenreich ein begrenzter energiepolitischer Kurswechsel für die "Genehmigungsrelevanz" neuer Erkenntnisse ist. Daß solche Bewertungskorrekturen zugleich für andere politische Ziele instrumentalisiert werden, ändert nichts an der Tatsache, daß mittlerweile auch Experten aus dem BMU kaum an der Seriosität der Einwände ihrer nordrhein-westfälischen Kollegen zweifeln.

Dementsprechend kann die oft vertretene Auffassung, hier regiere Politik "sachfremd" in Verwaltung, Recht und Technik hinein, nicht ernsthaft aufrechterhalten werden. Allemaal laufen bei Normierung und Prüfung, bei bautechnischer Auslegung und Genehmigung politische, rechtliche und wissenschaftlich-technische Überlegungen zusammen. Einer breiteren Öffentlichkeit ist das vor allem in den Auseinandersetzungen um Grenzwertfestlegungen nach Tschernobyl deutlich geworden - auch dies ein Fall von Regelungsneuland für die Exekutive.

Für das Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und Genehmigungsbehörden bzw. zwischen Einwendungen und Genehmigungsverfahren zu umweltrelevanten Großvorhaben ist daher von grundlegender Bedeutung, inwieweit lebensweltliche Anliegen und politische Präferenzen der Bürger in die Prämissen des Verwaltungshandelnds Eingang finden. Solange sich jene nicht auch in den administrativen Normierungs- und Regulierungsprozessen repräsentiert sehen, erscheinen tatsächliche Effekte von Öffentlichkeitsbeteiligung in jedem Fall marginal.

### **3.2 Zum Verhältnis von Recht und gesellschaftlicher Wirklichkeit**

Der zweite grundsätzliche Diskussionskomplex betraf das problematische Verhältnis zwischen Recht und gesellschaftlicher Wirklichkeit bzw. zwischen Rechtswissenschaft und sozialwissenschaftlicher Empirie.

### *Disziplinäre Divergenzen*

Als Kluft zwischen den unterschiedlichen Bezugsrahmen zweier Wissenschaften ließ sich etwa die Auseinandersetzung darüber verstehen, ob die rechtsdogmatische Trennung zwischen einer tripolaren "Unternehmergenehmigung" und einem bipolaren "Planfeststellungsverfahren" normative Kraft für die Gestaltung der gesellschaftlichen Realität bewahren sollte oder im Hinblick auf die sehr ähnlichen Realprozesse bei der Planung und Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben aufzugeben wäre (vgl. dazu auch *Ronellenfitsch und Bechmann*, in diesem Band, S. 38 ff. und S. 497 ff.). Davon unbenommen bleibt jedoch die Erkenntnis, daß kontrafaktische rechtliche Normierungen ebenfalls soziale Funktion haben können.

### *Strategische Funktionen von Recht*

Häufig geht es dann um ordnungspolitische Prinzipien. Dies wurde in der Auseinandersetzung darüber erkennbar, ob faktische Vorhabensverzögerungen durch öffentlichen Protest nicht auch ihre "gute Seite" gehabt hätten - im Hinblick auf die später nach unten korrigierten Energiebedarfsprognosen. Gegen eine derartige Betrachtung wurde - ohne Rekurs auf die veränderten volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen - ins Feld geführt, daß Vorhabensverzögerungen durch öffentlichen Widerstand allemal gegen das Legalitätsprinzip verstießen.

Auf den ersten Blick erscheint die Berufung auf geltendes Recht (EnWG und AtG) unter Ausblendung der sozio-ökonomischen Funktionen dieser Rechtslage wiederum Ausdruck eines disziplinären Bezugsrahmens zu sein. Doch die Forderung nach strikter Realisierung geltender Normen in diesem Kontext läuft zugleich auf ein Plädoyer für die Bewahrung energiewirtschaftlicher Entscheidungsautonomie hinaus und ist durch spezifische ordnungspolitische Grundorientierungen geprägt. Ein solcher Umgang mit Recht kann als strategischer gedeutet werden - die Politikwissenschaft hat dafür den Begriff des "politischen Legalismus" geprägt.

Funktionsbestimmungen rechtlicher Regelungen verweisen damit nicht nur auf die Grenzen wissenschaftlicher Disziplinen, sondern im Hinblick auf die Bewältigung gesellschaftlicher Probleme auch auf Relationen zu gesellschaftlichen Subsystemen. Generell fiel es allerdings den Vertretern von Verwaltung und Wirtschaft leichter, eine **allseitige strategische Verwendung von Recht** einzuräu-

men, als den Vertretern des Rechtssystems - auch wenn sie den letzteren jenseits ihrer disziplinar geprägten Rolle ebenfalls geläufig sein dürfte.

### *Rechtstatsachen und Rechtspolitik*

Dies führt nun zur dritten Facette des diskutierten Verhältnisses von Recht und sozialer Realität. Sie betraf die Frage, inwieweit aus der Untersuchung eines Falls von atomrechtlicher Öffentlichkeitsbeteiligung rechtspolitische Schlußfolgerungen zu ziehen seien.

Notwendige Bedingung hierfür ist zunächst die "Repräsentativität" der Untersuchungsergebnisse. Unter methodischen Gesichtspunkten erlaubt eine Fallstudie natürlich kaum Verallgemeinerungen - es sei denn, die Einzelbefunde ließen sich mit Rekurs auf andere Untersuchungen validieren. Dies nun nehmen wir für einen Teil der Befunde in Anspruch und haben versucht, in den einzelnen Beiträgen dafür Belege zu präsentieren. Zudem wurde uns in den Kolloquiumsdiskussionen von einigen Verwaltungspraktikern aus Kenntnis anderer Fälle bestätigt, daß der Fall Neckarwestheim durchaus einen "typischen" Verlauf von Öffentlichkeitsbeteiligung aufweise, soweit Generalisierungen für eine bestimmte Phase des Kernenergiekonflikts überhaupt erlaubt sind.

Von Gewicht war selbstverständlich auch der Hinweis, man müsse die Untersuchung weiterer Vorhabens- bzw. Verfahrensarten abwarten, ehe sich generelle Schlußfolgerungen für die Gestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung ziehen ließen. Damit gehen Zielsetzung und Durchführung des Projekts konform.

Ein dritter Punkt betraf schließlich das Grundsätzliche. Vor rechtspolitischen Schlußfolgerungen wurde global gewarnt, ergänzt um das Argument, daß Rechtspolitik nicht die Aufgabe von Rechts- und Sozialwissenschaft sei.

Der Einwand greift jedoch zu kurz. Vor allem dort, wo sich rechtspolitische Positionen, aber auch rechtsdogmatische Argumentationen auf Behauptungen zur Rechtswirklichkeit stützen, gewinnen wissenschaftliche Befunde zu dieser Rechtswirklichkeit nolens volens auch politisches Gewicht. Ihrem "Schicksal", im Kontext unterschiedlicher Interessenorientierungen und disziplinärer Argumentationsmuster interpretiert zu werden, entkommen sie nicht. Um so notwendiger erscheint es uns, rechtspolitische Positionen im Licht empirischer Befunde zu kommentieren und damit zugleich einer unangemessenen Interpreta-

tion dieser Befunde vorzubeugen. Die eigentliche politische Wertung der Ergebnisse kann und soll auf diese Weise jedoch nicht ersetzt werden.

### 3.3 Reform der Öffentlichkeitsbeteiligung - ja oder nein?

Obwohl also von einigen Teilnehmern bezweifelt worden war, daß sich empirische Untersuchungsergebnisse als Argumente rechtspolitischer Erörterungen eignen, bestand der dritte große Diskussionsbereich im Kolloquium gerade aus der Frage: "Reform der Öffentlichkeitsbeteiligung - ja oder nein?"

Damit zeigte sich, daß in rechtspolitischen Disputen kaum Einverständnis über das Verhältnis zwischen normativ-dogmatischen und empirischen Begründungen herrscht. Ähnlich wie bei der Auseinandersetzung über Zweck und Durchführung von "Sozialverträglichkeitsprüfungen" zur Technikentwicklung reicht das Spektrum der Argumentationen von einer Normativierung sozialer Tatbestände ("Sozialverträglichkeit als Akzeptanz") bis zum Anspruch auf empirische Realisierung von Normen ("Sozialverträglichkeit als Akzeptabilität").

#### *Kernenergiekonflikt und Verfahrensreform*

Ganz grundsätzlich stellte sich vielen Teilnehmern die Frage, welchen Sinn die Diskussion von Verfahrensreformen oder auch nur praktischen Gestaltungsalternativen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren überhaupt mache. Angesichts der polarisierten Fronten im Kernenergiekonflikt, in dem es nur mehr um Ja oder Nein ginge, erschienen Änderungen im Bereich der relativ "gebundenen Verwaltungsentscheidung" bedeutungslos. Demgegenüber ist jedoch auf zweierlei hinzuweisen.

Einmal wird leicht die Tatsache übersehen, daß auch die Frontstellungen im Kernenergiebereich unterschiedliche Qualität haben und ganz allgemein nach "prinzipiellem und graduellen Dissens" differenziert werden können (*Gloede/Bücker-Gärtner*, in diesem Band, S. 380 ff.). Darauf bezogen haben Verwaltungsverfahren unterschiedliche Bedeutung. Während "prinzipielle" Kernenergiegegner ihr Anliegen durch Verfahrensreformen kaum repräsentiert sehen, haben solche Reformen für "graduelle" Gegner wohl erhebliches Gewicht. Praktisch erscheint diese Differenzierung jedoch häufig verdeckt durch gemeinsame Forderungen der beiden gegnerischen Lager (z.B. "Umweltschutz").

Hinzu kommt ein weiteres Problem. Da die Behörden nach dem Stand der Vorverhandlungen und durch die rechtlichen Rahmenbedingungen an eine Realisierung des zu genehmigenden Vorhabens "gebunden" sind, können graduelle (d.h. in Grenzen selbst "entscheidungsoffene") Vorhabensgegner auf der "Gegenseite" keine Entscheidungsoffenheit ausmachen. Sie sehen sich durch die Umstände geradezu in die Ecke einer prinzipiellen Vorhabensablehnung gedrängt.

Eben diese Umstände sind es, die den Behörden auch Bemühungen um einen konkreten Diskurs (etwa über die Eignung des Standorts) ausschließlich als strategisches Konzept zur Verhinderung des Vorhabens erscheinen lassen. Denn allzusehr könnten Zugeständnisse an die Berechtigung partikularer Einwände grundsätzliche Relevanz für die Genehmigungsentscheidung oder das spätere verwaltungsgerichtliche Verfahren erhalten. Neben der (keineswegs durchgängigen) energiepolitischen Polarisierung sind es also die strukturellen Rahmenbedingungen der administrativen Entscheidungsfindung, die eine Verfahrensreform zur Öffentlichkeitsbeteiligung so wenig erfolgversprechend erscheinen lassen.

#### *"Legitimation durch Verfahren"?*

Andererseits aber haben Verfahrensgestaltung und -durchführung bei allen Vorhabensgegnern unabhängig vom Ausgang der Behördenentscheidung Bedeutung. Dieser Sachverhalt steht offenbar solchen Diskussionsbeiträgen vor Augen, die für eine Reform der Öffentlichkeitsbeteiligung aus "sozialhygienischen" Erwägungsgründen plädieren. Verfahren sollen danach so gestaltet bzw. verändert werden, daß sie als solche wieder Legitimation und "generalisiertes Systemvertrauen" erzeugen (vgl. etwa Wenz, in diesem Band, S. 535 ff.).

Es ist jedoch abermals zu bedenken, daß jede Verfahrensänderung, die nicht in die Dimension des Einflusses auf Entscheidungen hineinreicht, in der für die Beteiligten nicht zumindest die "faire Chance" eines solchen Einflusses erkennbar wird, kaum die erhoffte Wirkung haben dürfte.

#### *Konkrete Vorschläge*

Innerhalb dieses allgemeinen Problemzusammenhangs ließen sich einzelne Vorschläge zur Verfahrensänderung wie zur praktischen Ausgestaltung geltender Normen lokalisieren.

Hinsichtlich der Gewährleistung einer neutralen Verhandlungsleitung beim Erörterungstermin etwa wurden kontroverse Erfahrungen und Meinungen gegeneinander gehalten: Nur formelle Moderation oder inhaltlich engagierte Erörterung mit Antragstellern und Einwendern, lautete die Alternative. Daß Einwender zuweilen weder der einen noch der anderen Konzeption von Verhandlungsleitung die "Unbefangenheit" abnehmen, erklärt wohl den Stoßseufzer eines Teilnehmers: "Wie man's macht, macht man's verkehrt!" Es fragt sich jedoch, ob die so diskutierte Alternative angesichts der oft zitierten Vorverhandlungen und normativen Rahmenbedingungen nicht ohnehin zu kurz greift. In diesem Dilemma stellen die Behörden, wie offen eingestanden wurde, ohnehin weniger auf ihr Image bei den Einwendern, als vielmehr auf die Gerichtsfestigkeit der Verfahrensabwicklung ab. Kaum verwunderlich, daß Öffentlichkeitsbeteiligung hier leicht als "lästige Pflichtübung" daherkommt.

Vorschläge zu einer Anhebung des "Niveaus" von Öffentlichkeitsbeteiligung und Erörterung, etwa durch qualifizierte Anforderungen an die Einwendungsschriften, wurden von den meisten Teilnehmern skeptisch aufgenommen. Die Jedermanns-Beteiligung wäre dann faktisch eingeschränkt und derartige Regelungen stießen auf heftigen Widerstand bei Kernenergiegegnern.

Schließlich standen sich in der Diskussion zwei grundsätzliche Positionen zu einer möglichen Verfahrensänderung gegenüber.

Auf der einen Seite wurde die Auffassung vertreten, eine Reform der atomrechtlichen Öffentlichkeitsbeteiligung sei nicht notwendig. Das einzige durchschlagende Problem sei nämlich ein politisches: die Willensbildung und Konsensbeschaffung zur Kernenergiepolitik. Die klassische Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und Politik wurde eingefordert (vgl. etwa *Blickle*, in diesem Band, S. 493 f.).

Auf der anderen Seite wurden zwei grundsätzliche Reformkonzepte in die Debatte eingebracht.

#### *Öffentlichkeitsbeteiligung als Verhandlung und Diskurs*

*Winter* rekurierte auf die neuartigen Problemlagen bei der Implementation umweltrelevanter Großvorhaben und hielt diesen Problemen ein der deutschen Tradition fremdes Verfahrenskonzept - die "Inquiries" nach englischem Vorbild - für angemessen. Den Inquiries liegt eher eine Tradition politischer Mitwirkung von betroffenen Eigentümern als die eines vorgezogenen gerichtlichen Rechtsschutzes zugrunde. Von einer "Big Public Inquiry" stehe zu erwarten, daß sie umfas-

sende Materialien über Erforderlichkeit und Auswirkungen geplanter Projekte zusammentrage, den Stand der Wissenschaft im Hinblick auf die konkrete Großtechnologie feststelle, die Sphären politischer Kontroverse, Verwaltung und Wissenschaft in einem geregelten Verfahren zusammenführe, damit auch politischen Protest für die Wahrheitssuche nutzbar mache und eine breite Grundlage für eine bewußte politische Entscheidung schaffe.

*Bender* schlug im Unterschied zum gegenwärtig praktizierten "Erörterungstermin" ein - näher zur deutschen Tradition liegendes - "Verhandlungsmodell" vor, das folgende Merkmale haben soll:

- Beteiligung der Bürger an der Gewinnung von Sachinformationen und Beurteilungsgrundlagen;
- kontradiktorische Verhandlung von Themen im Sinne einer Gerichtsverhandlung (unter Einschluß auch der Gutachten);
- "Waffengleichheit" zwischen Antragstellern und Einwendern, was für letztere die Bestellung eigener Sachverständiger bedeute;
- als Ziel der Verhandlung bzw. des Diskurses, einerseits die Gültigkeit von Fakten wissenschaftlich abzuklären, andererseits Konsens- und Dissensbereiche der Kontrahenten zu identifizieren und gegensätzliche Werte wie Interessen abzuwägen.

Die Voraussetzung für die Teilnahme an einer solchen diskursiven Verhandlung wäre allseitige Kommunikationsbereitschaft und Entscheidungsoffenheit, so daß die bekannten Polarisierungen im Kernenergiebereich eine erfolgreiche Praktizierung des Konzepts von vornherein ausschließen.

Letztlich verfolgten die beiden Reformvorschläge ähnliche Absichten (die Verbindung von öffentlichem Diskurs mit Sachverstand) und implizierten eine größere Offenheit des Verfahrens. Manche in der Diskussion wie in der Literatur geäußerten Einzelvorschläge wären hier zu integrieren.

Aufgrund der im ersten Untersuchungsfall erzielten empirischen Befunde ließ und läßt sich zu diesen Vorschlägen nicht hinreichend Stellung nehmen. Dies bleibt dem Abschlußbericht vorbehalten, der durch die Berücksichtigung anderer Vorhabensarten und Konfliktthemen auch der Frage nachgehen kann, ob denn dem Kernenergiebereich tatsächlich (noch) eine Sonderstellung bei der Beurteilung von Reformoptionen zur Öffentlichkeitsbeteiligung zukommt.

#### 4. Zum Aufbau des vorliegenden Forschungsberichts

Im Anschluß an die Diskussion des Forschungskolloquiums in der Schule für Kerntechnik wurden die Ergebnisdarstellungen der Projektmitarbeiter überarbeitet und vor allem auch erheblich erweitert, während die Vorträge der Gastreferenten weitgehend unverändert blieben.

Gegenüber der Präsentation im Kolloquium wurde auch die Anordnung der Beiträge von Projektmitarbeitern geändert (vgl. Anhang 1: Programm des Kolloquiums). Von einer Dokumentation des Kolloquiums kann also nicht mehr durchgängig die Rede sein.

Nach der Wiedergabe der Begrüßungsansprache des Stellvertretenden Vorstandsvorsitzenden des Kernforschungszentrums Karlsruhe Dr. *H. Wagner* als dem Hausherrn der Schule für Kerntechnik sind die Beiträge systematisch nach drei Gesichtspunkten geordnet. Zunächst wird die generelle Problematik von Öffentlichkeitsbeteiligung in Politik und Verwaltung aus juristischer und sozialwissenschaftlicher Sicht beleuchtet (Teil I). Darauf folgen die Darstellung von Projektkonzeption, Forschungsdesign und die Präsentation der Befunde der Pilotstudie "Öffentlichkeitsbeteiligung bei GKN-2 Neckarwestheim" (Teil II). Diese Ergebnisse werden dann aus juristischer und sozialwissenschaftlicher Sicht und aus der Perspektive des Verwaltungspraktikers bewertet (Teil III). Zusätzlich sind ein neu erarbeiteter juristischer Beitrag zur Ausländerbeteiligung (Teil IV) sowie dokumentarische Anhänge (Teil V) aufgenommen.

Die einführenden Beiträge von *Ronellenfitsch* und dem Autorenkollektiv *Paschen/Bechmann/Gloede* (Teil I) markieren die unterschiedlichen disziplinären Orientierungen, von denen aus die Öffentlichkeitsbeteiligung in förmlichen Verwaltungsverfahren untersucht worden ist. *Ronellenfitsch* folgt rechtsdogmatischen und positivrechtlichen Vorstellungen. Er sieht die Funktionen (Zweck, Absichten, Sinn) von Öffentlichkeitsbeteiligung in Abhängigkeit vom Typus der Verwaltungsentscheidung, nämlich von Unternehmergenehmigung oder von Planungsentscheidung. *Paschen u.a.* stellen Öffentlichkeitsbeteiligung in den Kontext staatlicher Technologiepolitik. Deren Legitimationsbedürftigkeit - angesichts des gesellschaftlichen Dissenses um die Technologieentwicklung und im weiteren Sinne um die Zukunftsgestaltung der Industriegesellschaft - hat eine Suche nach Instrumenten zur Wiedergewinnung von Akzeptanz initiiert. Öffentlichkeitsbeteiligung wird demzufolge auch im Zusammenhang mit Technikfol-



genabschätzung, Frühwarnsystem und Umweltverträglichkeitsprüfungen diskutiert.

Dieser dreifache Bezug von Öffentlichkeitsbeteiligung auf die positivrechtlichen Vorgaben, auf staatlich-administratives Handeln und auf gesellschaftliche Auseinandersetzungen um die Technologieentwicklung bildet zugleich den theoretischen Rahmen des Forschungsprojekts (Teil II, 1). *Bechmann/Gloede* führen entsprechende Funktionskomplexe der Öffentlichkeitsbeteiligung ein: Rechtsschutzfunktionen, Verwaltungsfunktionen und sozio-politische Funktionen. Der dabei verwendete Funktionsbegriff unterscheidet sich von dem der Rechtswissenschaft: Er geht (im Sinne *Luhmanns*) nicht von einer objektiven Zweckbestimmung aus, sondern davon, daß Funktionen immer Synthese einer Mehrzahl von Möglichkeiten sind, also der Öffentlichkeitsbeteiligung jeweils andere "Leistungen" zuzuschreiben sind, sobald sie von unterschiedlichen Bezugssystemen her betrachtet wird. Dies hat Konsequenzen für die methodische Konzeption des sozialwissenschaftlichen Vergleichs: er wird nicht als Soll-Ist-Gegenüberstellung durchgeführt, sondern als Untersuchung funktionaler Äquivalente.

Das Untersuchungsdesign folgt dem Schema Input - Verfahren - Output. Nach diesem Muster werden zunächst auch die empirischen Befunde der Pilotstudie (Teil II, 2) vorgestellt. Unter dem Input-Aspekt skizziert *Gloede* strukturelle Rahmenbedingungen für GKN-2, also die grundsätzliche Entscheidung für die friedliche Nutzung der Kernenergie, das Aufkommen der Kernenergiekontroverse zu Beginn der 70er Jahre und ihre Verlagerung in das Verwaltungsverfahren. Er zeigt einerseits, wie diese allgemeinen Faktoren bereits beim Vorläufer des untersuchten Vorhabens, nämlich bei GKN-1, eine Rolle gespielt haben, andererseits, welche standortspezifischen Interessenkollisionen vorhanden waren.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren - mit dem Erörterungstermin als Kernstück - ist Gegenstand des Berichts von *Schmittel*. Er unterteilt das Verfahren in drei Phasen: die Öffentlichkeitsbeteiligung während der Bekanntmachung, im Erörterungstermin und im Verlauf des administrativen Abwägungsprozesses. Dadurch werden drei leitende Fragen beantwortbar: Die nach den Besonderheiten der Einwender, den Kommunikations- und Interaktionsstrukturen der drei beteiligten Akteursgruppen (Behörde, Einwender, Antragsteller) und dem Einfluß der Einwendungen. Konfligierende Kommunikationstypen und prozedurale Unausgewogenheit - kooperatives Verfahren zwischen Behörde und Antragsteller auf der einen Seite, hoheitliches Verwaltungshandeln der Behörden gegenüber den Einwendern auf der anderen

Seite - werfen die Frage nach der Belastbarkeit des Verfahrens als Ordnungs- und als Regelungsinstrument auf.

Ergänzt wird dieser Bericht durch einen Exkurs zur Methodik der (quantitativ und qualitativ angelegten) "Dokumentenanalyse", der das 4.000 Seiten starke Wortprotokoll des Erörterungstermins zu GKN-2 unterzogen wurde.

Ausschließlich mit den Mitteln der quantitativen Inhaltsanalyse wurde die Presseberichterstattung der "Heilbronner Stimme" über den Erörterungstermin untersucht. *Gloede* stellt in seiner Analyse auf die Thematisierungs- und Selektionsfunktion der regionalen Presseberichterstattung ab. Er zeigt hinsichtlich der Thematisierung von Aspekten der Öffentlichkeitsbeteiligung, daß hier die umfang- und detailreichste Informationsquelle vorliegt, die für die regionale Bevölkerung verfügbar war. Vor dem Hintergrund des tatsächlichen Verlaufs der Öffentlichkeitsbeteiligung erscheint ihm auch die unvermeidliche Selektionsleistung der Berichterstattung im wesentlichen der sozialen und politischen Qualität der Auseinandersetzungen angemessen.

Das Ergebnis ist nicht zuletzt deshalb von Bedeutung, als die breitere regionale Öffentlichkeit die Presse als primäre Informationsquelle zur Öffentlichkeitsbeteiligung genutzt hat. Die Beurteilung des Vorhabens, die während der Öffentlichkeitsbeteiligung aufeinandertreffenden Akteure und das Verfahren selber waren Gegenstand einer repräsentativen Befragung in der Region, über die *Gloede/Bücker-Gärtner* berichten. Die Ergebnisse, die unter anderem die Notwendigkeit einer Differenzierung des Kernenergiekonflikts und der Verfahrensbewertungen in der Bevölkerung nahelegen, können zu einem Teil als Resultat der vergangenen Öffentlichkeitsbeteiligung, zu einem anderen Teil als Randbedingungen künftiger Beteiligungsmaßnahmen gelesen werden.

Schlußfolgerungen und Bewertungen (Teil III) zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens für GKN-2 erfolgen wieder unter zwei disziplinären Perspektiven, also sozialwissenschaftlich und juristisch. Hinzu kommt eine Stellungnahme aus der Verwaltungspraxis. Die beiden ersten Beiträge richten sich unmittelbar auf die untersuchte Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. den Erörterungstermin. Während *Lang* als Maßstab das positive Recht von AtG und AtVfV anlegt und so eine faktische Funktionsschwäche der Öffentlichkeitsbeteiligung zu GKN-2 feststellt, aus der er einige verfahrensrechtliche Schlußfolgerungen zieht, fördert *Bechmann* (als Weiterführung und Vertiefung von *Schmittel*) konfligierende Kommunikationsstrukturen der Erörterung

zutage, die ihrerseits zurückverweisen auf kontroverse Interpretationen der rechtlichen Normierung.

Der gemeinsame Bezugspunkt der beiden folgenden Beiträge ist das Verwaltungshandeln. *Blickle* als Verwaltungspraktiker und Repräsentant einer Genehmigungsbehörde sieht hinsichtlich der rechtlichen Regelungen von Öffentlichkeitsbeteiligung keinen konkreten Handlungsbedarf. Die rechtlichen Regelungen reichen seiner Auffassung nach aus, um den Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung, die Gewährung rechtlichen Gehörs, zu ermöglichen. Unbestreitbare Kommunikationsprobleme führt er darauf zurück, daß der Erörterungstermin dazu genutzt werde, die friedliche Nutzung der Kernenergie grundsätzlich in Frage zu stellen. Demgegenüber weist *Bechmann* in seiner Analyse struktureller Probleme des Verwaltungshandelns bei der Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben auch auf Zusammenhänge hin, die sich nicht aus dem sozialen Widerstand gegen bestimmte Vorhabensarten ergeben. Er bezieht sich dabei auf die grundsätzliche Frage nach der Problemangemessenheit des geltenden Verfahrenskonzepts und entwickelt den Gedanken einer kooperativen Verfahrensteilnahme für alle Konfliktparteien.

Anschließend wird in zwei weiteren Beiträgen, unter Berufung auf gesellschaftliche Spannungslinien und Legitimationsprobleme, für Änderungen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren votiert. Während *Gloede* seine Thesen zum Handlungsbedarf aus der Differenzierung zwischen graduellem und prinzipiellem Dissens zur Kernenergie entwickelt und dabei Zusammenhänge zwischen den Problemen der Verwaltungsverfahren und Defiziten im Bereich der politischen Willensbildung sieht, begründet *Wenz* die Notwendigkeit von Verfahrensänderungen mit sozialpsychologischen Argumenten. Sein Ziel ist es, das Befriedungspotential von Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorschnell aufzugeben.

Zuletzt (Teil IV) befaßt sich *Lang* mit einer rechtlichen Sonderfrage, der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung, die aus aktuellem Anlaß nach dem Kolloquium aufgegriffen worden ist. Sein Fazit: Die geltende AtVfV bedarf nur Detailkorrekturen, um der neuesten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu genügen.

## 5. Perspektiven der weiteren Arbeit

Gerade der Bewertungsteil macht den Status der vorliegenden Forschungsarbeiten deutlich. Es wird damit ein Zwischenstand und noch nicht der Endstand des Projekts dokumentiert. Was aussteht, sind die Ergebnisse **weiterer Fallstudien** zur Öffentlichkeitsbeteiligung in förmlichen Verfahren. Gegenwärtig werden Untersuchungen zu Beteiligungsmaßnahmen nach dem WHG (Fall: Negertalsperre), nach dem AbfG (Fall: Sonderabfallverbrennungsanlage Biebesheim) sowie nach dem FStrG (Fall: Bauabschnitt im Verlauf der BAB 98/861 Lörrach-Waldshut) durchgeführt. Die Untersuchung der Sonderabfallverbrennungsanlage begleitet eine zweite regionale Bevölkerungsbefragung.

Erst auf dieser Grundlage kann ein systematischer **Vergleich** durchgeführt werden, der die unterschiedlichen Vorhabensprobleme, die unterschiedlich ausgestalteten Verfahren und das Besondere und Normale der Öffentlichkeitsbeteiligung bei GKN-2 herausarbeitet. Hier wäre auch eine zentrale Frage des Projekts - nämlich die nach einer Verfahrensvereinheitlichung - wieder aufzugreifen.

Schließlich fehlen noch das **Zusammenfügen der Befunde und Bewertungen** und darauf aufbauend die **Diskussion rechtspolitischer Alternativen**. Diese Themen sind Gegenstand eines Abschlußberichts, der Mitte nächsten Jahres vorgelegt wird.

## 6. Danksagungen

Den Ausblick sollte ein kurzer Rückblick ergänzen, der daran erinnert, wer - außer den Mitarbeitern - zum bisherigen Gelingen der Untersuchung beigetragen hat.

Das Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung (FÖV) bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und das Kernforschungszentrum Karlsruhe mit seiner Abteilung für Angewandte Systemanalyse (AFAS) sowie der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft haben die finanziellen Mittel bereitgestellt. Die beiden ersteren haben mit den Herren Professor *Blümel*, Professor *Klages*, Dr. *Paschen*, Dr. *Wagner*, Professor *Böhret*, Professor *Ronellenfitsch* Personen in Projektleitung bzw. Projektbeirat entsandt, die uns als Wissenschaftler und häufig auch auf der Grundlage praktischer Erfahrungen kompetente Gesprächspartner und gelegentlich auch Clearingstellen waren. Unser Dank gilt gleichermaßen den Damen von FÖV und AFAS, die unsere Manuskripte in die

jetzige Form gegossen haben. Frau *Fehr* und Frau *Tussing* (FÖV) können ebenso wie Frau *Kaufmann*, Frau *Kinsch*, Frau *Laier*, und Frau *Rastätter* (AFAS) bezeugen, daß technischer Fortschritt bei der Textverarbeitung nicht immer ohne Tücken ist.

Bei der Entwicklung des Fragebogens für die Bevölkerungsbefragung und deren Durchführung haben uns Frau Dr. *Krebs*, Frau *Rexroth* und Herr *Wiedenbeck* von ZUMA in Mannheim hilfreich unterstützt. Herr Dr. *Petermann* (AFAS) hat kritisch-konstruktive Ratschläge zur Erstellung des Manuskripts beigesteuert.

Ganz besonders möchten wir uns indessen bei all denjenigen bedanken, die uns als "Schlüsselpersonen" auf Seiten aller Akteursgruppen (Einwender, Antragsteller, Gutachter und - unter erschwerten Bedingungen - Behördenmitarbeiter) in langen Gesprächen Rede und Antwort gestanden und so die Wissenschaftler vor Ort mit "subjektiven Realitäten" vertraut gemacht haben. Ohne sie hätte in der Tat dieser Forschungsbericht "nicht geschrieben werden können". Dies ist bei einer Reihe von ausgewählten Vorhaben eingetreten. Die Untersuchung scheiterte daran, daß die eine oder andere Akteursgruppe (Administration, Antragsteller) die Mitarbeit ablehnte und dadurch einen Zugang zum Untersuchungsfeld unmöglich machte oder zumindest unverhältnismäßig erschwerte.

Last but not least gilt unser Dank auch den Teilnehmern des Forschungskolloquiums in der Schule für Kerntechnik, die durch Kommentar und Kritik zur Präzisierung unserer Darstellung ebenso beigetragen haben wie zur Verdeutlichung weiteren Untersuchungsbedarfs.

## Schlußbemerkung

Breit angelegte und zeitaufwendige Forschungsprojekte sind in besonderem Maße auf die anhaltende Aktualität ihrer Themenstellung angewiesen. So betrachtet hat das Projekt "Öffentlichkeitsbeteiligung" trotz einer bisherigen Laufzeit von vier Jahren nichts von seiner ursprünglichen Relevanz eingebüßt. Daß die rechtliche Regelung und praktische Durchführung von Beteiligungsmaßnahmen auch heute noch aktuelle Themen politischer und gesellschaftlicher Auseinandersetzungen sind, darüber belehrt uns schon der tägliche Blick in die Medienberichterstattung. Selbst im Kernenergiebereich zeigen die Konflikte um die Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf und andere Stationen des Brennstoffkreislaufs ebenso wie die erneut von Herstellerseite angeregten Änderungen der Genehmigungsverfahren ("standortunabhängige Genehmigung" für kleine

Hochtemperatur-Reaktoren), daß das Thema Öffentlichkeitsbeteiligung kein "Schnee von gestern" ist.

Wir hoffen, mit den vorliegenden Beiträgen Befunde und Argumente für einen gesellschaftlichen Diskurs um umweltrelevante Großvorhaben bereitzustellen, der vielleicht nicht die Vorhaben, womöglich aber die Verfahren konsensfähiger macht.

## Literaturhinweise

Bechmann, G./Gloede, F./Schmittel, W.:  
Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren als Regulierungsform und soziales System. Thesen zum Zwischenbericht des Projekts "Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben". Primärbericht. Abt. für Angewandte Systemanalyse (AFAS), Kernforschungszentrum Karlsruhe 1987

Beck, U.:  
Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne, Suhrkamp: Frankfurt 1986

Frederichs, G./Bechmann, G./Gloede, F.:  
Großtechnologien in der gesellschaftlichen Kontroverse- Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung zu Energiepolitik, Kernenergie und Kohle, KfK-Bericht Nr. 3342, Karlsruhe 1983

---

### Redaktionelle Anmerkung:

Dieser Forschungsbericht erscheint 1988 in inhaltlich gleicher Fassung als Speyerer Forschungsbericht Nr. 70 und als KfK-Bericht 4357. Eine solche Parallelveröffentlichung führt unweigerlich zu einem erheblichen Mehraufwand an redaktionellen Arbeiten - ohne daß dadurch sogleich eine durchgehende Einheitlichkeit zu erreichen wäre. Dies ist besonders dann der Fall, wenn die Projektbearbeiter der beteiligten Institute und die Verfasser der zusätzlich aufgenommenen Beiträge mit unterschiedlichen Druckformaten und Zitierstandards sowie schwer kompatibler Software arbeiten (müssen). Wir haben uns daher darauf beschränkt, den einzelnen Berichten in sich eine einheitliche Form zu geben und nur die formale Gliederung soweit wie möglich aufeinander abzustimmen.

*Hellmut Wagner*

**Begrüßung der Teilnehmer des Kolloquiums  
in der Schule für Kerntechnik  
Kernforschungszentrum Karlsruhe (10.-11. Juni 1987)**

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

zu dem Symposium "Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben" begrüße ich Sie im Namen der Veranstalter, der Verwaltungshochschule Speyer und des Kernforschungszentrums Karlsruhe sehr herzlich; mit diesem "Verbundprojekt" setzen beide Institutionen eine Zusammenarbeit fort, die schon vor Jahren mit gemeinsamen Veranstaltungen zum Themenkreis "Recht und Technik" begonnen haben (z.B. im Sommersemester 1981 über "Technische Risiken und Recht"). Sinn und Zweck der heutigen Veranstaltung\* ist es, in einem bewußt kleiner gehaltenen Kreis aus Vertretern der Wissenschaft, der Justiz, der Anwaltschaft, der Verwaltung, der Betreiber von Anlagen und sonst an Genehmigungsverfahren Beteiligten, die Zwischenergebnisse eines Forschungsvorhabens über die Öffentlichkeitsbeteiligung darzustellen und diese Ergebnisse mit Ihnen in einem interdisziplinären Gespräch zu erörtern. Die unmittelbar am Projekt beteiligten Mitarbeiter wollen vor allem ihre empirisch gewonnenen Ergebnisse präsentieren, diese kurz kommentieren und Sie vielleicht auch provozieren; Sie, meine Damen und Herren, laden wir zur Diskussion und ggf. auch zum Widerspruch ein.

Was ist das Ziel des Forschungsvorhabens über "Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben"? Ich darf es auf einen kurzen, vielleicht stark verkürzten Nenner bringen: Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben wird in seinen Funktionen und seiner Zielsetzung dargestellt. Anhand eines praktischen Beispiels (Fallstudie zum Gemeinschaftskernkraftwerk Neckar, Block II - GKN II) wird mit Hilfe empirischer Untersuchungen zu ermitteln versucht, ob und in welchem Umfange die mit der Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgten Zwecke auf der Grundlage geltender normativer Regelungen erreicht worden sind. Diese Fallstudie soll in den nächsten zwei Jahren um drei weitere

Fallstudien aus anderen Rechtsgebieten ergänzt werden. Aus den Ergebnissen dieser "Soll-Ist-Vergleiche" sollen ggf. Vorschläge entwickelt werden.

Von vornherein war zu vermuten, daß dies alles in allem keine leichte Aufgabe ist; die Vermutung hat sich voll bestätigt. Dazu ein paar Bemerkungen:

1. Auch dieses Forschungsvorhaben zeigte, daß interdisziplinäre Zusammenarbeit leichter gefordert ist, als wirklich praktiziert werden kann. Die unterschiedliche Begriffswelt, unterschiedliche Methoden und daraus resultierende unterschiedliche Lösungsansätze der Soziologen einerseits und der Juristen andererseits mußten und müssen immer wieder aufeinander abgestimmt werden.
2. Schwierigkeiten bei der Durchführung machte auch der Datenschutz, genauer: die Datenschutzbeauftragte des Landes-Baden-Württemberg. Es konnte daher leider keine Einwander-Befragung durchgeführt werden.
3. Es bleibt schon jetzt die Erkenntnis, daß Rechtstatsachenforschung und interdisziplinäre empirische Forschung generell und gerade auch in Bereichen rechtsförmlich gestalteter Verfahren (Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtliche Verfahren) notwendig ist. Je umstrittener die Bewertung eines Gegenstandes ist, umso notwendiger erscheint eine vorherige rechtstatsächliche Klärung. Dies gilt vor allem in einer Zeit, in der in der öffentlichen Diskussion, aber auch zum Teil in der Wissenschaft Meinungen über (manchmal nur vermutete) Tatsachen von vornherein mehr zählen als die Tatsache selbst.

Ich darf Ihnen, meine Damen und Herren, für heute und morgen einen fruchtbaren Erfahrungsaustausch und viel Erfahrungsgewinn und insgesamt dem Symposium einen guten Verlauf wünschen.

Als Hausherr darf ich noch anfügen:

Dieses kleine Symposium findet bewußt in unserer Schule für Kerntechnik statt, in der wir einen Teil unserer modernen Kunst ausgestellt haben.



Nutzen Sie die Pausen vor und zwischen den einzelnen Beiträgen; sehen Sie sich ein wenig um, auch in unserem Skulpturgarten an der Nordseite der Schule. Wir befassen uns nicht nur mit fortgeschrittener Umwelttechnik, mit fortgeschrittenen Reaktoren wie dem Schnellen Brüter oder mit Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Wiederaufarbeitung und Abfallbehandlung, sondern auch mit moderner, nicht immer sofort verständlicher Kunst.

---

Redaktionelle Anmerkung:

\* s. Teil V: Anhang 1



# **I. Öffentlichkeitsbeteiligung in Politik und Verwaltung**

**- sozialwissenschaftliche und rechtliche Aspekte**



*Michael Ronellenfitsch*

## **Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren um großtechnische Anlagen**

### **I. Einleitung**

Mein Vortrag dient als Einführungsreferat zu dem anschließend vorzustellenden interdisziplinären Forschungsprojekt, auf das - wie auf alle interdisziplinären Projekte - das Bibelzitat Genesis Vers 11,7 paßt

*"Wohlan, wir wollen hinabsteigen und dort ihre Sprache verwirren,  
so daß keiner mehr die Sprache des anderen versteht"*

Die Schwierigkeiten des Forschungsprojekts beginnen also bereits bei der **Terminologie**, und auch mein Thema erfordert einige Ausführungen zur Begriffserklärung (II).

Terminologische führen regelmäßig zu **methodischen Schwierigkeiten**; konkret dürften die methodischen Schwierigkeiten sogar noch größer sein, als das bislang gesehen wurde. Verwaltungsverfahren für großtechnische Anlagen lassen sich nämlich nicht über einen Kamm scheren. Es ist daher nicht damit getan, die möglichen Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren aufzulisten und zu untersuchen, ob diese Funktionen in der Praxis erfüllt werden; so die übliche Vorgehensweise (III). Vielmehr hat die Öffentlichkeitsbeteiligung in den verschiedenen Verfahren eine **jeweils unterschiedliche Funktion**.

Das zentrale juristische und vor allem sozialwissenschaftliche methodische Problem besteht somit darin, herauszufinden, ob die jeweilige Ausgestaltung und Handhabung der Öffentlichkeitsbeteiligung den unterschiedlichen **Funktionen der Verwaltungsverfahren** Rechnung trägt (IV).

Die Folgerung dieses Ansatzes für das Projekt (V) kann ich nur andeuten. Insofern verstehen sich meine Ausführungen eher als ein Vorprogramm denn als eine Einführung.

## II. Begriffe

Mein Thema betrifft großtechnische Anlagen (1), für die Verwaltungsverfahren stattfinden (2). In den Verwaltungsverfahren wird die Öffentlichkeit beteiligt (3) und die Funktionen dieser Öffentlichkeitsbeteiligung (4) sollen näher beleuchtet werden.

### 1. Großtechnische Anlagen

Einen festen Begriff der "großtechnischen Anlagen" gibt es nicht. Nach der Thematik des Kolloquiums handelt es sich wohl um ein Synonym für die "umweltrelevanten Großvorhaben", die sich ebenfalls anhand von Beispielen umschreiben lassen.

Hilfreich ist dabei Art. 2 Abs. 9 EntlG <sup>1)</sup>, der die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte für Streitigkeiten begründet, die bestimmte Großvorhaben betreffen.

Solche Großvorhaben sind:

- kerntechnische Anlagen,
  - konventionelle Kraftwerke mit einer Heizleistung von mehr als 300 Megawatt
  - Freileitungen mit mehr als 100.000 Volt Nennspannung,
- sowie (planfestzustellende)
- Abfallbeseitigungsanlagen,
  - Verkehrsflughäfen,
  - neue Straßen und Eisenbahnen, Rangier- und Containerbahnhöfe,
  - Bundesautobahnen
- und schließlich
- neue Bundeswasserstraßen, die dem allgemeinen Verkehr dienen.

Der Grund für die Zuweisung solcher Streitigkeiten an die Oberverwaltungsgerichte ist einleuchtend: Besonders wichtige Streitigkeiten erfordern schon in der ersten Tatsacheninstanz besonders qualifizierte und erfahrene Richter <sup>2)</sup>. "Wichtig" sind Streitigkeiten, die in ihren Auswirkungen nicht nur die Prozeßbeteiligten, sondern die Allgemeinheit berühren und deshalb in die Öffentlichkeit ausstrahlen. Die Großvorhaben, um die gestritten wird, sind zumeist technisch auf-

wendig, haben erhebliche wirtschaftliche, raumplanerische und ökologische Bedeutung und sind politisch brisant. Das leitet über zum nächsten Begriff.

## 2. Verwaltungsverfahren

Für uns ist es eine Selbstverständlichkeit, daß großtechnische Anlagen nicht ohne weiteres ins Werk gesetzt werden können. Zunächst müssen umfangreiche Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren durchlaufen werden.

"Verwaltungsverfahren um großtechnische Anlagen" könnte man daher in Anlehnung an § 9 VwVfG definieren als die

*nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlaß der Genehmigungsentscheidung für großtechnische Anlagen gerichtet ist.*

Wie sich zeigen wird <sup>3)</sup>, ist diese Definition aber irreführend, weil sie den Eindruck erweckt, die Verwaltungstätigkeit laufe auf einen Subsumtionsvorgang hinaus. Wenn der Staat selbst Projektträger ist, trifft das nicht zu. Damit die Definition überhaupt verwertbar ist, muß eine kleine Umstellung vorgenommen werden. Unter Verwaltungsverfahren verstehe ich die

*nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Vorbereitung, die Prüfung der Voraussetzungen und den Erlaß der Genehmigungsentscheidung für großtechnische Anlagen gerichtet ist.*

## 3. Öffentlichkeitsbeteiligung

Was eine "Öffentlichkeitsbeteiligung" ist, steht ebenfalls nicht von vornherein fest.

Dann müßte man nämlich wissen, wer, auf welche Weise, zu welchem Zweck beteiligt wird.

Selbst wenn der Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung vorerst ausgeklammert bleibt, stellt sich immer noch die erste Frage, wer denn zur Öffentlichkeit gehört.

### a) Öffentlichkeit

Zwar drängt sich die Parallele zum gerichtlichen Verfahren auf. Dort bedeutet die Öffentlichkeit des Verfahrens (§§ 169 bis 175 GVFG), daß jedermann Zu-

tritt zum Gerichtssaal hat 4). Eine Beteiligung der Öffentlichkeit findet aber nicht statt, so daß dieser Begriff der Öffentlichkeit nicht ohne weiteres auf die Verwaltungsverfahren übertragbar ist.

In den Verwaltungsverfahren für Großvorhaben gibt es vielmehr die unterschiedlichen Beteiligungsformen 5) von der Jedermanns- und Bürgerbeteiligung über die Interessenbeteiligung bis hin zur Beteiligung rechtlich Betroffener. Bei der Beteiligung nur rechtlich Betroffener noch von Öffentlichkeitsbeteiligung zu sprechen, bereitet Mühe. Offenbar erweckt die Masse der von Großvorhaben Betroffenen jedoch den Eindruck, man habe es mit der Öffentlichkeit zu tun.

Um die einzelnen Verfahren überhaupt vergleichen zu können, soll unter Öffentlichkeitsbeteiligung die Beteiligung aller verstanden werden, die nicht zu den Hauptbeteiligten i.S.v. § 13 Abs. 1 VwVfG 6) gehören.

#### *b) Art der Beteiligung*

Zweitens sind auch die Beteiligtenformen in den verschiedenen Verwaltungsverfahren unterschiedlich ausgestaltet.

Eine Mitentscheidung ist nirgendwo vorgesehen. Das Minimum der Beteiligung stellt die Information der "Öffentlichkeit" dar. Dazwischen liegen Anhörungs- und Einwendungsrechte. Eine Beteiligung im positiven Sinne durch Anregungen wie bei der Bauleitplanung 7) kennen die Verfahrensvorschriften für großtechnische Anlagen nicht.

#### **4. Funktionen**

Man sollte annehmen, daß schon die angedeuteten terminologischen Schwierigkeiten ausreichen, die Projektbearbeiter hinlänglich zu beschäftigen. Im Verlauf der Projektbearbeitung hat sich aber gezeigt, daß die Klärung des Funktionsbegriffs zu den meisten Reibungsverlusten führte.

Offenbar bauen die Sozialwissenschaften auf diesem Begriff, der Juristen seit vielen Generationen geläufig ist 8), ganze Lehrgebäude auf, die mit der überkommenen juristischen Terminologie wenig gemein haben, wobei ich einräumen muß, daß auch Juristen gerne die Funktion bzw. Funktionsfähigkeit etwa von Institutionen als Allzweckwaffe einsetzen 9).



Um es kurz zu machen; Funktion bezeichnet aus meiner Sicht ganz einfach die Aufgabe, den Sinn und Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren. Damit sind die Konflikte vorprogrammiert.

Man muß nämlich klar trennen, welche Funktion oder Funktionen die Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren de lege lata hat und welche Funktion oder Funktionen sie haben sollte.

Doch auch Rechtspositivisten wissen, daß sich Sein und Sollen nicht reinlich trennen lassen <sup>10)</sup>. Die Versuchung ist groß, der Öffentlichkeitsbeteiligung de lege lata eine Funktion zu unterschieben, die man de lege ferenda für wünschenswert hält. Mit dem Funktionsbegriff läßt sich leicht alles oder jedes begründen. Wenn auch noch von den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren die Rede ist, dann besteht die Gefahr, daß bestimmte Funktionen verabsolutiert und zugleich die einzelnen Verfahren nivelliert werden.

Das zentrale Anliegen des Einführungsvortrages ist es, dieser Gefahr entgegenzuwirken.

### **III. Die Öffentlichkeitsbeteiligung in den Verwaltungsverfahrenum großtechnische Anlagen**

#### **1. Gemeinsame Merkmale**

Unbeschadet der Nivellierungsgefahr läßt sich nicht leugnen, daß Projektierung und Realisierung großtechnischer Anlagen und die hierfür erforderlichen Verwaltungsverfahren auch gemeinsame Merkmale aufweisen.

So ist für private wie staatliche Großvorhaben ein erheblicher **Planungsbedarf** charakteristisch. Planungen erstrecken sich in die Zeit und setzen eine sinnvolle Abfolge von Entscheidungen voraus. Folglich müssen nicht nur Planungsbeginn und -ende, sondern eine ganze Reihe von Planungsphasen unterschieden werden<sup>11)</sup>. Die betriebswirtschaftlich orientierte Planungstheorie <sup>12)</sup> kennt neun Grobphasen, nämlich

- (1) Zielbildung
- (2) Problemanalyse
- (3) Alternativensuche

- (4) Prognose
- (5) Bewertung
- (6) Entscheidung
- (7) Durchsetzung
- (8) Kontrolle
- (9) Abweichungsanalyse

Diese Planungsphasen treffen nun auf gestufte Verwaltungsverfahren<sup>13)</sup>, Verfahren also, denen ebenfalls Prozeßcharakter zukommt. Bei staatlichen Planungen fallen bestimmte Planungsphasen und Stufen des Verwaltungsverfahrens zusammen. Bei privaten Planungen ist das grundsätzlich nicht möglich, da sonst der Staat anstelle des privaten Projektträgers planen würde.

## 2. Ablauf der Verwaltungsverfahren

Die Verwaltungsverfahren für die in Art. 2 § 9 EntlG genannten Großvorhaben laufen - grob skizziert - wie folgt ab:

- a) *Kerntechnische Anlagen nach den §§ 6,7 und 9 AtG  
sowie konventionelle Kraftwerke*

Das förmliche Genehmigungsverfahren beginnt zwar erst mit dem Eingang des Genehmigungsantrags bei der zuständigen Genehmigungsbehörde, üblich und sinnvoll ist aber eine Vorberatung des Genehmigungsantrags in einer Vorlaufphase<sup>14)</sup>. Bestehen Realisierungschancen des Vorhabens, dann werden die erforderlichen Unterlagen zusammen mit dem Antrag eingereicht<sup>15)</sup>. Sodann können die mitberührten Behörden eingeschaltet und kann das Vorhaben öffentlich bekanntgemacht werden<sup>16)</sup>. Mit der Bekanntmachung beginnt die Öffentlichkeitsbeteiligung, in deren Rahmen eine Auslegungs- und Einwendungsphase stattfindet<sup>17)</sup>. Die Erörterung der Einwendungen erfolgt in einem Erörterungstermin<sup>18)</sup>. Sobald die Öffentlichkeitsbeteiligung abgeschlossen ist und die Stellungnahmen der beteiligten Drittbehörden vorliegen, erfolgt die endgültige Sachprüfung. Den regelmäßigen Abschluß des Verfahrens bildet die Stattgabe oder Ablehnung des Antrags<sup>19)</sup>.

### *b) Freileitungen*

Die Freileitungen mit der genannten Nennspannung<sup>20)</sup> scheiden aus der vergleichenden Betrachtung aus, weil es für sie kein einheitliches Genehmigungsverfahren gibt. Die energiewirtschaftliche Freigabe ist keine Genehmigung<sup>21)</sup>. Im Anzeigeverfahren findet keine Öffentlichkeitsbeteiligung statt<sup>22)</sup>.

### *c) Planfeststellungen*

Die Planfeststellungsverfahren - auch das atomrechtliche - ähneln - bei Abweichungen im Detail - dem Verfahren nach den §§ 72 ff. VwVfG, soweit diese Vorschriften nicht ohnehin Anwendung finden<sup>23)</sup>. Sie sind nach dem Vorbild gerichtsförmlicher Verfahren ausgestaltet und beginnen damit, daß der Träger des Vorhabens das Anhörungsverfahren einleitet, indem er den von ihm aufgestellten Plan bei der Anhörungsbehörde einreicht<sup>24)</sup>. Aufgabe der Anhörung ist es einmal, die Stellungnahmen der Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, einzuholen<sup>25)</sup>. Zum anderen sorgt sie für die Öffentlichkeits- und Betroffenenbeteiligung, die i.d.R. mit der Auslegung des Plans beginnt<sup>26)</sup>. Jeder, dessen eigene Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann unter Beachtung der Einwendungsfristen Einwendungen gegen den Plan erheben<sup>27)</sup>. Auch diese Einwendungen werden in einem Erörterungstermin behandelt. Die Stellungnahme der Anhörungsbehörde zum Ergebnis des Verfahrens beschließt das Anhörungsverfahren.

Über den Planfeststellungsbescheid entscheidet die Planfeststellungsbehörde, ohne an die Stellungnahme der Anhörungsbehörde gebunden zu sein. Die Anhörungsbehörde tritt bei staatlichen Vorhaben also nicht an die Stelle der Genehmigungsbehörde, die über private Vorhaben entscheidet. Genehmigungsbehörde ist die planende Behörde selbst.

## **3. Standort der Öffentlichkeitsbeteiligung**

Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt somit einheitlich nach der Bekanntmachung des Vorhabens. Zur Öffentlichkeitsbeteiligung gehören die sich aus der Auslegung der Genehmigungs- bzw. Planungsunterlagen ergebende Informationsmöglichkeit und die Möglichkeit, Einwendungen gegen das Vorhaben zu erheben. Den Höhepunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung bildet der Erörterungstermin, der auf angelsächsische Vorbilder zurückgeht<sup>28)</sup> und eine sachliche Aus-

sprache ermöglichen soll. Die mir bekannten Protokolle von Erörterungsterminen bestätigen aber die Beobachtung, daß von einer sachlichen Aussprache selten etwas zu spüren ist <sup>29)</sup>. Eher wird den Vorhaben, häufig stellvertretend für die verketzerte Großtechnik schlechthin, im Erörterungstermin der Prozeß gemacht.

Vielleicht wird das Forschungsprojekt Aufschluß darüber geben, warum die Erörterungstermine zur radikalökologischen Nabelschau degenerieren.

#### 4. Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung

##### a) Überblick

Mit den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung beschäftigt sich ein umfangreiches Schrifttum <sup>30)</sup>. Dabei wurden die einzelnen Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung mit so viel Akribie zusammengetragen, daß ich dem nichts hinzufügen kann. Die Extrempositionen reichen von der reinen Behördeninformation <sup>31)</sup> bis zur partizipatorischen Mitwirkung der lokalen Öffentlichkeit <sup>32)</sup>. Dazwischen liegen zahlreiche weitere Funktionen.

##### b) System beim atomrechtlichen Genehmigungsverfahren

Vor einigen Jahren habe ich versucht, den Zusammenhang der Zwecke der Öffentlichkeitsbeteiligung für das atomrechtliche Genehmigungsverfahren folgendermaßen herzustellen <sup>33)</sup>:

Die erste Zweckrichtung der Öffentlichkeitsbeteiligung ergibt sich daraus, daß jedermann über das Vorhaben informiert werden soll. Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient also dem Informationsinteresse der Allgemeinheit, schützt vor Überraschungen und stellt insofern einen gewissen Befriedigungsfaktor dar. Das Argument, daß schlafende Hunde nicht geweckt werden sollen, greift nicht, da sich Großvorhaben doch nicht verbergen lassen.

Die Information hat zugleich die Wirkung eines Aufgebotsverfahrens <sup>34)</sup>, weil wirklich oder vermeintlich Betroffene aufgerufen sind, ihre Rechte und Interessen geltend zu machen.

Zweitens hat damit die Öffentlichkeitsbeteiligung Disziplinierungsfunktion. Beteiligungsrechte bedeuten zugleich Beteiligungslasten.

Genehmigungsbehörden und Antragsteller können sich **drittens** darauf verlassen, daß sie von der Öffentlichkeit durch umfassende Informationen unterstützt werden und erfahren, mit welchen Einwendungen zu rechnen ist.

**Viertens** hat die Öffentlichkeitsbeteiligung Rechtsschutzfunktion. Schlagworte: Effektiv ist ein Rechtsschutz per definitionem, wenn er etwas bewirken kann. Wirksam ist nur der rechtzeitige Rechtsschutz.

Demokratisierungs- und Partizipationsgesichtspunkte tauchen in dieser Systematik nicht explizit auf. Sie werden allenfalls am Rande berührt. Die geläufigen topoi - Informationsfunktion, Rechtsschutzfunktion, Befriedungsfunktion - dürften aber untergebracht sein. Eine Rangordnung der Funktionen besteht im übrigen nicht.

#### *c) Planfeststellungsverfahren*

Für die Planfeststellungsverfahren werden die gleichen Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung genannt: Informationsinteresse - einerseits der Allgemeinheit, andererseits der Behörden -, Partizipation, Rechtsschutzfunktion, Befriedungsfunktion <sup>35</sup>).

Wie schon mehrfach angedeutet, heißt das nicht, daß diese Funktionen den gleichen Stellenwert haben. Bei der Standortentscheidung etwa für eine Müllverbrennungsanlage ist eine demokratische Mitgestaltung eher plausibel als beim Neubau einer Bundeswasserstraße.

Diesen Gedanken kann ich aus Zeitgründen nicht weiterverfolgen, so reizvoll die Querverbindungen zur kommunalen Bauleitplanung, zu § 2a BBauG, aber auch zu § 38 BBauG wären <sup>36</sup>).

Stattdessen möchte ich auf den elementaren Unterschied von Anlagengenehmigungen und Planungsentscheidungen eingehen, der die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung maßgeblich beeinflussen dürfte.

## IV. Zur dogmatischen Struktur von Genehmigungsentscheidungen

### 1. Überblick

Für kerntechnische Anlagen mit Ausnahmen des nuklearen Endlagers und für konventionelle Heizkraftwerke sind **Unternehmergenehmigungen** erforderlich, für die sonstigen im EntlG genannten Großvorhaben ergeht die Genehmigung uno acto durch **Planfeststellungsbeschluß**. Trotz gemeinsamen Wurzeln bestehen zwischen Unternehmergenehmigungen und Planfeststellungsbeschlüssen gravierende Unterschiede.

### 2. Unternehmergenehmigung

Die Unternehmergenehmigung ist ein Instrument des Polizeirechts. Als Polizei wird spätestens seit *Pütter* der Teil der Staatsgewalt bezeichnet, der ausgeübt wird "cura avertendi mala futura metuenda", also die Gefahrenabwehr und - zeitweilig vergessen - die Gefahrenvorsorge<sup>37)</sup>.

Die Polizeigewalt trat nun in zwei Erscheinungsformen auf. Einmal repressiv durch Maßnahmen gegen den Störer (*ius polittiae*). Zum anderen - bei von vornherein gefährlichen Einrichtungen - präventiv (*ius supreme inspectionis*)<sup>38)</sup>. Aus der polizeilichen Oberaufsicht entstand das präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt oder Kontrollerlaubnis<sup>39)</sup>. Gefahrenträchtige, an sich zulässige Verhaltensweisen und Anlagen wurden zu Kontrollzwecken verboten. Dem Verbot korrespondiert eine Erlaubnispflicht bei positivem Ausgang der Kontrolle. Klassisches Beispiel: die Genehmigung nach dem früheren § 16 GewO, auf der die atom-, immissions- und luftrechtlichen Genehmigungsverfahren aufbauen.

Die Normstruktur bei präventiven Verboten ist eindeutig:

Auf der Tatbestandsseite stehen die Genehmigungsvoraussetzungen. Die Rechtsfolge ist grundsätzlich eine gebundene Entscheidung. Dies gilt auch für alle atomrechtlichen Genehmigungen. Das sicherheitsgerichtete "kann" in § 7 AtG gehört zum Tatbestand und nicht zur Rechtsfolge<sup>40)</sup>.

### 3. Planungsentscheidungen

Der Planfeststellungsbeschluß bündelt zwar auch Genehmigungen. Zumindest bei der gemeinnützigen Planfeststellung ist es damit aber nicht getan. Die Genehmigungsentscheidung ist das Ergebnis eines **Planungsprozesses**. Planungen folgen nicht dem "wenn/dann-Schema". Sie sind, wie man sagte, final programmiert<sup>41)</sup>. Wesensmerkmal aller Planungen ist die planerische **Gestaltungsfreiheit** <sup>42)</sup>. Diese wird häufig als Planungsermessen bezeichnet <sup>43)</sup>, weicht aber qualitativ vom Verwaltungsermessen ab. Beim Planungsermessen geht es um die Gestaltung von Interessengeflechten <sup>44)</sup>. Die Korrektur von planerischen Teilergebnissen kann zu unüberschaubaren Kettenreaktionen führen. Daher muß sich die planerische Gestaltungsfreiheit auf **sämtliche** planerischen Gesichtspunkte erstrecken.

Die Weite der Planungsermächtigung bedeutet jedoch nicht, daß die Planungsbefugnis schrankenlos wäre. Jede hoheitliche Planung muß vielmehr erforderlich sein (Planrechtfertigung) <sup>45)</sup> und ist weiteren justiziablen rechtlichen Bindungen unterworfen <sup>46)</sup>.

Neben den formellen Bindungen, zu denen die Öffentlichkeitsbeteiligung gehört, sind inhaltliche Schranken für die planerische Gestaltungsfreiheit:

- (1) der Zweck der jeweiligen Planung <sup>47)</sup>
- (2) Planungsleitsätze, -richtlinien oder -grundsätze <sup>48)</sup>
- (3) Abwägungsgebot <sup>49)</sup>
- (4) Abstimmungsgebot <sup>50)</sup>

### 4. Zusammenfassung

Eingangs wurde betont, daß alle Großprojekte Planungen erfordern. Die Genehmigungsverfahren für großtechnische Anlagen haben daher auch dann einen planerischen Einschlag, wenn kein Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben ist <sup>51)</sup>. Auch gibt es privatnützige Planfeststellungen, die sich auf die Bündelungen von Unternehmern genehmigungen beschränken, und schließlich stehen im luftrechtlichen Verfahren Genehmigung und Planfeststellung systemwidrig nebeneinander <sup>52)</sup>. Das ändert aber nichts an den skizzierten Unterschieden zwischen Unternehmern genehmigung und Planungsentscheidung. Eine Planrechtfertigung

tigung und planerische Abwägung ist im Genehmigungsverfahren für Kernkraftwerke und konventionelle Kraftwerke fehl am Platz <sup>53</sup>).

## **V. Folgerungen**

Die qualitativen Unterschiede von Unternehmergenehmigung und Planungsentscheidungen können die Verwaltungsverfahren nicht unbeeinflusst lassen, auch wenn diese sich äußerlich ähneln.

Auch die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung erlangen dadurch ein anderes Gewicht.

### **1. Informationsfunktion**

Am geringsten dürften die Unterschiede sein bei der Information der Öffentlichkeit und der Behörden.

### **2. Partizipationsfunktion**

Über Partizipation lasse ich allenfalls bei staatlichen Planungen mit mir reden. Wenn Planungsermessen die Abwägung privater und öffentlicher Belange bedeutet, so könnte man durchaus vertreten, daß die Öffentlichkeit ihre eigenen Belange wenigstens artikulieren darf. Das setzt aber wohl voraus, daß es überhaupt eine lokal begrenzbare Öffentlichkeit gibt, was etwa bei linienförmigen Planungen nicht der Fall ist <sup>54</sup>).

### **3. Befriedungsfunktion**

Wer sich aus der Partizipation eine Befriedungswirkung verspricht, mag das tun <sup>55</sup>). Die bisherigen tatsächlichen Beobachtungen zeigen ein anderes Bild. Im übrigen besteht bei Unternehmergenehmigungen und Planungsentscheidungen der Wunsch, den Widerstand durch Verfahren zu kanalisieren <sup>56</sup>). Häufig sehen die Projektgegner in ihrer Verfahrensbeteiligung nur eine taktische Variante des Widerstands <sup>57</sup>). Es wäre begrüßenswert, wenn das Projekt hierzu empirische Daten liefern könnte.



#### 4. Rechtsschutzfunktion

Der entscheidende Unterschied beider Verfahrenstypen bezieht sich auf die Rechtsschutzfunktion. Der Grundrechtsschutz durch Verfahren wurde zwar ausgerechnet im Zusammenhang mit dem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren entwickelt<sup>58)</sup>. Aber auch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes lassen sich verfassungskonform auslegen. Niemand bestreitet mehr, daß Art. 19 IV GG den effektiven Rechtsschutz garantiert<sup>59)</sup>. Jedoch war die frühere Diskussion immer auf das zweipolige Verhältnis Staat/Bürger bezogen. Bei der Unternehmensgenehmigung haben wir es mit einem Dreiecksverhältnis zu tun, auch wenn der Staat Anteilseigner des Unternehmens ist. Im Verhältnis Staat/Unternehmen/Betroffener genügt es nicht, daß der Rechtsschutz des Betroffenen effektiv ist. Auch der Rechtsschutz des Unternehmens muß effektiv sein. Folglich geht es nicht um einseitig effektiven, sondern um **ausgewogenen Rechtsschutz**<sup>60)</sup>. Wird nun der Rechtsschutz in das Verwaltungsverfahren vorverlagert, so muß er auch dort ausgewogen sein. Die Disziplinierungsfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung wird zur Rechtsschutzfunktion zugunsten des Unternehmers. Der Unternehmer muß sich beispielsweise darauf verlassen können, daß alle Einwendungen rechtzeitig erhoben werden. Materielle Präklusionsvorschriften sind nicht etwa verfassungsrechtlich bedenklich<sup>61)</sup>, sondern im Hinblick auf Art. 19 IV GG geboten<sup>62)</sup>.

Damit will ich meine Folgerungen abbrechen, um nicht allzu sehr der Diskussion vorzugreifen.

### VI. Folgerungen für das Projekt

Abschließend noch einige Sätze zur Projektbearbeitung. Bei allen dogmatischen Unterschieden halte ich die vergleichende Betrachtung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren um großtechnische Anlagen für sinnvoll. Man kann wohl auch mit einheitlichen Fragestellungen arbeiten. Nur bei der Bewertung ist Vorsicht geboten. Es ist durchaus möglich, daß die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planfeststellungsverfahren von den Betroffenen anders bewertet wird als bei Genehmigungsverfahren. Dennoch kann sie in beiden Fällen ihre Zwecke gleich gut oder schlecht erfüllen. Bedenklich hielte ich eher annähernd gleiche Ergebnisse. Und völlig indiskutabel sind Versuche im Schrifttum, Genehmigungsverfahren in Planungsverfahren umzufunktionieren. Ich gehe davon aus,

daß das vorgestellte Projekt solchen Versuchen nicht Vorschub leisten und differenzierende, weiterführende Ergebnisse einbringen wird.

## Fußnoten

- 1) Gesetz zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit vom 31.3.1978 (BGBl. I S. 446); zul. geändert durch Gesetz vom 4.7.1985 (BGBl. I S. 1274)
- 2) Allgemein *Ule*, WiVerw. 1983, 23 ff.; *Meyer-Ladewig* NJW 1985 ff.; *Pagenkopf*, DVBl. 1985, 981 ff.; *von Oertzen*, DÖV 1985, 749 ff.
- 3) Unten unter IV.
- 4) Vgl. BVerwG, NVwZ 1985, 566
- 5) Beispiele bei *Ronellenfitsch*, Einführung in das Planungsrecht, 1986, S. 110, 178, 180, 186 f.
- 6) "Geborene" Beteiligte nach dem Sprachgebrauch von *Stelkens/Bonk/Leonhardt*, VwVfG, Komm. 1983, § 13 Rdnr. 7.
- 7) § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB.
- 8) Vgl. nur das 18. Kapitel der Allgemeinen Staatslehre von *Georg Jellinek* (3. Aufl. 1913), das mit einer Geschichte der Funktionslehre beginnt.
- 9) Die insoweit speziell gegen mich gerichteten Vorwürfe von *Luthe*, DVBl. 1985, 440 ff. (448) halte ich aber zumindest für überzogen. Abgesehen davon, daß sich *Luthe* gegen mein Funktionsargument in DÖV 1981, 933 ff. (939) wendet, die ergänzenden Erläuterungen in DÖV 1984, 781 ff. (782) aber kurzerhand ignoriert, ist ihm auch nicht in der Sache zu folgen. Letztlich wehrt er sich gegen eine Restauration (sic!) auch solcher besonderer Gewaltverhältnisse, die die Verfassung explizit erwähnt. Eine institutionelle Verankerung ohne funktionelle Gewährleistung wäre jedoch widersinnig. Anders ausgedrückt: Wenn die Verfassung eine Institution anerkennt, darf das auf der Verwaltungsebene nicht ignoriert werden. Die Funktionsfähigkeit der Institution dient dem Gemeinwohl, ohne daß es einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Die Funktionsfähigkeit besonderer Gewaltverhältnisse stellt dann - und dabei bleibe ich - einen Rechtswert an sich dar.
- 10) *Forsthoff*, Von der Staatsrechtswissenschaft zur Rechtsstaatswissenschaft, in: Rechtsstaat im Wandel, 2. Aufl. 1976, S. 188 ff. (189). Der Vorwurf, daß der staatsrechtliche Positivismus das Politische völlig ignoriert habe, geht im übrigen fehl. Etwa für *Gerber*, Über öffentliche Rechte, 1913, S. 23 war das Politische Material der rechtswissenschaftlichen Betrachtung und nicht

deren Zweck. Das Konzept des vorliegenden Beitrags unterscheidet sich hiervon nicht.

- 11) *Ronellenfitsch*, Einführung (FN 5), S. 3
- 12) *Wild*, Grundlagen der Unternehmensplanung, 1974, S. 148 ff.
- 13) Näheres bei *Ronellenfitsch*, in: *Blümel* (Hrsg.), Die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts, 1984, S. 125 ff. (135 ff.).
- 14) *Ronellenfitsch*, Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren 1983, S. 309 f.
- 15) Ebd., S. 310 ff.
- 16) Ebd., S. 320 ff.
- 17) Ebd., S. 327 ff.
- 18) Ebd., S. 342 ff.
- 19) Ebd., S. 348 ff.
- 20) 100 000 Volt Nennspannung
- 21) *Fischerhof*, in: *v. Brauchitsch/Ule* (Hrsg.), Wirtschaftsverwaltungsrecht II, 1964, S. 354.
- 22) *Ronellenfitsch*, WiVerw. 1985, 168 ff. (187).
- 23) Überblick bei *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrensrecht, 3. Aufl. 1986, S. 245 ff.
- 24) § 73 Abs. 1 Satz 1 VwVfG.
- 25) § 73, Abs. 2 VwVfG.
- 26) § 73 Abs. 3 VwVfG.
- 27) § 73 Abs. 4 VwVfG.
- 28) *Lauer*, et 1972, 225 ff. (229).

- 29) Beispiel: Niederschrift über den Erörterungstermin im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren zur Errichtung und zum Betrieb einer Brennelementfabrik Reaktor-Brennelement Union GmbH - Werk 1 (RBU-Werk 1) vom 12.12.1985.
- 30) Vgl. dazu *Bechmann/Gloede*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben, 1985, S. 13 ff.; *Hoffmann-Riem/Rubbert*, Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit, 1984, S. 17 ff.; *Lang*, Funktionen und Rechtsgrundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung, 1985 (MSchr.), S. 6 ff.; *ders.* in diesem Band S. 459 ff. m. Fn. 29 ff.; *Rubbert*, Saal- und Medienöffentlichkeit mündlicher Verhandlungen zwischen Verwaltung und Bürgern, 1985, S. 79 ff.; S. 103 m. Anm. 1.
- 31) Vgl. dazu die Nachweise bei *Blümel*, Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: *Lukes* (Hrsg.), Fünftes Deutsches Atomrecht-Symposium, 1977, S. 223 ff. (S. 227 m. Fn. 29 ff.).
- 32) Vgl. dazu die Nachweise bei *Lang* (FN 30), S. 18 ff.
- 33) Genehmigungsverfahren (FN 14), S. 307 ff.
- 34) *Mutschler*, et 1980, 164 ff. (167).
- 35) *Stelkens/Bonk/Leonhardt*, a.a.O. (FN 6), § 73 Rdnr. 8.
- 36) Jetzt § 3 Abs. 1, § 38 BauGB.
- 37) *Institutiones juris publici germanici*, 1770, § 331.
- 38) *Manzel*, *Dissertatio de principum iure supremae inspectionis generalis in sacra et politica*, 1757; *Scheidemantel*, *Die Oberaufsicht in der Staatsverfassung*, 1783; *Tittmann*, *Comment de ambitu et limitibus juris supreme inspectionis usw.* 1796.
- 39) *Maurer*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl. 1985, § 9 Rdnr. 51.
- 40) *Ronellenfitsch*, Genehmigungsverfahren (FN 14), S. 350 ff. Anders die h.L.; vgl. aber auch BVerfGE 49, 89 (144 ff.).
- 41) Vgl. *Ernst/Hoppe*, *Öffentliches Bau- und Bodenrecht*, 1977, Rdnrn. 243 ff.
- 42) BVerwGE 34, 301 st. Rspr.

- 43) Kritisch *Rubel*, Planungsermessen, 1982.
- 44) *Weyreuther*, DÖV 1977, 421.
- 45) BVerwGE 56, 110 (118); BVerwG, DVBl. 1985, 900; *Niehues*, WiVerw. 1985, 250 ff.; *Steinberg*, NVwZ 1985, 812 ff.
- 46) Zum individuellen Rechtsschutz *Ronellenfitsch/Wolf*, NJW 1986, 1955 ff.
- 47) BVerwG, DVBl. 1985, 901.
- 48) Zur Begrenzung dieser Bindung *Ronellenfitsch*, Verw.Arch. 1986, 177 ff. (186 f.).
- 49) *Ronellenfitsch*, Verw.Arch. 1986, 177 ff. (188 ff.).
- 50) Hierzu *Ronellenfitsch*, Einführung (FN 5), S. 11 ff.
- 51) *Badura*, BayVBl. 1976, 515 ff.
- 52) *Ronellenfitsch*, DVBl. 1984, 501 ff. Dies führt nicht zur Verfassungswidrigkeit der Regelung; vgl. BVerwG, DVBl. 1987, 573.
- 53) Anders z.B. *Winter*, mit noch weitergehenden Forderungen in ZRP 1987, 425 ff.
- 54) Dies gilt selbst dann, wenn Abschnitte gebildet werden.
- 55) Vgl. etwa *Lange*, DVBl. 1975, 130 ff.
- 56) Beispiel: Thematische Bündelung von Einwendungen.
- 57) Nicht selten wird der Widerstand gegen Großvorhaben von Personen mißbraucht, die der freiheitlich demokratischen Grundordnung ohnehin feindlich gegenüber stehen. Man fühlt sich dann fatal an den Ausspruch von Goebbels erinnert: "Wir kommen als Feinde. Wie der Wolf in die Schafsherde einbricht, so kommen wir" (zit. nach *Schrübbbers*, in: BMI, Verfassungsschutz, 1966, S. 65).
- 58) BVerfGE 53, 30 (64 ff.).
- 59) BVerfGE 35, 263 (274); 69, 220 (227).

- 60) *Schmidt-Aßmann*, NVwZ 1983, 1 ff.; *Pietzner/Ronellenfitsch*, Das Assessor-examen im öffentlichen Recht, 6. Aufl 1987, § 44 Rdnr. 6.
- 61) So noch *Ule*, BB 1979, 1009 ff.; *Wolfram*, DÖV 1979, 497 ff. Die Gegenkritik etwa von *Stober*, AöR 106 (1981), 41 ff. und *Degenhart*, in: Festschrift für Menger 1985, S. 621 ff. greift ebenfalls zu kurz, weil sie nur auf die Verfahrensbegünstigungen der Einwender abgestellt und zudem die Präklusion zu restriktiv versteht.
- 62) Nähere Begründung: *Ronellenfitsch*, JuS 1983, 594, ff. (597 f.); *VerwArch.* 1983, 369 ff. (382).





Herbert Paschen, Gotthard Bechmann, Fritz Gloede

## Öffentlichkeitsbeteiligung und Technologiepolitik

### 1. Einleitung

Staatliche Technologiepolitik bis hin zur administrativen Regulierung einzelner umweltrelevanter Großvorhaben ist in den letzten fünfzehn Jahren immer stärker in den Vordergrund öffentlicher Aufmerksamkeit gerückt. Dem Staat wird in zunehmendem Maß (Mit-) Verantwortung gegeben sowohl für Richtung und Tempo des wissenschaftlich-technischen Fortschritts als auch für die damit verbundenen ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen, zumal dann, wenn er die Förderung von Forschung und Technologie zu seiner herausragenden ökonomischen und kulturellen Aufgabe erklärt (*Bundesbericht Forschung 1984, 1988*).

Zwei komplementäre Entwicklungen spielen hierbei eine wesentliche Rolle:

- die Gefahren, die durch den Einsatz von Technologien und die Durchführung von Großvorhaben erwachsen können, sind weitreichender und komplexer geworden;
- das allgemeine Problembewußtsein hinsichtlich der mit dem Technikeinsatz verbundenen Risiken ist ganz beträchtlich gewachsen.

Beide Entwicklungen schlagen durch auf die verschiedenen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung an der staatlichen Technologiepolitik, die selber auch als Versuche betrachtet werden müssen, die neue Legitimationsproblematik der Technologiepolitik zu bewältigen (s. Teil 3.1). So werden in der Diskussion - unabhängig von den Ziel- und Funktionsbestimmungen solcher Öffentlichkeitsbeteiligungen im einzelnen - zwei Funktionen generell hervorgehoben: die **Informationsfunktion** von Öffentlichkeitsbeteiligung (für alle Beteiligten an solchen Verfahren), die sich primär auf die sachlichen Probleme des staatlichen Umgangs mit Technologien bezieht; und die **sozio-politische Funktion** (ganz gleich, ob dies im näheren nun als Befriedungs-, Akzeptanz-, Konsens- oder Legitimationsfunktion bestimmt wird).

Bevor wir nun die konkreten Probleme von Öffentlichkeitsbeteiligung in der Technologiepolitik diskutieren, möchten wir aus sozialwissenschaftlicher Sicht einige begriffliche Überlegungen vorausschicken.

## 2. Bedeutungsvielfalt von "Öffentlichkeitsbeteiligung"

### 2.1 "Öffentlichkeit"

Wer eigentlich die "Öffentlichkeit" ist, die es jeweils zu beteiligen gilt, erscheint ja bei näherem Hinsehen keineswegs klar (Technologien auf dem Prüfstand, 1983, S. 311 ff.). Nicht nur im sozialwissenschaftlichen, sondern offenbar auch im staatsrechtlichen Bereich erweckt jeder Versuch, "Öffentlichkeit" zu bestimmen, (so könnte man in Abwandlung eines Wortes von N. Luhmann sagen) ebensoviel Anteilnahme wie das Erklettern der Eigernordwand, hat aber nicht die gleichen Erfolgchancen (*Luhmann 1962, zit. nach Stolleis 1974, S. 1*).

Klar scheint aber auf jeden Fall, daß im Begriff der "Öffentlichkeit" allemal normative Bedeutungen - wie die einer demokratischen Willensbildung oder des "öffentlichen Interesses" - mitschwingen. Die Geschichte dieses Begriffs verweist durchgehend sowohl auf **Strukturen** der politischen Willens- und Entscheidungsbildung wie auf die **Ziele und Werte**, an denen diese sich zu orientieren hätte (vgl. *Habermas 1962; Schwarz 1982*).

Mit dem "Strukturwandel der Öffentlichkeit" zerfielen jedoch die historischen Voraussetzungen für ein **unkritisches** normatives Begriffsverständnis. Damit wurde eine "empirische Wende" der Kategorie "Öffentlichkeit" (und ihrer Derivate) gefördert, die im sozialwissenschaftlichen Bereich etwa zur demoskopischen Reduktion der "öffentlichen" Meinung auf die Aggregation von "privaten" Einzelmeinungen geführt hat - bzw. von Öffentlichkeit auf "Publizität" (*Habermas 1982, S. 231 ff.*). Mittlerweile hat sich die sozialwissenschaftliche Forschung jedoch wieder stärker auf die unterschiedlichen Prozesse gesellschaftlicher Meinungs- und Willensbildung besonnen, die in verschiedenen Zusammenhängen (Betrieb, Familie) bzw. sozialen Subsystemen (Politik, Wissenschaft, Recht) tatsächlich stattfinden. Dementsprechend wird Öffentlichkeit in Sub-Öffentlichkeiten differenziert (*Negt/Kluge 1972, Paris 1981 und 1984*). Im rechtlichen Bereich scheint dem das Vordringen des Pluralismuskonzepts zu entsprechen (*Stolleis 1974*). Hier wie in der sozialwissenschaftlichen Forschung hat sich der Gegenstandsbereich von "Öffentlichkeit" ausgeweitet. Öffentlichkeit beschränkt sich nicht mehr auf die klassische Sphäre des Politischen; und die empirische Analyse ihrer Entstehung wie Geltung konzentriert sich auf die Strukturen und Funktionen der gesellschaftlichen Interaktion und Kommunikation (vgl. *auch Beck 1986*,

S. 300 ff.). (Im Hinblick auf die Rechtsdiskussion entspricht dieser Entwicklung die wachsende Bedeutung von "Verfahren"; *Stolleis 1974*, S. 13 ff.)

So läßt sich also als Minimalbedingung von "Öffentlichkeit" - der einen Begriffskomponente von Öffentlichkeitsbeteiligung - festhalten, daß zwischen den unterschiedlich interessierten und orientierten Subjekten, die sie konstituieren, **tatsächlich Kommunikation zu für sie relevanten Themen stattfinden muß bzw. daß für eine solche Kommunikation die notwendigen Voraussetzungen bestehen oder zu schaffen sind** (vgl. *Habermas 1962*, S. 13).

Die hier nur grob skizzierte Entwicklung des "Öffentlichkeitskonzepts" von normativen über empirisch-positivistische zu prozeduralen Bestimmungen, die übrigens in sehr viel kürzerer Zeit auch das Konzept der "Sozialverträglichkeit" von Technik genommen hat (*Meyer-Abich/Schefold 1986*; *Renn u.a. 1985*; v. *Alemann/Schatz 1986* - vgl. dazu auch: *Bechmann/Gloede 1986*), wirft natürlich Fragen auf - nicht nur nach den Bedingungen und dem Modus der gemeinten Kommunikationsprozesse, sondern auch nach den beteiligten Subjekten bzw. gesellschaftlichen Akteuren, nach deren leitenden Orientierungen und Interessen, nach den Gegenständen bzw. Themen der Kommunikation wie schließlich nach deren Ergebnissen.

## 2.2 "Beteiligung"

Neben dem Öffentlichkeitsbegriff ist in den letzten fünfzehn Jahren auch der Beteiligungsbegriff zu einem politischen "Kampfbegriff" geworden. Im Zusammenhang mit Demokratisierung der Gesellschaft wurde zunehmend eine Beteiligung (bzw. Partizipation) des Bürgers an den politischen Entscheidungsprozessen gefordert. Dies war ein Reflex auf die Entwicklung der siebziger Jahre, die in die empirisch ausgerichtete Forschung als das Jahrzehnt der "partizipatorischen Revolution" eingegangen sind (*Kaase 1982*; vgl. auch *v. Alemann 1975*). Waren die fünfziger und sechziger Jahre durch den Auf- und Ausbau des Rechts- und Sozialstaates gekennzeichnet, so kann man seit Ende der sechziger Jahre bis weit in die Mitte der siebziger Jahre von der Zeit der zunehmenden Bürgerbeteiligung auf allen Ebenen des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens sprechen. Die Entstehung von Bürgerinitiativen, selbstverwalteten Betrieben, die sich zuspitzende Mitbestimmungsdiskussion und nicht zuletzt der sich in dieser Diskussion ausdrückende Wertewandel stellen Indikatoren für eine starke Veränderung der politischen Kultur dar, die in einer zentralen Forderung mündete: stärkere Betei-

ligung des Bürgers an den öffentlichen Angelegenheiten und Mitwirkung bei politischen Entscheidungsprozessen. Die "partizipatorische Revolution" ist ein Phänomen, das für alle entwickelten Industriegesellschaften des Westens zu verzeichnen war. Insofern ist es nicht verwunderlich, daß die Forderungen der Bürger nach Ausweitung ihrer sozialen und politischen Beteiligungsrechte sich nicht allein auf das Parlament oder andere politische Institutionen bezogen; in weitaus stärkerem Maße wurden auch die Verwaltung, die Kommunen und insbesondere Planungsprozesse mit in die Forderung nach Partizipation eingeschlossen. Eine Folge war, daß der Partizipationsbegriff zunehmend undeutlicher und weniger operational wurde (vgl. etwa *Blümel 1972; Mayntz 1972*). Teilhabe, Beteiligung, Mitbestimmung wurden sowohl radikal-demokratisch als Ziel, nämlich Emanzipation, wie auch als Mittel zur Erreichung des Ziels der Partizipation verstanden. Ulrich v. Alemann hat in einem instruktiven Überblick über die Partizipationsforschung versucht, diese Begriffsverwirrung zu entflechten: "Gruppiert man die Begriffe nach den Bereichen, in denen sie schwerpunktmäßig gebraucht werden, so erhält man: (1) für den allgemein-politischen, *gesamtgesellschaftlichen* Bereich: Demokratisierung, reale, inhaltliche Demokratie, Selbstbestimmung, Autonomie; (2) für den *politisch-administrativen* Sektor: Partizipation, Teilhabe, (kommunale) Selbstverwaltung; (3) für den *wirtschaftlichen* Sektor: Mitbestimmung (paritätische), (Arbeiter-) Selbstverwaltung, Beteiligung, Mitwirkung, sowie Wirtschafts-, Betriebs- und industrielle Demokratie, Arbeiterkontrolle; und (4) für den Bereich von *Bildung und Wissenschaft*: (Schüler-) Mitverwaltung, Mitbestimmung (drittelparitätisch), Selbstverantwortung, Autonomie (der Wissenschaft)" (*v. Alemann 1975*, S. 16/17).

Heterogenität und Bedeutungsvielfalt des Partizipationsbegriffs reflektieren so ähnlich wie in der Ausweitung des Öffentlichkeitsverständnisses - die zunehmende Entgrenzung von traditionell Getrenntem: von Staat und Gesellschaft, von Öffentlichem und Privatem. Auch Versuche zu einer nur funktionalen Bestimmung von Partizipation vermochten einstmals klare Grenzziehungen nicht zu rekonstruieren, wie sich etwa an R. Mayntz' Akzentuierung von Demokratisierung, Rationalisierung und Erzeugung von Folgebereitschaft leicht ermessen läßt (*Mayntz 1972*, S. 341).

Ähnlich aber wie beim Begriff der Öffentlichkeit erscheint es sinnvoll, den Begriff der Beteiligung analytisch zu zerlegen, um zu einem einheitlichen Verständnis seiner Vielfalt zu gelangen. Generell läßt sich ja bei jeder (angestrebten) Form von Partizipation fragen:

Wer wird warum und mit welchen Zielen, wann und auf welche Weise, woran und mit welchen tatsächlichen Ergebnissen beteiligt?

Jede dieser Teilfragen repräsentiert dann eine Dimension von "Beteiligung" in der konkrete Bestimmungen möglich sind:

- die Dimension der Akteure (wer)
- die Dimension des Beteiligungsproblems (warum)
- die Dimension der intendierten Problemlösung (mit welchen Zielen)
- die Dimension des Beteiligungsverfahrens (wann und auf welche Weise)
- die Dimension des Beteiligungskontextes (woran)
- die Dimension der Beteiligungsfunktion (mit welchen tatsächlichen Ergebnissen).

Über die Beantwortung der Fragen nach Akteuren und Verfahren entscheidet sich im wesentlichen, ob sich in der "Beteiligung" ein Kommunikationsprozeß konstituiert, der generell als "Öffentlichkeit" betrachtet werden kann. Dessen Funktion wäre virtuell eine kollektive Meinungs- oder Willensbildung, für die Konsens allerdings nicht vorab zu garantieren ist.

Demgegenüber lassen sich einzelne Beteiligungsprozesse vornehmlich nach zugrundeliegenden Problemen, angestrebten Problemlösungen und vor allem nach Beteiligungskontexten spezifizieren. In diesen Dimensionen werden etwa Prozesse politischer Planung, betrieblicher Mitbestimmung oder universitärer Selbstverwaltung hinlänglich unterscheidbar.

Während also "Öffentlichkeit" im Kern auf Kommunikation beruht, verweist "Beteiligung" auf einen Beteiligungskontext, der im Kern Entscheidungsprozesse meint (vgl. *Alemann 1977, S. 246*).

Öffentlichkeitsbeteiligung ließe sich daran bemessen, ob und in welchem Ausmaß eine durch geeignete Prozeduren konstituierte Öffentlichkeit formell oder faktisch Einfluß auf Entscheidungen in unterschiedlichen Bereichen von Politik und Gesellschaft nehmen kann.

Im Grenzfall faktischer Einflußlosigkeit "öffentlich" gebildeter Meinung(en) wäre daher eher von einer Entscheidungsbildung "unter Öffentlichkeit" als von einer "Öffentlichkeitsbeteiligung" zu sprechen. Entscheidungen hingegen, die

möglicherweise unter Einbeziehung nur eines Teils der von diesen Entscheidungen "betroffenen" gesellschaftlichen Akteure gebildet werden, erlauben es zwar, von einer "Beteiligung" zu reden, nicht aber von einer Beteiligung der "Öffentlichkeit" (vgl. *Ronellenfitsch*, in diesem Band S. 32).

In der folgenden Skizzierung von Problemen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Technologiepolitik soll aber nicht nur die Tragfähigkeit der hier vorgestellten Dimensionierung deutlich werden.

Als ganz wesentlich für die Frage, ob technologiepolitische Entscheidungen "öffentlich" oder gar unter Beteiligung von "Öffentlichkeit" getroffen werden, wird sich nämlich der unterstellte Zuschnitt des "Beteiligungsproblems" erweisen.

Wir möchten jedenfalls die These vertreten, daß die konkurrierenden Konzepte von Öffentlichkeitsbeteiligung (Akteure und Verfahren in unterschiedlichen Kontexten mit unterschiedlicher Entscheidungsrelevanz) korrelieren mit den jeweiligen Problemwahrnehmungen und den Beteiligungszielen, die daraus abgeleitet werden.

Dieser Zusammenhang läßt sich an den rechtlich bisher nicht institutionalisierten Formen von Öffentlichkeitsbeteiligung (bei Technikfolgenabschätzung, Frühwarnung und Umweltverträglichkeitsprüfung) leichter deutlich machen als für den Bereich der Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren, wo anscheinend für viele "Beteiligte" Gestaltungsmöglichkeiten angesichts ehrwürdiger Traditionen kaum noch vorstellbar erscheinen.

### **3. Probleme der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Technologiepolitik**

#### **3.1 Technologiepolitik und Legitimationsproblematik**

Besonders seit Ende der siebziger Jahre sind Technologiepolitik und technische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland wieder zu einem gesellschaftlich umstrittenen Feld geworden - ein Bereich, der in der BRD bis dahin vorwiegend der Wissenschaft, den Experten und einigen Administrationen vorbehalten war (vgl. auch *Dierkes/Knie/Wagner 1988*). Heute sind der Bau von Kernkraftwerken, Wiederaufbereitungsanlagen, Flughäfen und Autobahntrassen, die Planung und Entwicklung von militärischen Großprojekten, die Erschließung von

Industrieansiedlungen und Mülldeponien nicht mehr exklusiver Gegenstand einer geschlossenen Gesellschaft von Spezialisten, sondern öffentliche Angelegenheiten und haben politischen Streitwert. An ihrer Diskussion beteiligen sich Experten und Gegenexperten, konkurrierende politische Eliten, die Medien, Planungsbetroffene und ein politisch interessiertes Publikum. Die Ursachen für diese Politisierung liegen, wie bereits gesagt, sowohl in den risikoreichen Folgeproblemen des technischen Fortschritts als auch in einem veränderten Bewußtsein bzw. veränderten Wahrnehmungsmustern breiter Bevölkerungskreise. Eine entscheidende Bedeutung für die zunehmenden Legitimationsprobleme der Technologiepolitik kommt aber auch der veränderten Funktion des Staates im technischen Entwicklungsprozeß zu.

Mit der Entstehung von Großtechnologien im Rahmen des industriellen Modernisierungsprozesses ist der Staat immer mehr auch zu einem Motor und Subjekt der wissenschaftlich-technischen Entwicklung geworden. Ohne staatliche Planung und Entscheidungen, ohne die Vorfinanzierung der Forschungsarbeit, die Abdeckung des Risikos und ohne einen Ausbau der wissenschaftlichen Infrastruktur wäre es z.B. wohl kaum zur Entwicklung der Kerntechnik gekommen (vgl. *Keck 1984*). Gleichzeitig hat der Staat aber auch die Verantwortung für die damit verbundenen Risiken und Gefahren übernommen, da er als Garant für die Einführung künftiger Energie- und Technologiesysteme auftritt. Der Staat kann sich somit nicht mehr aus den Diskussionen um die möglichen Alternativen der Entwicklung der industriellen Gesellschaft heraushalten (vgl. etwa *Evers/Nowotny 1987*, S. 213 ff.).

Dies gilt umso mehr, als sich gute Gründe dafür finden, daß die aktuellen Debatten um Technikentwicklung und Technikpolitik einen Reflex auf den traditionellen gesellschaftlichen "Regulierungsmodus" darstellen (*Dierkes/Knie/Wagner 1988*, S. 3), in dem ökonomische (Markt-)Mechanismen dominieren, und in dem staatliche Interventionen sich eher auf reaktive Befolgung unsicherer Marktsignale (subsidiäre Förderung), Regulierung allgemeiner Rahmenbedingungen wie Infrastrukturleistungen und kompensatorische Abfederung von Folgen beschränkt (vgl. *Hartwich 1985, Kaase 1985, Ronge 1985, Bruder 1986*). Dieser Regulierungsmodus ist, wie sich leicht zeigen läßt, nicht technikspezifisch, sondern generell charakteristisch für das Verhältnis von Staat und Ökonomie. Seine Legitimation bezieht er aus einer mehr oder weniger gelingenden Absicherung gegen soziale Risiken der von ihm gestützten Entwicklung (vgl. *Evers/Nowotny 1987*, S. 190 ff.; *Habermas 1975*, S. 51). Im Rahmen des politischen Paradigmas

von "Verteilung" (*Raschke*) gab und gibt es zwar immer wieder Auseinandersetzungen um die Art und Weise, wie eine solche Risikoabfederung und Besitzstandsmehrung zu bewerkstelligen sei - und dies prägt einen großen Teil auch der gesellschaftlichen Technikdiskussion (vgl. *Sieferle 1984; Dierkes/Knie/Wagner 1988*).

Historisch neu an der Legitimationsproblematik für die Technologiepolitik ist demgegenüber die Thematisierung von sozialen und ökologischen Entwicklungen, die sich im Rahmen des Verteilungsparadigmas bzw. des etablierten Regulierungsmodus nicht ohne weiteres "beherrschen" lassen. Dies betrifft sowohl irreversible Schädigungen der Umwelt und in Verbindung damit Bedrohungen für nachfolgende Generationen, als auch soziale Veränderungen tradierter Strukturen und Lebensweisen (etwa in Verbindung mit der Verbreitung der Mikroelektronik). Insofern solche "Technikfolgen" nicht finanziell kompensierbar, gleichwohl aber auch nicht durch den dominanten Regulierungsmodus einflußbar erscheinen, wird von der Öffentlichkeit verstärkt die Legitimitätsfrage aufgeworfen, die Frage danach, wie die Technikentwicklung und ihre Folgen wieder dem "öffentlichen Interesse" verpflichtet werden können. In diesem Zusammenhang erscheint eine Formulierung Sombarts aus dem Jahr 1932 plötzlich von unvermuteter Aktualität:

"Das Verhalten des Staates gegenüber der Technik (erscheint) geradezu unverständlich. Sieht er doch, ohne die Hand zu rühren zu, wie die Gestaltung unserer materiellen Kultur der Willkür einer Gruppe von Erfindern und smarten Geschäftsleuten preisgegeben wird" (zit. nach *Dierkes/Knie/Wagner 1988*, S. 13).

Zum politischen Regulierungsmodus der Technikentwicklung gehören jedoch keineswegs mehr nur die politischen Institutionen, sondern in zentraler Weise auch die Experten. Die mittlerweile unumgängliche wissenschaftliche Politikberatung (vgl. etwa *Beck 1986*, S. 254) geriet in dem Maße unter Druck, in irgendeiner Form Öffentlichkeit einzubeziehen, wie die Entscheidungen über Technologien gesellschaftlich umstritten wurden.

Generell wird ja von einer Beteiligung der Öffentlichkeit an technologiepolitischen Entscheidungsprozessen legitimierende Wirkung erwartet - sei es im Sinne einer nachträglichen Akzeptanzbeschaffung oder im Sinne einer vorwärtsgerichteten Bemühung um einen neuen gesellschaftlichen Konsens (*OECD 1979*).

Vor diesem Hintergrund wirft die Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch zusätzlich Probleme auf, da hier zugleich wissenschaftliche Information und Sachverstand



gefordert sind. Beteiligung kann heute generell nicht allein Interessenrepräsentation bedeuten, sondern sie muß sich auch an einer adäquaten Behandlung komplexer Probleme messen lassen (vgl. etwa *Evers/Nowotny 1987*, S. 317 ff.).

Deutlich werden die skizzierten Zusammenhänge bei der Technikfolgenabschätzung, beim Konzept der Frühwarnung wie bei der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen. In allen drei Fällen geht es zentral um Formen der Partizipation an technologiepolitischer Entscheidungsbildung wie an wissenschaftlicher Politikberatung.

### 3.2 Technikfolgenabschätzung (TA)

Das TA-Konzept entstand in den sechziger Jahren in den USA und war als eine wissenschaftliche Unterstützung für die Politik und andere gesellschaftliche Entscheidungsträger gedacht. TA-Untersuchungen sollten diese Gruppen über mögliche Konsequenzen technischer Innovationsentscheidungen **antizipativ** und **umfassend** informieren. Im TA-Konzept wird ein enger Zusammenhang von wissenschaftlicher Wirkungsanalyse und politischer und gesellschaftlicher Bewertung angestrebt. Gerade dieser Zusammenhang aus wissenschaftlich fundierten Analyse- und Bewertungsprozessen sowie Handlungs- und Entscheidungsformen macht es schwierig zu entscheiden, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form die Öffentlichkeit zu beteiligen ist (*Paschen 1978*, S. 73 ff.).

In der TA-Diskussion ist man sich zwar weitgehend darüber einig, daß die Öffentlichkeit einen wichtigen Faktor im TA-Prozeß darstellt; jedoch schon bei der Frage, wer diese Öffentlichkeit repräsentiert, gehen die Meinungen stark auseinander (vgl. *Technologien auf dem Prüfstand*, 1983, S. 311 ff.; *deHoo/Smits/Petrella 1987*, S. 119 ff.).

Die Debatte um die Öffentlichkeitsbeteiligung im TA-Prozeß konzentriert sich auf vier wesentliche Aspekte: Zeitpunkt, Akteure, Funktion und Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Geht man von einem umfassenden Verständnis von Öffentlichkeitsbeteiligung aus, so sollte diese schon in einem **frühen Stadium** ansetzen, um mögliche Problembereiche und Fragestellungen für die TA-Untersuchung zu identifizieren. Gerade bei der Problemformulierung können oft neue Ideen beigesteuert werden. Dagegen ist der reine Analyseprozeß eine eindeutige Domäne des Wissenschaftlerteams.

Mehr Schwierigkeiten bereitet die Frage nach den **Akteuren**. Hier wird bisher das Gruppenkonzept favorisiert: Am TA-Prozeß sollen alle relevanten gesellschaftlichen Interessengruppen, die unmittelbar von zu untersuchenden Problemen oder den Auswirkungen der zu untersuchenden Technologie betroffen sind, teilnehmen (stakeholders). Wieweit diese Eingrenzung praktikierbar ist, mag hier zunächst dahingestellt bleiben; wichtig ist nur, daß zumindest Gruppenrepräsentation und nicht individuelle Betroffenheit zum Kriterium gemacht wird.

Die **Funktion** der Öffentlichkeitsbeteiligung als Reflex auf die Problemstellungen und Ziele von TA-Untersuchungen ist am umstrittensten. Von der Entscheidung dieser Fragen hängt jedoch die konkrete Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung am stärksten ab.

Zum einen kann die Öffentlichkeitsbeteiligung als **Mittel zur Problemlösung** betrachtet werden. Dies unterstellt für alle Beteiligten einen gewissen Grad der Übereinstimmung über die Problemlösung und eine diskursive Kooperationsbereitschaft. Eine andere Sichtweise sieht den Schwerpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung in der **Bereitstellung von Informationen und der Sicherung der Akzeptanz** für technologiopolitische Entscheidungen.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung als ein **konfliktregulierendes Verfahren** stellt eine weitere Funktionsbestimmung dar. Sie geht von der Vorstellung aus, daß mit Hilfe von Technikfolgenabschätzungen die gesellschaftliche Kontroverse zu rationalisieren sei, indem im dialogischen Verfahren die kritischen Problembereiche eingegrenzt und Kompromisse erreicht werden können.

Böhret und Franz haben die kontroversen Vorstellungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei TA in den Kontext zweier konfligierender TA-Zielsysteme gestellt, die die Eckpunkte des vorfindlichen Konzeptspektrums von TA markieren. Ganz allgemein stehen sich danach folgende Ziele gegenüber: "Aufrechterhaltung eines generell akzeptablen technologischen und sozialen Wandels" einerseits und "Sozialadäquate Regulierung des technologischen Wandels" andererseits (*Böhret/Franz 1985*, S. 19 ff.) Sie machen deutlich, daß es von der Entwicklung der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um Werte und politische Ziele, von den entsprechenden Kräfteverhältnissen abhängen wird, welches Zielsystem für TA und welches Konzept von Öffentlichkeitsbeteiligung sich damit durchsetzen kann.

Auch Naschold sieht hinter der Vielfalt gehandelter Konzepte und Funktionsbestimmungen von Öffentlichkeitsbeteiligung "tiefgreifende gesellschaftspolitische Konfliktlinien" (Naschold 1987, S. 22). Angesichts der Tatsache, daß den vielen Konzepten und Institutionalisierungsvorschlägen zur TA in der Bundesrepublik und insbesondere den Vorschlägen zu einer Öffentlichkeitsbeteiligung wenig Realität gegenübersteht, wird dann deutlich, daß von den Akteuren des etablierten Regulierungsmodus von Technologiepolitik jeder Schritt in Richtung auch nur "öffentlicher" TA als abzuwehrender Angriff auf ihre Positionen und diesen Regulierungsmodus insgesamt verstanden wird (vgl. Naschold 1987, Petermann 1988, Hoffmann-Riem 1988).

### 3.3 "Frühwarnung" und Öffentlichkeitsbeteiligung

Die gleichen Gründe, die zur intensiven Diskussion von Technologiefolgenabschätzung geführt haben, waren auch maßgeblich für die 1984 ausgesprochene Absicht der Bundesregierung, ein "Frühwarnnetz" aufzubauen (Bericht der Bundesregierung 1984; Bundesbericht Forschung 1984). Im Unterschied zur Technologiefolgenabschätzung generell soll die "Früherkennung technikbedingter Gefahren und Risiken" explizit eine langfristige Abschätzung **negativer** Technikfolgen ermöglichen und damit dem - umweltpolitisch schon seit fast 20 Jahren anerkannten - Vorsorgeprinzip genügen.

Während die Bundesregierung das Problem der Frühwarnung primär als kognitives Problem betrachtete, also methodische und institutionelle Verbesserungen inaugrieren wollte, die ein frühzeitiges **Erkennen** von neuartigen Gefahrenlagen ermöglichen sollten, wies die mit der Konzeptentwicklung beauftragte Abteilung für Angewandte Systemanalyse (AFAS) des KfK auf das mindestens ebenso bedeutsame evaluative Problem von Frühwarnung hin, daß es nämlich zugleich auf ein rechtzeitiges **Anerkennen** der Gefahrenpotentiale ankäme (Bechmann/Blume/Brune/Gloede/Paschen/Schufmann/Wingert 1984; Bechmann/Gloede/Paschen 1988).

Die unterschiedliche Akzentuierung der Ziele eines Frühwarnnetzes - Verbesserung der Anerkennungschance und/oder der Erkenntnischance - geht offensichtlich auf divergierende Problemanalysen zurück. Während wir (AFAS) einen wesentlichen Grund bisher versagender Frühwarnung in den strukturell verankerten Selektionsmechanismen des politisch-administrativen Systems sahen, deren

Umgehung oder Überbrückung Teil einer Problemlösung sein müßte, wird von Vertretern eben dieses politisch-administrativen Systems der wesentliche Grund gern in einem unzureichenden wissenschaftlichen Instrumentarium, in nicht ausreichend belastbaren wissenschaftlichen Diagnosen gesehen. Letzlich sollen unüberhörbare Alarmsignale der Experten dem unsicheren, abwägenden Politiker die Entscheidung zum Handeln abnehmen. Daß Wissenschaft zu solchen Entscheidungshilfen in der Lage sei, ist zuweilen von ihr selbst vertreten worden (*Steinbuch 1974*; vgl. auch *Wynne 1986*), doch dürfte mittlerweile allen näher mit Umwelt- und Technologiepolitik Befassten klar sein, daß sich Wertentscheidungen nicht durch wissenschaftliche Erkenntnisse ersetzen lassen (*Luhmann 1969*, S. 11 f.).

Worauf es auch hier wieder ankommt, ist jedoch, daß die Differenzen in Problemanalysen und Zielsetzungen zu recht abweichenden Vorstellungen von der Rolle der Öffentlichkeit im Frühwarnnetz führen.

Im ursprünglichen Konzept der AFAS war eine "Öffentlichkeitsbeteiligung" an den Aktivitäten zur Früherkennung in allen ihren drei Phasen vorgesehen: in der Phase der Initiierung von Forschungsprojekten, also eine Beteiligung an der Identifizierung von Problembereichen und Fragestellungen; in der Phase der Durchführung wissenschaftlicher Forschung bzw. der "Problembearbeitung" (in Grenzen zur Erschließung zusätzlicher Wissensressourcen); in der Phase der Diskussion, Bewertung und administrativen Verarbeitung der Forschungsergebnisse (*Bechmann u.a. 1984*, S. 21 f.; vgl. auch *Paschen 1983*, S. 425 ff.).

Es versteht sich, daß die Qualität einer solchen Öffentlichkeitsbeteiligung je nach Phase wechselt, ohne daß wir auf die von uns vorgeschlagenen Konkretisierungen von "Öffentlichkeit" und Beteiligungsprozeduren an dieser Stelle im einzelnen eingehen können.

Im Zuge der weiteren Bearbeitung des Frühwarnkonzeptes reduzierte sich jedoch die Beteiligung von Öffentlichkeit und Politik an den geplanten Aktivitäten. Aus der Phase der Problemidentifikation ist sie gänzlich verschwunden. In der Phase der Problembearbeitung blieb sie in Gestalt einer Einbeziehung laienhafter Warnungen und Symptomdiagnosen aus bestimmten Berufsgruppen (etwa Förster, Sporttaucher) erhalten. In der Phase der Ergebnisinterpretation und -bewertung ist die Information einer breiten Öffentlichkeit nur noch von Fall zu Fall vorgesehen. Die Steuerungsgremien der Früherkennung (Projekträte) sollen rein wis-

senschaftsintern besetzt werden. Ein "Dialog mit dem Bürger" wird meist rundheraus abgelehnt (*Levi 1985*).

Damit ist die Leistung der Öffentlichkeitsbeteiligung an der Früherkennung reduziert worden auf die Informationsfunktion, bei der der Aspekt der Informationsbeschaffung für Forschung im Vordergrund steht. Ob damit die Funktionen der Frühwarnung nach geplantem Umfang realisiert werden können, war zu bezweifeln (*Gloede 1987*). Im neuesten Bundesbericht Forschung ist wohl nicht zufällig der Anspruch auf Errichtung eines "Frühwarnnetzes" fallengelassen worden (vgl. *Bundesbericht Forschung 1988*, S. 30).

### 3.4 Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Öffentlichkeitsbeteiligung

Mit der für viele überraschenden Verabschiedung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (1985) ist die politische, administrative und rechtswissenschaftliche Meinungsbildung in der BRD aufgefordert worden, deren "denkbare, erwünschte oder unerwünschte" (*Cupei*) Umsetzung zu konkretisieren, obwohl diese Thematik bereits seit 16 Jahren kontrovers diskutiert wird (*Cupei 1986*).

Insofern bei der Frage einer UVP-Umsetzung sowohl Elemente einer Institutionalisierung von "Assessment" (ähnlich der TA und der "Frühwarnung") wie von "Verfahren" (ähnlich den bestehenden Planungs-, Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren) zu berücksichtigen sind, überlagern sich im Hinblick auf die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung an der UVP die entsprechenden Gesichtspunkte.

Die gängigen UVP-Konzeptionen lassen sich hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung denn auch beispielsweise danach unterscheiden,

- welche Ziele sie einer solchen Öffentlichkeitsbeteiligung zumessen (nur Informationsbeschaffung für die Entscheider? Akzeptanzverbesserung? Vorverlagerung des Rechtsschutzes?);
- welche Probleme es sind, auf die die UVP selber eine Antwort darzustellen hätte (geht es z.B. nur um graduelle Verbesserungen des "medialen Umweltschutzes" oder um einen grundlegenden Schritt nach vorn in Form einer systemisch orientierten Umweltvorsorgepolitik?);
- welche Abgrenzung der "Öffentlichkeit" in den verschiedenen vorgeschriebenen bzw. möglichen Phasen der UVP (Scoping-Prozeß, Informationssammlung, eigentliches Assessment, Ergebnispräsentation und Empfehlung usw.)

vorgenommen wird ("Betroffene"? "Jedermann"? Nur Individuen oder auch Verbände?);

- mit welcher Kompetenz die jeweils beteiligte "Öffentlichkeit" direkt oder indirekt ausgestattet werden soll (Betroffenenklage? Verbandsklage? Maßgeblichkeit der Hinweise/Einwände/Vorschläge aus der Öffentlichkeit?).

Das Spektrum der Umsetzungsdiskussion läßt sich nach Cupei durch zwei Dimensionen systematisieren: **Anwendungsbereich** (im Hinblick auf die betroffenen Vorhaben oder gar Programme) und **Anspruchsniveau** (im Hinblick auf die Ausgestaltung von Verfahren, Prüfinhalten und - wie zu ergänzen wäre - **Beteiligtenkreis**) (ebd., S. 282). Während die Industrie sowohl Anwendungsbereich wie Anspruchsniveau klein halten möchte, die Administration in jedem Fall aber das Anspruchsniveau, erwarten die Umweltschutzverbände, aber auch die einstimmig verabschiedete Resolution des Bundestages vom 25.11.1983 das Gegenteil.

In der Einzeldiskussion der Umsetzungsvorschläge zeigt sich dieser Gegensatz auf dem Feld der Öffentlichkeitsbeteiligung ganz deutlich.

Jürgen Cupei pointiert dies so: Die weitestgehende Lösung für eine UVP auf der Basis eines eigenen Gesetzes dürfte nicht nur den höchsten Grad an Zielerreichung und Treffsicherheit im Sinne einer Verbesserung des vorsorgenden und übergreifenden Umweltschutzes haben, sondern zugleich das höchste Ausmaß an Bürgernähe, Verständlichkeit und Transparenz ebenso wie an politischer Glaubwürdigkeit. Seitens der Administration und der Industrie dürfte dieser Lösung jedoch der größte Widerstand entgegengesetzt werden.

Umgekehrt genießen - so Cupei - solche Optionen (Erlaß von Verwaltungsvorschriften des Bundes, Umsetzung durch Interpretation des geltenden Rechts) bei Administration und Wirtschaft weitestgehende Akzeptanz, die hinsichtlich Bürgernähe, Verständlichkeit, Transparenz und Glaubwürdigkeit mehr oder weniger negativ einzuschätzen sind (Cupei 1986, S. 290 f.).

Diese kontroverse Diskussion im Vorfeld, d.h. auf der Ebene der möglichen UVP-Konzepte, könnte sich, so ist zu befürchten, nach der Implementation der UVP auf der Ebene der Leistungs- bzw. Funktionserfüllung wiederholen, wie das Beispiel der NEPA-Diskussion in den USA zeigt (Jörissen/Coenen/Franz 1988, S. 186 ff.).

#### 4. Schlußbemerkung

Die Diskussion der Umsetzungskonzepte für TA, Früherkennung und besonders für die EG-Richtlinie zur UVP zeigt, daß die Probleme einer Öffentlichkeitsbeteiligung an technologiepolitischer Beratung und an Verwaltungsverfahren (mit Ausnahme des Rechtsschutz-Zwecks, der für die Diskussion der UVP eine untergeordnete Rolle spielt) sehr ähnlich gelagert sind.

Dies ist keineswegs selbstverständlich, handelt es sich bei der wissenschaftlichen Politikberatung doch zunächst nur um entscheidungsvorbereitende und -unterstützende Prozeduren, während Verwaltungsverfahren - innerhalb der für sie geltenden Rahmenbedingungen - unmittelbar entscheidungsbezogen sind.

Letzlich verbindet beide Prozesse jedoch die eingangs skizzierte Legitimationsbedürftigkeit staatlichen Handelns infolge der Politisierung von Technologieentwicklung und Umweltschutz. Die sachlichen Probleme zwingen zur Optimierung von Informationsberücksichtigung bei den geplanten Programmen und Vorhaben; die sozialen und politischen Interessen- und Wertdivergenzen zwingen zur Abwägung im Entscheidungsprozeß im Hinblick auf Kompromißbildung und Konsens.

Wie es scheint, ist auch die Diskussion um die Öffentlichkeitsbeteiligung in **Genehmigungsverfahren** beeinflusst von unterschiedlichen Problemwahrnehmungen. Wenn etwa in den Vordergrund gestellt wird, daß für die Errichtung von Großvorhaben komplexe Vorbereitungs- und Planungsprozesse notwendig sind, an deren Ende sich die Meinungsbildung zum Vorhaben zwischen Antragstellern und Behörden bereits erheblich gefestigt hat, hat dies offenbar Konsequenzen für die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes und führt zur Frage des wünschenswerten **Zeitpunkts** von Öffentlichkeitsbeteiligung (z.B. bei *Blümel 1982*).

Steht dagegen im Vordergrund, daß die gesellschaftliche Auseinandersetzung um umweltrelevante Großvorhaben zu einem maßgeblichen Teil durch die Erschütterung des ehemals bestehenden Grundkonsenses über die Industrialisierung geprägt ist, gewinnen eher die Fragen der zu verhandelnden **Themen** und der **Organisation** der Erörterung an Bedeutung (z.B. bei *Ueberhorst 1983*).

Der Beitrag der Sozialwissenschaften zu diesen Diskussionen kann es sicher nicht in erster Linie sein, zwischen wertenden Prämissen und politischen Alternativen zu **entscheiden**. Wohl aber besteht er darin, einen möglichst vollständi-

gen Überblick über alle sozialen Tatbestände (Interessen und Ziele der beteiligten Akteure, Charakter der bestehenden Konfliktfronten, Probleme der bestehenden Regelungen und Verfahren) zu geben, die bei der Planung und Entscheidung über Großvorhaben faktisch wirksam werden. Zugleich sollte er deutlich machen, welche Widersprüche zwischen der Erfüllung unterschiedlicher Erwartungen und Funktionsbestimmungen der Öffentlichkeitsbeteiligung es zu berücksichtigen gilt.



## Literaturverzeichnis

v. Alemann, U. (Hrsg.):

Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung.  
Westdeutscher Verlag: Opladen 1975

v. Alemann, U.:

Partizipation - Überlegungen zur normativen Diskussion und zur empirischen  
Forschung, in: Matthöfer, H. (Hrsg.), Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen,  
Neckar-Verlag: Villingen 1977, S. 245-281

v. Alemann, U.; Schatz, H.:

Mensch und Technik - Grundlagen und Perspektiven einer sozialverträglichen  
Technikgestaltung,  
Westdeutscher Verlag: Opladen 1986

Bechmann, G.; Wingert, B.:

Technology Assessment als Rationalisierung technologiepolitischer Entscheidun-  
gen, in: Matthes, J. (Hrsg.), Verhandlungen des 20. Deutschen Soziologentages,  
Campus: Frankfurt/New York 1981

Bechmann, G.; Blume, H.; Brune, D.; Gloede, F.; Paschen, H.;

Schufmann, G.; Wingert, B.:

Grundlinien für ein Konzept zur Früherkennung technikbedingter Gefahren  
und Risiken, Manuskript, Karlsruhe 1984

Bechmann, G.; Gloede, F.:

Sozialverträglichkeit - eine neue Strategie der Verwissenschaftlichung von  
Politik?, in: Jungermann, H.; Pfaffenberger, W.; Schäfer, G.; Wild, W. (Hrsg.),  
Die Analyse der Sozialverträglichkeit für Technologiepolitik,  
High Tech Verlag: München 1986, S. 36-52

Bechmann, G.; Gloede, F.; Paschen, H.:

Frühwarnung vor technikbedingten Gefahren?, in: Bungard, W.;  
Lenk, H. (Hrsg.): Technikbewertung, Suhrkamp Verlag: Frankfurt 1988

Beck, U.:

Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne,  
Suhrkamp Verlag: Frankfurt 1986

Bericht der Bundesregierung zur zukünftigen Entwicklung der Großforschungseinrichtungen, Bundestagsdrucksache 10/1327, Bonn 1984

Blümel, W.:

"Demokratisierung der Planung" oder rechtsstaatliche Planung,,  
in: Schnur, R. (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1972, S. 9-36

Blümel, W.:

Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: Blümel, W. (Hrsg.),  
Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Berlin 1982, S. 23-91

Böhret, C.; Franz, P.:

Die Technologiefolgenabschätzung als Instrument der politischen Steuerung  
des technischen Wandels?, Speyerer Arbeitshefte 60: Speyer 1985

Bruder, W. (Hrsg.):  
Forschungs- und Technologiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland  
Westdeutscher Verlag: Opladen 1986

Bundesbericht Forschung 1984, Bonn 1984

Bundesbericht Forschung 1988, Bonn 1988

Cupei, C.:  
Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP),  
Heymanns Verlag: Köln-Berlin-Bonn-München 1986

Dierkes, M.; Knie, A.; Wagner, P.:  
Die Diskussion über das Verhältnis von Technik und Politik in der  
Weimarer Republik, in: Leviathan - Zeitschrift für Sozialwissenschaft,  
Heft 1/1988, S. 1-22

Evers, A.; Nowotny, H.:  
Über den Umgang mit Unsicherheit, Suhrkamp Verlag: Frankfurt 1987

Forsthoff, E.:  
Der Staat in der Industriegesellschaft, München 1971

Gloede, F.:  
Neuartige Hilfsmittel zur Stärkung der Innovationskraft: Dauerbeobachtung,  
Folgenabschätzung, Frühwarnung,  
in: Böhret, C.; Klages, H.; Siedentopf, H. (Hrsg.): Herausforderungen an die  
Innovationskraft der Verwaltung,  
Westdeutscher Verlag: Opladen 1987, S. 157-168

Habermas, J.:  
Strukturwandel der Öffentlichkeit, Luchterhand Verlag: Neuwied-Berlin 1962

Habermas, J.:  
Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Graf Kielmannsegg, P. (Hrsg.):  
Legitimationsprobleme politischer Systeme,  
Westdeutscher Verlag: Opladen 1976

Hartwich, H.-H.:  
Technik als staatliche Gestaltungsaufgabe - Möglichkeiten und Grenzen,  
in: Politik und die Macht der Technik (1986), S. 37-42

Hoffmann-Riem, W.:  
Schleichwege zur Nicht-Entscheidung - Fallanalyse zum Scheitern der  
Enquete-Kommission "Neue Informations- und Kommunikationstechniken",  
in: PVS, Heft 1/1988, S. 58-94

de Hoo, S.C.; Smits, R.; Petrella, R. (Hrsg.):  
Technology Assessment: An Opportunity for Europe, Vol. 2, The Hague 1987

Jörissen, J.; Coenen, R.; Franz, P.:  
Die Umweltverträglichkeitsprüfung in den USA, Schmidt-Verlag: Berlin 1988

Kaase, M.:  
Partizipatorische Revolution - Ende der Parteien, in: Raschke, J. (Hrsg.):  
Bürger und Parteien, Westdeutscher Verlag: Opladen 1982, S. 173-189

- Keck, O.:  
Der Schnelle Brüter, Campus Verlag: Frankfurt-New York 1984
- Levi H.W.:  
"Wir haschen nicht nach Modethemen" (Interview), in: Bild der Wissenschaft,  
Heft 10/1985, S. 168-174
- Luhmann, N.:  
Funktionale Methode und juristische Entscheidung, in: Archiv des öffentlichen  
Rechts, 94 (1969), S. 1-31
- Mayntz, R.:  
Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung, in: Demokratie und  
Verwaltung - 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer,  
Duncker & Humblot: Berlin 1972, S. 341-353
- Meyer-Abich, K.M.; Schefold, B.:  
Die Grenze der Atomwirtschaft, C.H. Beck: München 1986
- Naschold, F.:  
Technologiekontrolle durch Technologiefolgenabschätzung?  
Bund-Verlag: Köln 1987
- Negt, O.; Kluge, A.:  
Öffentlichkeit und Erfahrung, Suhrkamp Verlag: Frankfurt 1972
- OECD (Hrsg.):  
Technology on Trial - Public Participation in Decision-Making related to  
Science and Technology, Paris 1979
- Paris, R.:  
Soziale Bewegung und Öffentlichkeit, in: Prokla, Nr. 43 (1981), S. 103-128
- Paris, R.:  
Die Paralyse der Öffentlichkeit, in: Leviathan, Heft 4 (1984), S. 592-603
- Paschen, H.; Gresser, K.; Conrad, F.:  
Technology Assessment: Technologiefolgenabschätzung,  
Campus Verlag: Frankfurt-New York 1978
- Paschen, H.:  
Zusammenfassung und Auswertung der Ergebnisse der Tagung, in:  
Technologien auf dem Prüfstand (1983), S. 349-510
- Petermann; Th.:  
Technology Assessment (Technikfolgen-Abschätzung) als Politikberatung:  
Über die Angst des Parlamentariers beim Umgang mit der Wissenschaft,  
in: Maier, H.; Matz, U.; Sontheimer, K.; Weinacht, P.-L. (Hrsg.): Politik,  
Philosophie, Praxis - Festschrift für Wilhelm Hennis zum 65. Geburtstag,  
Klett-Cotta: Stuttgart 1988
- Politik und die Macht der Technik - Im Auftrag der Deutschen Vereinigung für  
Politische Wissenschaft herausgegeben von Hans-Hermann Hartwich,  
Westdeutscher Verlag: Opladen 1986

Raschke, J.:  
Politik und Wertwandel in den westlichen Demokratien, in: Aus Politik und  
Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament",  
B36/80 (1980), S. 23-46

Renn, O. u.a.:  
Sozialverträgliche Energiepolitik - Ein Gutachten für die Bundesregierung,  
High Tech Verlag: München 1985

Ronge, V.:  
Instrumentelles Staatsverständnis und die Rationalität von Macht, Markt  
und Technik, in: Politik und die Macht der Technik (1986), S. 84-101

Schwarz, U.:  
Das Modische - Zur Struktur sozialen Wandels der Moderne,  
Duncker & Humblot: Berlin 1982

Sieferle, R.:  
Fortschrittsfeinde? - Opposition gegen Technik und Industrie von der  
Romantik bis zur Gegenwart, C.H. Beck; München 1984

Steinbuch, K.:  
Falsch programmiert, Deutscher Taschenbuch Verlag: München 1974

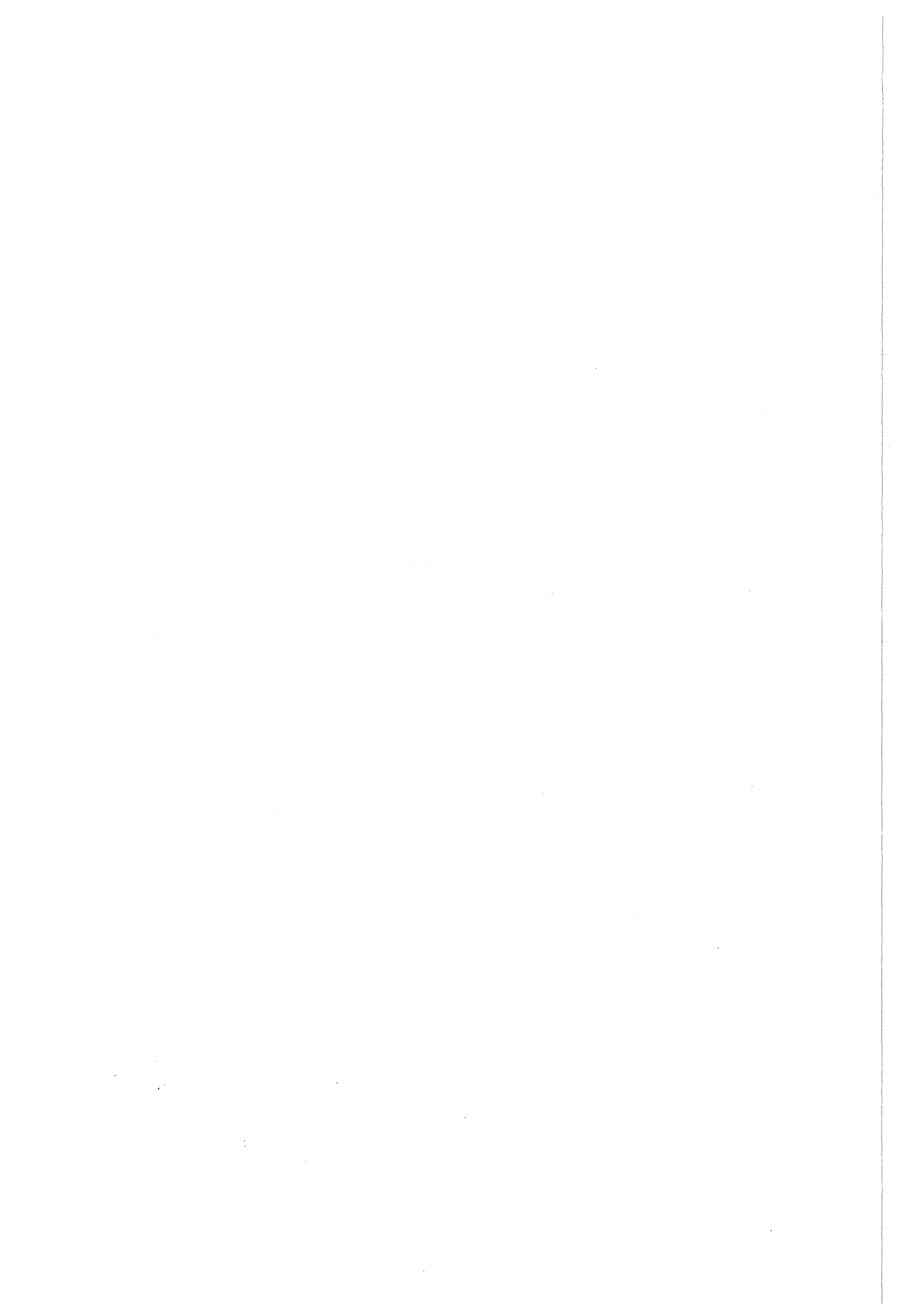
Stolleis, M.:  
Öffentliches Interesse als juristisches Problem,  
in: Verwaltungsarchiv, Heft 1/1974, S. 1-30

Technologien auf dem Prüfstand - Die Rolle der Technologiefolgenabschätzung  
im Entscheidungsprozeß (herausgegeben vom Umweltbundesamt),  
Heymanns Verlag: Köln-Berlin-Bonn-München 1983

Ueberhorst, R. (unter Mitarbeit von L. Backhaus, R. Bauerschmidt, P. Jansen):  
Planungsstudie zur Gestaltung von Prüf- und Bürgerbeteiligungsprozessen im  
Zusammenhang mit nuklearen Großprojekten am Beispiel der Wiederaufberei-  
tungstechnologie, Wiesbaden 1983

Wynne, B.:  
Die Rhetorik der Konsenspolitik: Eine kritische Betrachtung des Konzepts der  
Technikfolgen-Abschätzung, in: Dierkes, M.; Petermann, Th.; v. Thienen, V.:  
Technik und Parlament, edition sigma: Berlin 1986

**II. Das Projekt "Öffentlichkeitsbeteiligung"**  
**- Gesamtkonzeption und empirische Befunde der**  
**Pilotstudie zum Fall des Kernkraftwerks GKN-2 -**



*Gotthard Bechmann, Fritz Gloede*

## **Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben - theoretischer Bezugsrahmen und Projektkonzeption**

### **1. Einleitung**

Die gegenwärtige Regierung der Bundesrepublik Deutschland plant keine Novellierungen der verschiedenen geltenden Genehmigungsverfahren für umweltrelevante Großprojekte der Bereiche Energieversorgung, industrielle Produktion, Verkehrssysteme, Abfallbeseitigung etc. (*Zimmermann 1984*, S. 544). Gleichwohl geht die politische Diskussion gerade auch um die Öffentlichkeitsbeteiligung weiter. Je nach den Interessen und politischen Optionen der Beteiligten werden Funktions- und Vollzugsdefizite der geltenden rechtlichen Regelungen moniert und dabei auch die vorgelagerten politischen Entscheidungsprozesse und übergreifende administrative Planungen zu genehmigungspflichtigen Großvorhaben einbezogen.

Im Hintergrund steht ganz allgemein die Frage, ob das Modell informierter administrativer Entscheidung über umweltrelevante Vorhaben bei gleichzeitiger Sicherung von Rechtsschutz für einzelne Betroffene, wie es dem geltenden Recht in der BRD zugrundeliegt, den Folgen und Begleitumständen entspricht, die sich heute im Zusammenhang mit der Planung, Entscheidung und Realisierung technischer Großprojekte ergeben. Zu berücksichtigen sind etwa:

- weitreichende und schwer abzuschätzende Folgen der Großvorhaben;
- Expertenkontroversen bei der Begutachtung der Vorhaben;
- Politisierung der Entscheidungen von Administration und Gerichten;
- gesellschaftlicher Widerstand gegen umweltrelevante Großvorhaben vor dem Hintergrund wachsender Skepsis gegenüber Technik und Industrialisierung.

Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren stellt sicher nur einen Ausschnitt der gesellschaftlichen und staatlichen Versuche dar, die vielfältigen Folgen solcher Großprojekte zu identifizieren wie zu bewältigen. In ihrer Bedeutung dürfte sie allerdings in Zukunft auch international eher noch wachsen (OECD 1984).

## 2. Dimensionen und Folgen "umweltrelevanter Großvorhaben"

Umweltrelevante Großvorhaben, die sich im Hinblick auf ihre Technik, physische Größe, ökonomische Kosten, ihren Ressourcenverbrauch, ihre Emissionen und/oder die Dauer ihrer Auswirkungen insgesamt von anderen gesellschaftlichen "Projekten" unterscheiden und aufgrund einzelner oder vieler dieser Aspekte einen bedeutenden Einfluß auf Umwelt und Menschen haben, sind keine historische Novität. Sie wurden von den Zeitgenossen jedoch jeweils anders begriffen und beurteilt, ihre Realisierung unterschiedlich betrieben und geregelt.

Erst in jüngster Zeit jedoch ist die Umweltrelevanz als einheitlicher und zentraler Gesichtspunkt für eine Vielzahl unterschiedlicher Vorhaben ins Bewußtsein getreten und problematisiert worden. In der Bundesrepublik Deutschland etwa entsteht Umweltrecht im Sinn einer systematischen und umfassenden Normierung und Kodifizierung im wesentlichen erst seit Beginn der siebziger Jahre.

Dies schlägt sich u.a. auch darin nieder, daß es in der einschlägigen Literatur eine für die Gegenwart ausgearbeitete, allgemein anerkannte Definition "umweltrelevanter Großvorhaben" noch nicht gibt. Man arbeitet vielmehr mit exemplarischen Aufzählungen von Vorhaben, welche "gemeinhin" als solche gelten. Unbestritten sind innerhalb solcher Aufzählungen vor allem drei Arten von umweltrelevanten Vorhaben:

- Kraftwerke (insbesondere Kernkraftwerke)
- Verkehrsanlagen (Autobahnen, Bahnanlagen, Wasserstraßen, Flughäfen)
- Industrieprojekte (insbesondere die chemische- und Mineralölindustrie, die Eisen- und Stahlindustrie und die NE -Metall-Industrie).

Es hat den Anschein, als habe sich der Begriff der "umweltrelevanten Großvorhaben" zu einem nicht weiter hinterfragten Topos verselbständigt. Auffällig ist je-



denfalls, daß diejenigen Dimensionen der unterschiedlichen Vorhabensarten, die es erlauben, sie jener zentralen Kategorie zuzuordnen, kaum zusammenhängend untersucht werden (vgl. *Schmittel 1985*). Um welche Besonderheiten bzw. Dimensionen handelt es sich dabei? Wir meinen, daß "umweltrelevante Großvorhaben" sich durch spezifische Ausprägungen und einen inneren Zusammenhang von vier Dimensionen charakterisieren lassen.

In der **technischen Dimension** sind solche Großvorhaben gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Komplexität. Die Beherrschung der verwandten Technologien ist hochspezialisiert und erfordert großen Sachverstand. Oft gehen erhebliche Gefährdungen und Belastungen vom Umgang mit ihnen aus. Ihre Funktionsweise und der Grad ihrer Auswirkungen lassen sich häufig schwer abschätzen und so die Grenzen der wissenschaftlich-technischen Beherrschbarkeit deutlich werden. Der jeweilige "Stand von Wissenschaft und Technik" wird für ihre Planung und Implementation zu einer zentralen Kategorie, was die Notwendigkeit einer fortlaufenden Abschätzung von Folgen impliziert. Dies wiederum erschwert die genaue Prognose von Auswirkungen und beeinträchtigt so die Bestimmung geeigneter politisch-administrativer Entscheidungskriterien und -verfahren.

In der **ökonomischen Dimension** zeichnen sich umweltrelevante Großvorhaben insbesondere durch die Höhe der Kosten und die Zeitdauer ihrer Realisierung aus. In Verbindung mit der technischen Komplexität erschweren diese beiden Faktoren meist exakte Kalkulationen. In der Realisierung bereits fortgeschrittener Projekte können nach aktualisierten wissenschaftlichen oder ökonomischen Abschätzungen wieder fragwürdig werden. Das in ihnen bereits gebundene Kapital jedoch legt eine Fertigstellung des Vorhabens nahe. Auch in dieser Hinsicht wird die administrative Regulierung von umweltrelevanten Großvorhaben vor erhebliche Probleme gestellt ("Sachzwänge").

In der **ökologischen Dimension** heben sich die betrachteten Großvorhaben durch eine Vielfalt und Interdependenz von Auswirkungen auf die natürliche und kulturelle Umwelt hervor. Das Ausmaß von Ressourcenverbrauch, Emissions- und Immissionshöhen sind hierfür nur Indikatoren. Viele direkte und indirekte Folgen solcher Vorhaben für Ökosysteme sind bisher noch nicht einmal erkannt, geschweige denn (hinreichend) untersucht. Nicht zuletzt deshalb ist in jüngster Zeit das Problem der "Früherkennung technisch bedingter Gefahren" aufgeworfen worden.

Auch in ökologischer Hinsicht ist damit die Administration mit dem Dilemma problematischer Entscheidungsverfahren und -kriterien konfrontiert. Hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung konkretisiert sich dies in der schwierigen Abgrenzung räumlicher und personeller "Betroffenheit" von Umweltfolgen.

In der **sozio-politischen Dimension** schließlich lassen sich umweltrelevante Großvorhaben tendenziell durch die Mobilisierung eines gesellschaftlichen Protestpotentials charakterisieren, das einerseits meist über die Artikulation von individuellen oder regionalen Partikularinteressen hinausgeht, andererseits meist nicht bei der Artikulation von Gegenvorstellungen stehen bleibt, sondern diesen mit praktischen Widerstandsaktionen bis hin zu gewaltsamen Demonstrationen Geltung zu verschaffen sucht. In diesem Zusammenhang sei nur auf die Entstehung von Bürgerinitiativen, auf die Diskussion von Legitimationsdefiziten staatlichen Handelns und auf die beginnende Institutionalisierung von "Sozialverträglichkeits"-Prüfungen hingewiesen.

Verweisen diese Dimensionen umweltrelevanter Großvorhaben schon auf neuartige gesellschaftliche Problemlagen, die veränderte Anforderungen an das staatliche Entscheidungssystem und an die rechtsregulierenden Instanzen stellen, so kommt in Bezug auf die Öffentlichkeit ein weiterer Aspekt hinzu. Bei der Planung, Implementation und Regulierung umweltrelevanter Großvorhaben ist die "Öffentlichkeit" sowohl bei der Grundsatzentscheidung als auch bei der Realisation des Vorhabens ausgegrenzt. Dies konnte man besonders bei der Kernenergieeinführung deutlich ablesen. Von der Verabschiedung des Atomgesetzes bis hin zur Durchführung einzelner Vorhaben vollzog sich die Willens- und Entscheidungsbildung vorwiegend in Interaktion zwischen Industrie (Hersteller/Betreiber) und Staat (Parlament/Administration/Rechtssprechung). Die Betroffenen blieben auf den Rechtsweg verwiesen. Dies mußte insofern problematisch werden, da man Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichten plötzlich die Aufgabe zugeschoben hatte, die Befriedigung der Interessen- und Wertkonflikte zu regulieren. Im Rechtsverfahren wurde nun von Seiten der Öffentlichkeit die Grundsatzentscheidung problematisiert und die gesamten Vorhaben in ihrer Berechtigung in Frage gestellt. Die Öffentlichkeitsbeteiligung geriet unversehens zum Angelpunkt der Opposition gegen umweltrelevante Großvorhaben und wurde zum Einfallstor für die gesellschaftliche Debatte über Sinn oder Unsinn technischer Großentwicklungen. Dies mußte zwangsweise den rechtlichen Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung sprengen.

Seit dem Ende der sechziger Jahre ist die Öffentlichkeitsbeteiligung an administrativen Planungs- und Entscheidungsprozessen Gegenstand politischer Auseinandersetzungen, die im Zusammenhang stehen mit Konflikten um umweltrelevante Großvorhaben. Hinter diesen Auseinandersetzungen um mehr oder minder extensive Beteiligungsrechte stehen unterschiedliche Interessen, politische und Wertorientierungen der beteiligten Akteure (*Ueberhorst 1983; Braczyk 1986*). Aber auch die rechts- und sozialwissenschaftlichen Untersuchungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung haben unterschiedliche ordnungspolitische wie disziplinäre Bewertungsrahmen (*Bechmann/Gloede 1985*).

### **3. Öffentlichkeitsbeteiligung als Element der institutionalisierten Problemregulierung**

Von ihren gesetzlichen Grundlagen her gesehen stellt die Öffentlichkeitsbeteiligung in den deutschen Verwaltungsverfahren (atomrechtliches Genehmigungsverfahren, Planfeststellungsverfahren, immissionsschutzrechtliches Verfahren) eine unterschiedlich ausgestaltete "Teilhabe" von Bürgern (von der öffentlichen Bekanntmachung eines konkreten Vorhabens über die Auslegung der Antragsunterlagen und die Akteneinsicht bis zur Durchführung eines Erörterungstermins) an der letzten Instanz eines umfassenderen Planungs- und Entscheidungsprozesses dar.

Mit der rechtlich institutionalisierten Beteiligung am Verwaltungshandeln werden unterschiedliche Zielsetzungen bzw. Normzwecke verbunden, die sich historisch wie systematisch auf drei wesentliche Regulierungsprobleme administrativer Infrastrukturpolitik beziehen lassen.

Demzufolge hat man es zu tun mit

- der Regulierung des Verhältnisses zwischen Privatleuten und staatlichen Behörden;
- der Regulierung verwaltungsinterner Planungs-, Abstimmungs-, Entscheidungs- und Bewertungsprobleme;
- der Regulierung des (politischen) Verhältnisses zwischen staatlicher Administration und staatsbürgerlicher Öffentlichkeit.

Wie schon bei der Skizzierung der historischen Ausprägungen von Öffentlichkeitsbeteiligung angedeutet, lassen sich diesen Regulierungsproblemen die gän-

gigen Zielbestimmungen - unabhängig von ihren konkreten Bedeutungsgehalten - zuordnen:

- die Gewährung von rechtlichem Gehör, die Verbesserung der subjektiv-rechtlichen Position der Verfahrensbeteiligten (einschließlich der Betreiber) durch eine Vorverlagerung des Rechtsschutzes ins Verwaltungsverfahren wie schließlich der individuelle Schutz von Grundrechten (z.B. Recht auf Eigentum oder auf Gesundheit und körperliche Unversehrtheit) (RECHTS-SCHUTZFUNKTIONEN);
- die Information der Verwaltung zum Zweck der entscheidungsrelevanten Tatsachenermittlung, die Identifizierung des vom Vorhaben betroffenen Personenkreises, die Organisierung von Interessenartikulation und möglichem Interessenausgleich der Beteiligten und die Gewährleistung eines allgemein transparenten, sachlich, zeitlich und ökonomisch effektiven Verwaltungshandelns (VERWALTUNGSFUNKTIONEN);
- die Information der Öffentlichkeit, ihre (indirekte) Kontrolle des Verwaltungshandelns, Bildung von Vertrauen und Akzeptanz gegenüber den Verwaltungsentscheidungen, Unterstützung friedlicher Austragung von Konflikten, Demokratisierung administrativer Planungs- und Entscheidungsprozesse, Erhaltung und Förderung der öffentlichen Konsensbildung, Legitimation des Verwaltungshandelns (SOZIOPOLITISCHE FUNKTIONEN).

#### *Exkurs zum Funktionsbegriff*

Wenn wir an dieser Stelle den Funktionsbegriff verwenden, so ist uns durchaus bewußt, wie unabgeklärt dieser Begriff in seiner theoretischen Verwendungsweise noch ist (*Luhmann 1984, Stegmüller 1969*).

Wie zahlreiche andere Termini des wissenschaftlichen und philosophischen Grundvokabulars tritt auch der Ausdruck "Funktion" in einer Vielzahl von Bedeutungen auf. Alle haben sich aus dem ursprünglichen Wortsinn, der auch durch "Verrichtung" oder "Tätigkeit" ausgedrückt wird, entwickelt. Bei Thomas von Aquin wird der Funktionsbegriff mit dem Amt oder der Institution in Verbindung gebracht. Funktion bezeichnet eine einzelne "Tätigkeit" oder "Leistung", die dem Inhaber einer Position zugewiesen wird (*Cassirer 1969*). Ähnlich definiert das Große Vollständige Universal-Lexikon: "Funktion heißt ein Amt, oder die Verwaltung desselben" (1735 Bd. 9, Sp. 2308). Dieser Funktionsbegriff wurde später verallgemeinert und auf nicht-menschliche Tätigkeiten bezogen. Beson-

ders in der Physiologie hat sich eine mechanistische Bedeutung von "Funktion" durchgesetzt und bezeichnet dort Verrichtungen, Leistungen oder die Art und Weise der Betätigung von Organen: "Funktion (lat.) Tätigkeit, Verrichtung, besonders amtliche, wird auch als ein Gegensatz zu dauernder Amtsübertragung gebraucht; Verrichtung eines körperlichen Organs". Dieses Zitat aus Meyers Großem Konversations-Lexikon (Bd. 7, S. 212) zeigt schon das Hinübergleiten zu organistischen Bewertungsweisen. Im Brockhaus von 1968 erscheint die allgemeine Definition von Funktion schon völlig abstrahiert von amtlicher Tätigkeit. "Funktion (lat., Verrichtung) allgemein: Verrichtung, Aufgabe, Obliegenheit von Teilen im Rahmen eines Ganzen; auch: Leistung, Tätigkeit, Wirksamkeit, Bestimmung u.a." (Brockhaus 1968, Bd. 6, S. 680).

Anhand dieses Definitionswandels zeigt sich, daß der Funktionsbegriff ein Spektrum aufweist, das vom Handlungsbegriff bis hin zum Ordnungsbegriff reicht.

Nagel (1961, S. 522-526) hat sechs unterschiedliche Bedeutungen der Verwendungsweise des Funktionsbegriffs analysiert und versucht, dessen Bedeutungsbreite abzustecken:

- Der Begriff Funktion wird im mathematischen Sinne gebraucht, um Abhängigkeits- oder Interdependenzbeziehungen zwischen zwei oder mehreren Variablen zu bezeichnen, gleichgültig ob die entsprechenden Variablen operationalisierbar sind oder nicht.
- Der Begriff Funktion wird manchmal im Sinne von "Funktionieren" verwandt, d.h. um Prozesse oder Operationen innerhalb einer gegebenen Entität zu bezeichnen, ohne aber die verschiedenen Wirkungen dieser Aktivitäten anzuzeigen.
- Der Begriff Funktion wird häufig von Biologen (oder von anderen im analogen Sinn) in der Redensart "die vitalen Funktionen" verwandt, um ihn auf bestimmte Typen organischer Prozesse (z.B. Reproduktion, Assimilation, Respiration) zu beziehen. Diese "vitalen Funktionen" können als definierende Attribute lebender Organismen betrachtet werden.
- Der Begriff Funktion bezeichnet häufig eine allgemein erkannte Verwendung oder Nützlichkeit eines Dinges oder irgendeine allgemeine Wirkung einer Handlung. Z.B. "Eine Axt hat die Funktion, Holz zu fällen", oder "Das Streuen von Dünger hat die Funktion, den Boden fruchtbar zu machen".

- Der Begriff Funktion bezeichnet auch (in Erweiterung der eben genannten Bedeutung) eine Reihe von Folgen, die ein Ding oder eine Handlung entweder für das "System als Ganzes" oder für verschiedene andere zum System gehörende Elemente hat.
- "Funktion" ist der Beitrag (oder der unter geeigneten Umständen mögliche Beitrag) eines strukturellen Merkmals zur Aufrechterhaltung irgendeiner festgesetzten Charakteristik oder Bedingung in einem gegebenen System. Etwa: "Die Funktion des Regulators in der Maschine ist die Aufrechterhaltung einer bestimmten Temperatur".

Brechen wir hier die Darstellung der verwirrenden Bedeutungsvielfalt des Funktionsbegriffs ab. Sowohl die enzyklopädische begriffsgeschichtliche Analyse als auch die systematisch-analytische Begriffsunterscheidung von Nagel - eine ähnliche Differenzierung von *Merton (1967)* sei noch am Rande erwähnt - hat ergeben, daß der Funktionsbegriff von seiner ursprünglich engen lateinischen Verbindung mit "Amt" bzw. "Verwaltung desselben" gelöst wurde, eine zunehmende Verallgemeinerung erfuhr und damit ein immer breiter werdendes Verwendungsfeld mit entsprechend spezifischen Funktionsbedingungen gefunden hat. Als gemeinsame Erkenntnis kann man in der erscheinenden Vielfalt der Funktionsbedeutungen festhalten: Funktion bezeichnet die Art und Weise, in der variierende Dinge, Ereignisse und deren Beziehungen untereinander einem - vom Wissenschaftler - invariant gesetzten Gesichtspunkt zugeordnet werden.

Die Schwierigkeiten mit dem Funktionsbegriff werden für unser Projekt darüber hinaus noch dadurch gesteigert, daß die Rechtswissenschaft einen äußerst unbedachten Umgang mit dem Funktionsbegriff - seinen methodischen und theoretischen Voraussetzungen - pflegt.

Man findet hier zwei Verwendungsweisen, die in vielen Fällen auch noch in Verbindung miteinander gebracht werden. Funktion wird entweder als Leistung oder als Zweck begriffen. Der BGH verwendet den Funktionsbegriff sowohl als Kennzeichnung staatlicher Tätigkeit (Leistung) als auch zur Bezeichnung der Aufgabe (Zweck) (*vgl. BGH 28, 180; BGH 216, 184, 188 f.*).

Die Rechtswissenschaftler, die stärker von den gesellschaftlichen Bedingungen des Rechts her denken, definieren die Funktion des Rechts als Leistung. "Unter der gesellschaftlichen Funktion des Rechts verstehen wir eine Leistung des Rechts für die Gesellschaft" (*Maihofer 1970, S. 25*). Leistung wird dann weiter be-

urteilt/bewertet als regulative und integrative Leistung, wobei sich die regulative Leistung als eine Art "soziale Kontrolle" (Konfliktregulierung) erweist, während die integrative Leistung in der Reorganisation von gestörten Interaktionsverhältnissen (Stabilisierung) gesehen wird. Die eher dogmatisch orientierten Juristen verbinden den Funktionsbegriff mit der Zweckkategorie. "In diesem Sinn kann die soziale Funktion des positiven Rechts der Gegenwart in der Verwirklichung der durch eine Rechtsnorm gesetzten oder doch vorausgesetzten praktischen Zwecke erblickt werden" (Krawietz, 1967, S. 65). Bei der Explikation des Zwecks (Funktion) eines Rechtssatzes oder eines Gesetzes wird entweder auf den Willen des Gesetzgebers verwiesen, oder es wird bei der Geschichtsphilosophie eine Anleihe aufgenommen, indem von einem objektiven Zweck gesprochen wird. Luhmann hat dieses Verhältnis treffend charakterisiert. "Danach ist mit Funktion eine finale Struktur, eine objektive Zweckrichtung gemeint. Die Funktion eines Rechtsinstituts oder eines Rechtssatzes bestehe in einer der Wirklichkeit gestaltenden Aufgabe, in einer Bewirkung geschätzter Wirkungen, in einem Zweck. Der Sinn des Funktionsbegriffs liegt dann lediglich darin, daß Objektiv-Zweckmäßige mit einem Schein von technischer Eindeutigkeit gegen die bloß subjektiv gemeinten Zwecke abzusetzen" (Luhmann 1981, S. 274). In beiden Fällen geriet die Rechtswissenschaft in Fallen, aus denen sie sich nicht mit eigenen Mitteln befreien kann. Definiert sie den Funktionsbegriff als Leistung, so eröffnet sie sich ein weites Feld theoretischer als auch empirischer Untersuchungen. Theoretisch insoweit als sie angeben muß, auf was sich die Leistung bezieht, und was diese Leistung bewirkt. Darüberhinaus muß sie auch bewerten, ob die Leistung positiv oder negativ anzusehen ist. In unserem Fall müßte man die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung als Leistung auf den gesamten technologiepolitischen Entscheidungsprozeß beziehen, zumindest aber auf das System des Verwaltungsverfahrens als Entscheidungsprozeß.

Ungeklärt bleibt in der Rechtswissenschaft, worauf der Funktionsbegriff bezogen werden soll. Soll eine funktionale Analyse von Rechtsfiguren wie zum Beispiel Eigentum, Vertrag usw. die und kausalen - z.B. wirtschaftlichen - Folgen bestimmen oder nur den semantischen und logischen Stellenwert dieser Rechtssätze im Begriffssystem der Dogmatik angeben (Jahr 1970)? Die Untersuchung der Funktion von Begriffen liegt auf einer anderen Ebene als die Bestimmung der sozialen Funktion von Rechtsinstituten. Die eine richtet sich auf die logisch-begriffliche Analyse, während die andere sich auf die Festlegung von kausalen Ursachen und Wirkungen bezieht.

Die Verwendungsweise des Funktionsbegriffs im Sinne von Zweck wirft ähnliche Schwierigkeiten auf. Der Jurist hält den Zweckbegriff für instruktiver, als er in Wirklichkeit ist (*Luhmann 1981*). Zwecke werden nicht nur als subjektiv intentionale Ziele gesetzt, denen man bestimmte Mittel zu ihrer Erreichung zuordnet, vielmehr wird dem Zweckbegriff eine Objektivität beigemessen, die über die subjektiven Intentionen hinausgeht. Die Zwecke des Gesetzgebers sollen ja in diesem Sinn nicht allein die empirisch zu bestimmenden Ziele, Intentionen der jeweiligen konkreten historischen Subjekte sein, sondern mit der funktionalen Analyse wird der objektiv-richtige als auch der gerechte Zweck des einzelnen Rechtsinstituts zu ermitteln versucht (*Priester 1970, Pfeifer 1980, Held 1983*). Damit hält die Rechtswissenschaft an einem Begriff fest, der schon seit langem seine Bedeutung verloren hat. Denn spätestens mit Beginn der Neuzeit läßt sich eine objektive Zweckkategorie nicht mehr wirklich begründen. Mit der Subjektivierung des Wahrheitskriteriums als intersubjektive Gewißheit ist auch eine objektive Teleologie in Verruf geraten (*Luhmann 1968, Düsing 1981*). Der Begriff einer objektiven Zweckmäßigkeit wurde im Rahmen der Geschichtsphilosophie einem gesellschaftlichen Gesamtsubjekt zugeschrieben (*Habermas 1967*). Spätestens seit der vernichtenden Kritik Poppers an der Geschichtsphilosophie aber wird sich heute niemand ohne weiteres auf eine objektive Zweckmäßigkeit sozialer und historischer Abläufe berufen können (*Popper 1965, Stegmüller 1970*). Mit dem Ende einer Naturteleologie, wie sie bei Aristoteles oder auch noch bei Kant vorkommt, ging auch die Überzeugungskraft eines "objektiven Zwecks" verloren (*Spaemann, Löw 1981*). Der Zweckbegriff ist heute subjektiviert und an die Intention, das Wollen der einzelnen Individuen gebunden. Zwecke gelten jedoch nur als relativ und können in anderer Hinsicht wieder Mittel sein. In beiden Verwendungsweisen des Funktionsbegriffs - sowohl definiert als Leistung als auch definiert als Zweck - bleibt die Rechtswissenschaft an überholte theoretische und methodische Vorstellungen gebunden.

Wenn die Funktion keine Leistung, kein Zweck und keine zu bewirkende Wirkung ist, was ist sie dann? Wir knüpfen mit der Bestimmung des Funktionsbegriffs bei Luhmann an, der in der Funktionsbestimmung eine reine Abstraktion sieht. Eine Funktion ist die **Beziehung** einer Leistung auf einen Gesichtspunkt, unter dem diese Leistung austauschbar wird gegenüber äquivalenten Leistungen. Die Funktion ist also Beziehung, Relation; sie ist näher bestimmt dadurch, daß das, woraufhin sie relationiert wird, als gegeben und identisch vorausgesetzt wird. "Funktionen sind immer Synthesen einer Mehrzahl von Möglichkeiten. Sie



sind immer Gesichtspunkte des Vergleichs der realisierten mit anderen Möglichkeiten (Luhmann 1984, S. 405).

Wenn wir also von den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung sprechen, so meinen wir, daß die Öffentlichkeitsbeteiligung jeweils andere "Leistungen" oder "Ziele" zugesprochen bekommt, sobald sie von unterschiedlichen Systemen definiert wird. Wird die Öffentlichkeitsbeteiligung von Rechtssystemen aus betrachtet, steht ganz die Gewährung des Rechtsschutzes im Vordergrund. Bei der Verwaltung tritt der Entscheidungs- und Informationsaspekt stärker hervor, während aus Sicht der Öffentlichkeit die Partizipation am Entscheidungsprozeß die ausschlaggebende Rolle spielt. Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet dann, den Zusammenhang der widersprüchlichen Anforderungen zu sehen.

Jede Bewertung der "praktischen Erfahrungen" mit der Öffentlichkeitsbeteiligung ist also zunächst konfrontiert mit den unterschiedlichen Perspektiven der jeweils vertretenen Positionen. Greifbar werden solche unterschiedlichen bis kontroversen Sichtweisen nicht zuletzt in der Diskussion über die "Funktionen" der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Bei einer Reflexion auf die Realisierungsbedingungen dieser drei Zielgruppen ist allerdings sofort die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit diese sich miteinander vereinbaren lassen. Mit dieser Frage ist nicht nur die Verwaltung selber konfrontiert, wenn sie ihrem gesetzlichen "Gesamtauftrag" zu folgen versucht (Wahl 1982, S. 157), sondern erst recht die gesetzgeberischen Instanzen, die angesichts der anhaltenden öffentlichen Diskussion um Öffentlichkeitsbeteiligung die Angemessenheit der geltenden Verfahren im Blick auf Problemlagen und politische Zielsetzungen zu prüfen haben. Während sich aus der Sicht der Verwaltung der Zielkonflikt eher auf den Widerspruch zwischen Rechtsschutz und Verwaltungseffizienz konzentriert (Abwägung öffentlicher und privater Interessen - vgl. Wahl 1982, S. 171) und die Einbeziehung soziopolitischer Funktionen von Öffentlichkeitsbeteiligung häufig noch auf die Problemwahrnehmung mangelnder Akzeptanz reduziert wird, stellt sich im politischen Raum die Abwägung konfligierender Ziele weit umfassender. Es zeigt sich, daß hier ordnungspolitische und staatsrechtliche Grundvorstellungen berührt sind.

## 5. Ziele der Untersuchung "Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben"

Schon ein flüchtiger Blick auf die Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in den deutschen Genehmigungsverfahren zeigt, daß alle drei Funktionsgruppen (Rechtsschutz, Verwaltungseffizienz, soziopolitische Konfliktregulierung) suboptimal erfüllt werden. Sowohl die beteiligten gesellschaftlichen Akteure im allgemeinen, als auch die Vertreter der drei gesellschaftlichen Subsysteme (Verwaltung, Wirtschaft, Recht) zur Öffentlichkeitsbeteiligung klagen jeweils aus ihrer Sicht über einschlägige Defizite, so z.B. über

- Aushöhlung des Rechtsschutzes durch unzureichende Informationen der Betroffenen und irreversible Ergebnisse von Vorverhandlungen zwischen Verwaltung und Betreibern;
- unzumutbare Verzögerungen beim Bau technischer Großanlagen mit der Folge nicht kalkulierbarer Kostensteigerungen;
- Beeinträchtigung der Verwaltungseffizienz durch die Verzögerung der Verfahren und Funktionsdefizite der politischen Willensbildung;
- Bedrohung von politischem Grundkonsens und Verwaltungslegitimation durch prozedurale und materielle Unausgewogenheit der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Gemessen an den Dimensionen und Folgen umweltrelevanter Großvorhaben wie an den entsprechenden Problemen heutigen Verwaltungshandelns wäre es bedenklich, bliebe dieser Zustand erhalten. Offenbar geht es hier darum, die drei generellen Problemlagen (Verhältnis Privatreute-Staat, verwaltungsinterne Planungs- und Entscheidungsprozesse, Verhältnis Administration-Öffentlichkeit) gleichermaßen durch geeignete Verfahren zu berücksichtigen.

In unserer empirischen Untersuchung der praktischen Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung soll es vor allem auch darum gehen, die Möglichkeiten einer Optimierung der prima facie widersprüchlichen Funktionen durch verfahrensmäßige Neuregelungen und Vereinheitlichungen abzuschätzen. Angesichts der tatsächlichen Geltung wie der restriktiven Bedingungen für die skizzierten Funktionen ist zu fragen, ob und in welchem Maße die Realisierung der einen

nicht doch mit der Realisierung der übrigen vereinbar ist. Dazu sind Perspektiven und Erfahrungen aller beteiligten Akteure einzubeziehen.

Im einzelnen werden folgende grundlegende Forschungsziele mit dem Projekt verfolgt:

1. Vergleichende Darstellung und Kommentierung der rechtlichen Regelungen von Öffentlichkeitsbeteiligung in den deutschen Verwaltungsverfahren zu umweltrelevanten Großvorhaben (Bereiche Energiewirtschaft, Industrie und Verkehr) sowie Diskussion über Sinn und Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung.

*Exkurs:*

Problemorientierter Rechtsvergleich der Regelungen von Öffentlichkeitsbeteiligung in entsprechenden Verfahren der Länder USA, Frankreich und Schweiz.

2. Empirische Überprüfung der Frage, ob der gesetzgeberische Zweck von Öffentlichkeitsbeteiligung in den untersuchten Verwaltungsverfahren erreicht worden ist.
3. Empirische Überprüfung der faktischen Geltung von in der rechts- und sozialwissenschaftlichen Literatur diskutierten Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in diesen Verwaltungsverfahren.
4. Bestimmung des praktischen Verhältnisses der Funktionen und Funktionskomplexe zueinander sowie der fallspezifischen, verfahrensbedingten oder vorhabensabhängigen Determinanten für diesen Zusammenhang der Funktionen.
5. Diskussion rechtspolitischer Empfehlungen:
  - Überprüfung der Möglichkeiten zur Modifikation geltender rechtlicher Regelungen wie außerrechtlicher Durchführungsbedingungen (z.B. vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend § 2a BBauG2)
  - Überprüfung der Möglichkeiten zu einer rechtlichen Vereinheitlichung der unterschiedlichen Verfahren von Öffentlichkeitsbeteiligung (z.B. generelle Popular- oder Betroffenenbeteiligung)
  - Diskussion des Grundkonzeptes von Öffentlichkeitsbeteiligung in der BRD vor dem Hintergrund der neuartigen Problemlagen im Verfahren zur Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben und vergleichbarer internationaler Regelungen.

Bei der Umsetzung der Forschungsziele in entsprechende Untersuchungsfragen wird grundsätzlich zwischen "rechtlichen" und "empirischen" Fragen unterschieden. Erstere sollen primär durch rechtswissenschaftliche Auslegungen der geltenden Regelungen und der gerichtlichen Rechtsprechung beantwortet werden, letztere primär durch sozialwissenschaftliche Erhebungen und Interpretationen praktischer Sachverhalte.

Für den Bereich der "empirischen Fragen" wurde ein Untersuchungsdesign (vgl. 6.) zugrundegelegt, das sich formal an Konzepte der Implementations- und Evaluationsforschung anlehnt.

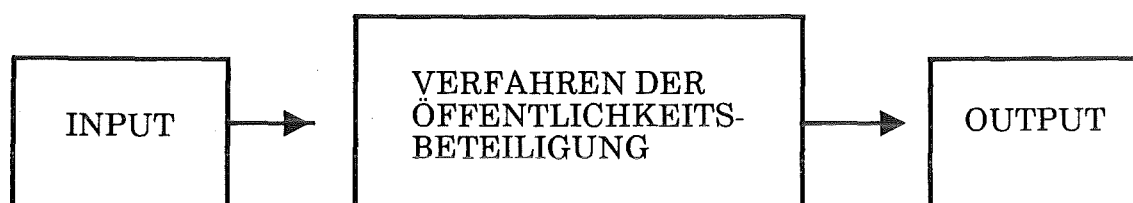
Abgesehen von der prozeßorientierten Unterscheidung zwischen Voraussetzungen des Verfahrens, Ergebnissen des Verfahrens und dem Verfahren selbst (Input-Verfahren-Output) ist der zentrale Untersuchungsgegenstand, nämlich das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, analytisch differenziert worden (Akteure, Themen, Interaktion). In der Realität verweisen diese drei Aspekte des Verfahrens natürlich aufeinander und sind unabhängig voneinander nicht sinnvoll interpretierbar. Zu beachten ist vor diesem Hintergrund, daß nur innerhalb des Aspekts "Interaktion" bzw. "Verfahrensablauf" eine zeitliche Systematik zugrundegelegt werden kann.

Zu beachten ist ferner, daß eine eindeutige Zuordnung der Untersuchungsfragen zu diesen Erhebungsinstrumenten (Dokumentenanalyse-Schema, halbstandardisierter Fragebogen, Interview-Leitfäden für die "Schlüsselpersonen") nicht immer möglich ist. Eine ganze Reihe der Untersuchungsfragen sind in allen drei Erhebungsinstrumenten zu berücksichtigen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Forschungsziele selbstverständlich nicht mit den Erhebungsinstrumenten identisch sind. Sinngehalt und Form der Fragen in der Erhebung müssen Standards der empirischen Sozialforschung (Neutralität, Verständlichkeit, Zeitbudget) entsprechen, während den Forschungszielen hypothetische Annahmen und theoretische Interessen zugrunde liegen.

## 6. Design der empirischen Untersuchung

In Anlehnung an vergleichbare Untersuchungen läßt sich das reale Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung schematisch als ein Prozeß auffassen, in dem ein bestimmter Input im Vollzug des Verfahrens mit dem Resultat eines bestimmten Outputs verarbeitet wird.



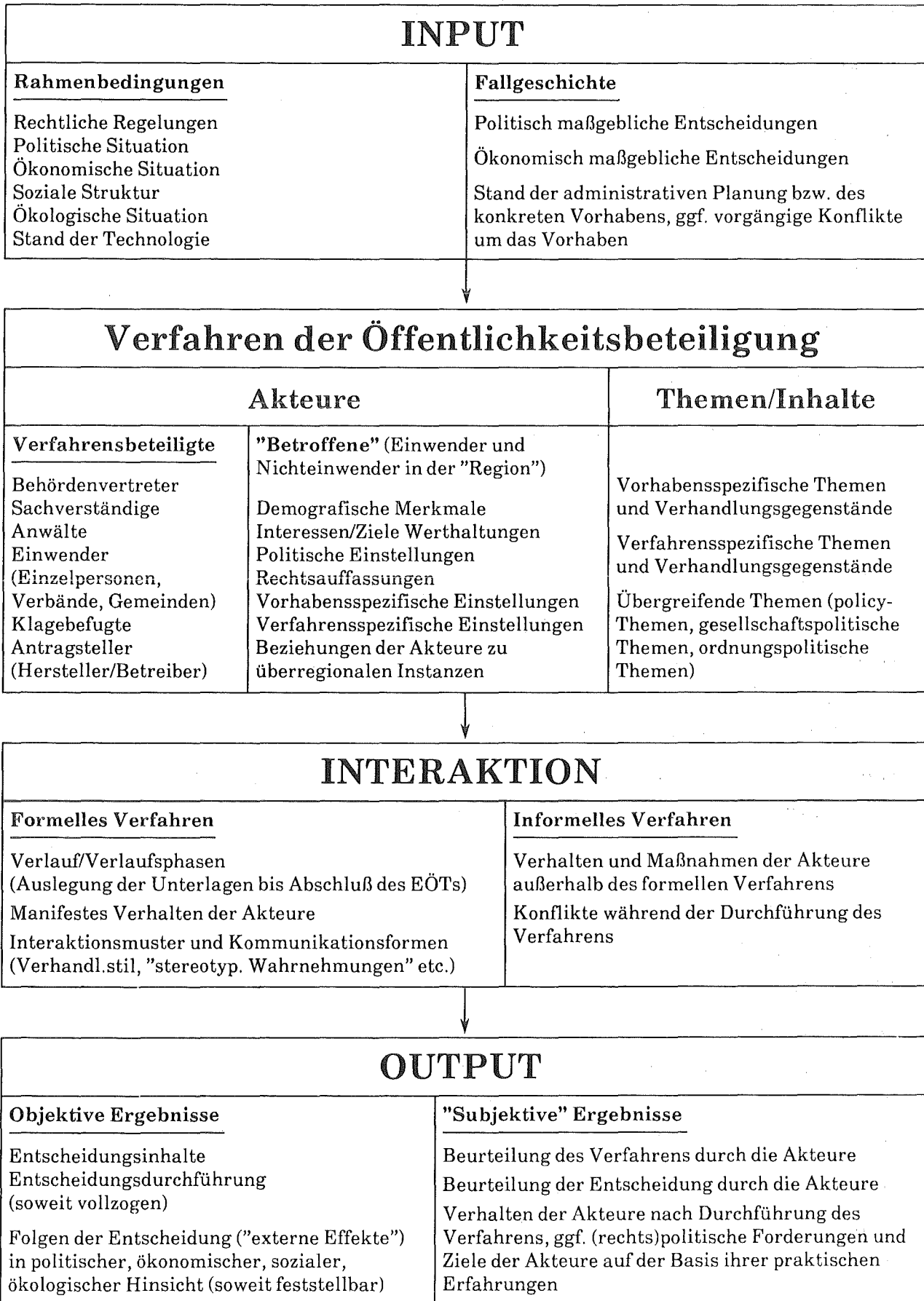
Dabei wird gemäß der Zielsetzung der Untersuchung ein relativ kleiner Ausschnitt der Vorgänge bei der Planung und Implementation umweltrelevanter Großvorhaben herausgegriffen, nämlich das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung. Auf ihn richtet sich das wesentliche Interesse und dementsprechend detaillierter erfolgt seine empirisch-analytische Dimensionierung.

Die nachstehende ausführliche Dimensionierung (vgl. Schaubild S. 86) ist als unmittelbare Vorstufe der empirischen Operationalisierung der in der Untersuchung zu erhebenden Variablen zu verstehen. Sie bildet die Grundlage für die Entwicklung der Erhebungsinstrumente im einzelnen (Dokumentationsanalyse-Schema, Leitfäden für die offenen Interviews mit den 'Schlüsselpersonen', Fragebogen für die Befragung der 'Betroffenen'), die für jeden Untersuchungsfall zur Anwendung kommen.

Die konkreten Forschungsfragen, die die empirische Untersuchung leiten und in geänderter Form in den unterschiedlichen Erhebungsinstrumenten zum Tragen kommen sollen, lassen sich durch diese Dimensionierung eindeutig strukturieren.

Dabei ist zu beachten, daß alle drei Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung (Input, Verfahren, Output) durch die drei genannten Erhebungsformen gleicher

Schaubild: Analytische Dimensionierung der empirischen Untersuchung



maßen bearbeitet werden. So erfordert etwa eine Frage zu den allgemeinen Voraussetzungen und konkreten Bedingungen des Verfahrens ("Werden die Bürger von den für die Verwaltung entscheidungsrelevanten Gesichtspunkten und rechtlichen Überlegungen informiert? Wie umfangreich ist diese Information, und wie wird sie von den Bürgern bewertet?") sowohl die Auswertung der entsprechenden Dokumente, die retrospektive Befragung von Schlüsselpersonen (insbesondere aus der Administration) als auch die Erhebung von Wahrnehmung/Bewertung des administrativen Handelns durch die regional ansässigen Bürger. Insgesamt sollen die so erhobenen Daten sowohl Rückschlüsse auf die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung im einzelnen als auch auf die faktische Strukturierung der Verfahren (Akteure, Themen, Verfahrensablauf) durch die konkurrierenden rechtsnormativen Konzeptionen ermöglichen.

## 7. Untersuchungsinstrumente

Um die Vielzahl der Aspekte empirisch zu erfassen, wurde eine Reihe von Untersuchungsinstrumenten entwickelt.

1. Studium der Vorgeschichte und des Verlaufs der ÖB anhand vorhandener **Dokumente** und der **Zeitungsberichterstattung** und retrospektiv aus der Sicht der Akteure;
2. Analyse des **Erörterungstermins** anhand des Verlaufs- und des **Wortprotokolls**, teils quantitativ, teils qualitativ, unter den Aspekten der verhandelten Sachfragen und der **Kommunikationsstrategien** und **Verlaufsmuster**;
3. **standardisierte** Befragung der regionalen Bevölkerung (im Fall GKN-2 die Kreise Heilbronn und Ludwigsburg);
4. **Gruppengespräch** bzw. Einzelinterviews mit **Schlüsselpersonen** der jeweiligen Öffentlichkeitsbeteiligung aus den beteiligten Gruppen **Verwaltung, Antragsteller** und **Einwender**).

Der standardisierte Fragebogen ebenso wie die Leitfäden für die Intensivgespräche wurden wiederum angeleitet durch die analytische Unterscheidung zwischen Akteuren (ihren Interessen, Wertorientierung und Einstellungen), Themen und Verfahren bzw. Interaktion, wobei drei Ebenen der Problematik umweltrelevanter Großvorhaben jeweils anzusprechen waren: die generelle Ebene politischer Orientierungen, Themen und Verfahren, die Ebene der umweltrelevanten Großvorhaben im allgemeinen und die Ebene des jeweils untersuchten Falls, der natürlich die größte Bedeutung zukommt.

## 8. Nachbemerkung zu einigen Forschungsproblemen

Bei dem vorgestellten Forschungsprojekt handelt es sich um eine interdisziplinäre, vergleichende Falluntersuchung, die sich zum Ziel gesetzt hat, empirische Rechtstatsachenforschung zu betreiben. Damit sind vier Stichworte gegeben (Interdisziplinarität, Repräsentativität, Vergleich, Verhältnis empirischer Forschung und juristischer Dogmatik), hinter denen sich einige Forschungsprobleme verbergen, die hier in aller Kürze aus unserer Sicht und aufgrund der Projekterfahrung kommentiert werden sollen.

### 8.1 Interdisziplinarität

Interdisziplinarität war die progressive Forschungsformel der siebziger Jahre (*Kocka 1987*). Heute, nachdem die disziplinäre Orientierung wieder Urstände feiert, hat solch ein Vorhaben leicht etwas Anrühiges. Interdisziplinarität, so kann man spitz formulieren, ist der Versuch des Turmbaus zu Babel nach der Sprachverwirrung. In dem Projekt wurde gezwungenermaßen mit unterschiedlichen Terminologien gearbeitet. Auch uns ist es nicht gelungen, die Kluft zwischen normativ-dogmatischer und empirisch-analytischer Betrachtungsweise zu überwinden. Daß wir es trotzdem wagen, Ergebnisse zu präsentieren, läßt sich aus der Erkenntnis rechtfertigen, daß bei solch einem Forschungsgegenstand, wie ihn die Öffentlichkeitsbeteiligung darstellt, die Schwierigkeiten interdisziplinär zu erforschen, nur noch von den Schwierigkeiten übertroffen werden, nicht interdisziplinär zu forschen. Der zweite Punkt hängt mit dem ersten eng zusammen. Die etwas künstliche Parallelführung von juristischem und sozialwissenschaftlichem Diskurs ist dem nämlichen Umstand geschuldet. Interdisziplinarität ruft nicht nur Sprachprobleme hervor, sondern sie provoziert auch Selbstbehauptungsstrategien. Es besteht die Gefahr, daß das "inter" durch ein "über und unter" der Disziplinen ersetzt wird. Um diesem zu entgehen, haben wir uns für ein teilweises "Nebeneinander" entschlossen.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung als Teil des Verfahrens - und hier besonders als Teil eines Planungs- oder sogenannten Massenverfahrens - kann prinzipiell unter zwei Gesichtspunkten betrachtet werden:

- a) Öffentlichkeitsbeteiligung als Idee, insbesondere als Rechtsnormidee; hierbei handelt es sich um die spezifisch juristische Sichtweise.



- b) Öffentlichkeitsbeteiligung als Realvorgang, insbesondere als sozialer Prozeß der Interaktion von beteiligten Akteuren.

Die juristische Betrachtungsweise hat unseres Erachtens die doppelte Aufgabe, den Normsinn und die einzelne gesetzliche Regelung, wie sie z.B. im AtVfV festgelegt sind, zu explizieren und von daher empirische Untersuchungsfragen zu entwickeln.

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht sind Verfahren selektive Entscheidungsprozesse, bei denen sich die Beteiligten gegenüberstehen, Entscheidungsalternativen miteinander abgeglichen und entscheidungsrelevante Kompromisse geschlossen werden. Die Struktur des Verfahrenssystems ist durch die geltenden Rechtsnormen umrissen, jedoch sind die Normen nicht schon selbst das Verfahren, sondern strukturieren allenfalls den Ablauf der Interaktionsprozesse der Verfahrensbeteiligten.

Beide Perspektiven sollten in dem Projekt aufeinander bezogen werden, um sich wechselseitig fruchtbar zu machen. Dies setzt aber voraus, daß beide Perspektiven zunächst eigenständig entwickelt werden.

Erst im Zusammenspiel von Normen, deren handlungsleitender Interpretation, der Interaktionen der Beteiligten und den entsprechenden Entscheidungen konstituiert sich der zu untersuchende Gegenstand: die Öffentlichkeitsbeteiligung bei den Genehmigungsverfahren. Öffentlichkeitsbeteiligung ist dann immer sowohl ein normativ intendierter, als auch ein sich real vollziehender Prozeß.

Insoweit mit der Öffentlichkeitsbeteiligung unterschiedliche Zielvorstellungen verbunden werden, ist es bisher nicht gelungen, eine verbindliche und anerkannte Typologie der Ziele und des Norminhalts bzw. des Normsinns festzulegen. Gleichwohl kann man drei Ebenen der Diskussion unterscheiden. Die erste Ebene bestimmt die Ziele und verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bürgerbeteiligung, während die zweite Ebene sich stärker auf die konkrete Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung bezieht. Auf der dritten Ebene werden rechtspolitische Verbesserungsvorschläge diskutiert.

Vorab kann jedoch gesagt werden, daß in der Literatur allgemein davon ausgegangen wird, daß die Bürgerbeteiligung immer dort sinnvoll ist, wo es darum geht, eine gesetzlich nur schwach bestimmte Verwaltungsentscheidung zusätzlich abzusichern. Der Sinn der Bürgerbeteiligung wird darin gesehen, daß ein

verfahrensmäßiger Kontakt zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit zustande kommt, bei dem beide - Öffentlichkeit und Verwaltung - sowohl in rechtlicher als auch in sachlicher Hinsicht voneinander lernen. Im Zentrum der Bürgerbeteiligung steht deshalb die Kommunikation zwischen der Genehmigungsbehörde, den Einwendern und den Antragstellern. Ist diese Kommunikation gestört oder nicht möglich, ist die Bürgerbeteiligung insgesamt in Frage gestellt (*Hoffmann-Riem/Rubbert 1984*).

Für unsere interdisziplinären Fragestellungen kann man drei Ebenen der Untersuchung unterscheiden:

- Normativer Sinn der Öffentlichkeitsbeteiligung,
- die Interessen, Absichten und das Verhalten der Akteure im Verfahren,
- die inhaltliche Debatte der Vorhaben, die realisierten Ziele, die mit der Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden sind und deren durch die Akteure festgestellten Defizite.

## 8.2 Repräsentativität

Die Untersuchung über die Öffentlichkeitsbeteiligung konnte aus zeitlichen, aber vor allem auch finanziellen Möglichkeiten nicht als eine Totalerhebung durchgeführt werden. Somit kann sie nicht Anspruch auf Repräsentativität im Sinne der Statistik erheben. Sie beansprucht insofern keine Allgemeingültigkeit - weder in Bezug auf eine allgemeine Theorie, noch in Bezug auf vollständige, empirische Erfassung aller Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben. Es geht zunächst um eine bloße Beschreibung von Veränderungen im Bereich rechtlicher und sozialer Prozesse - insbesondere um die genaue Betrachtung institutionalisierter Regelungen. Mit Hilfe vergleichender Fallstudien hoffen wir, bei einigen typischen Fällen eine genauere mikrosoziologische Bestandsaufnahme durchführen zu können. Sich in die Besonderheiten eines Falles zu vertiefen, heißt jedoch nicht, sich jeden Anspruchs auf Formulierung generalisierender Aussagen begeben zu müssen. Gerade durch die Falluntersuchungen hoffen wir, daß eine über den Einzelfall hinausweisende Einsicht zu Tage gefördert wird. Damit sind Implikationen verbunden:

- Zum einen müssen die Fälle so ausgewählt sein, daß sie für den Bereich "typische" Fälle sind. Wir sind dabei so vorgegangen, daß wir zunächst durch eine

ausführliche Literaturstudie den Begriff "umweltrelevante Großvorhaben" präzisiert und dann eine Vollerhebung aller Großvorhaben in der BRD vorgenommen haben. Aus dieser Grundgesamtheit wurden dann die Fälle nach entsprechenden Kriterien ausgewählt (*Schmittel 1985*). Daß zuerst die Fallstudie zu GKN-2 in Angriff genommen wurde, liegt daran, daß der Kernenergiekonflikt sowohl den Auslöser als auch die Struktur für Umweltkonflikte vorgibt. Hier findet man gewissermaßen in höchster Verdichtung alle Momente und Komponenten der Umweltdiskussion, wie sie für die 70er und 80er Jahre bestimmend geworden sind.

- Zum anderen besteht bei Fallstudien die Gefahr der unzulässigen Verallgemeinerung. Häufig werden fallspezifische Umstände als generelle Struktur angesehen. Diesen Fehler haben wir versucht dadurch zu vermeiden, daß eine detaillierte Fallgeschichte angefertigt wurde, die gerade die historischen Spezifika des jeweils einzelnen Falles berücksichtigt und so das Besondere im Allgemeinen sichtbar macht.
- Fallstudien tragen immer den Zwiespalt von historischer Einmaligkeit und möglicher Verallgemeinerungsgefährdung in sich. Dieser Zirkel dürfte nicht auflösbar sein - nur wie er im einzelnen hergestellt wird, darin erweist sich die Güte einer Fallstudie, die ja auch ihre großen Vorzüge gegenüber statistischer Repräsentativuntersuchungen hat, da gerade die detaillierte Struktur eines konkreten Falles aufgedeckt und in seiner Besonderheit erfaßt wird. Auch hier kann man - quasi ex negativus - die allgemeine Struktur entziffern.

In einem spezifischen Sinne jedoch beanspruchen wir durchaus Repräsentativität für unsere Untersuchung: nämlich im Sinne der angewandten Untersuchungsmethode. Auf dem Energiesektor ist uns bisher keine Studie bekannt, die einen Fall mit solch einer Vielzahl von empirischen Methoden und Instrumenten analysiert hat, wie die hier vorgelegte Untersuchung. Die Kombination der Untersuchungsinstrumente: Zeitungsanalyse, Wortprotokollanalyse, standardisierte Befragung, Gruppen- und Schlüsselpersonengespräche ermöglichten uns, den Fall GKN-2 in all seinen Facetten und Akteursperspektiven zu erfassen und mit Hilfe der Fallgeschichte gleichzeitig auch seinen historischen Verlauf zu rekonstruieren. Wir können mit einigermaßen gutem Gewissen behaupten, diesen Fall wirklich repräsentativ - gerade in methodischer Hinsicht - analysiert zu haben.

### 8.3 Vergleich

Im ursprünglichen Projektplan war ein Vergleich in doppelter Hinsicht vorgesehen. Zunächst sollte die normative Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem realen Ablauf des Verfahrens verglichen werden, um dadurch zu einer einfachen Soll/Ist-Bestandsaufnahme zu kommen. Anschließend war das Ziel, die Funktion und rechtliche Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung in verschiedenen Verfahrenstypen (Planfeststellungsverfahren, Unternehmergenehmigung, wasserrechtliche Genehmigung usw.) miteinander zu vergleichen. Beide Projektziele mußten, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, modifiziert bzw. konkretisiert werden. Unseren damaligen Überlegungen zur Methodik des Vergleichs lagen naive Vorstellungen sowohl vom Vergleich als spezifischer Erkenntnismethode als auch von der Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung zugrunde. Erst eine Beschäftigung mit vergleichenden Untersuchungen in den Sozialwissenschaften belehrte uns über die methodisch diffizilen Voraussetzungen eines solchen Vorhabens.

Nachdem in den Sozialwissenschaften, aber auch in den eher normativen Disziplinen die Begeisterung über eine rein kausalwissenschaftlich oder entscheidungstheoretisch orientierte Analyse merklich nachgelassen hat, da - bedingt durch restriktive *ceteris paribus* Klauseln - entweder nur triviale Ergebnisse gefunden worden waren oder aber keine echten Kausalitäts- bzw. Optimalitätsbedingungen angegeben werden konnten, da sich also die Realität für diese methodischen Verfahren als zu komplex erwies, gewinnen vergleichende Analysen wieder stärker an Beachtung. Besonders in der Politikwissenschaft erfreuen sich komparative Studien wieder starker Beliebtheit (*Berg-Schlosser/Müller-Rommel 1987*).

Forschungsansätze, die längere Zeit im Hintergrund standen, gewinnen oft wieder an Interesse deshalb, weil ihre Schwächen ebenfalls in Vergessenheit geraten sind. Die Bemühungen um den Vergleich deuten jedoch daraufhin, daß damit ein spezifischer Erkenntnisgewinn angestrebt wird (*Hondrich/Matthes 1979*). Wer vergleicht, fragt nach der Einheit im Verglichenen. Wer vergleicht, bringt Verschiedenes in eine Perspektive. Unter methodischer Sicht baut der Vergleich auf drei wesentlichen Voraussetzungen auf:

- Es müssen mehrere, zumindest aber zwei Vergleichsgegenstände gegeben sein,
- diese müssen insgesamt oder in einzelnen Merkmalen verschieden sein,

- sie müssen ein Gemeinsames, einen "Vergleichsgrund" aufweisen, der entweder in den Objekten selbst liegt, oder der als ein subjektiv gewählter an sie herangetragen wird.

Indem der Vergleich im Verschiedenen die Einheit thematisiert, zwingt er gerade dadurch zur Abstraktion. Der Vergleich ist so gesehen ein expandierendes Verfahren. Er ist, wie Luhmann in seinen Analysen am besten zeigt, das Erkenntnis-mittel eines universellen Substitutionsalismus.

Der faktische Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung ließ sich auch deshalb nicht einfach als Ist-Zustand beschreiben, da normative Vorstellungen und empirisches Verhalten der Akteure untrennbar miteinander verbunden waren. Im Falle des Soll/Ist-Vergleiches mußten wir einen Umweg wählen, indem wir jeweils die Strategien, Intentionen und Verhalten der Akteure während der Öffentlichkeitsbeteiligung mit deren eigenen Funktionsbestimmungen und Zweckzuschreibung für die Öffentlichkeitsbeteiligung verglichen. Es zeigte sich, daß Problemdefinition und das Verständnis der Akteure über Zielsetzung und Realisierung der gesetzlichen Bestimmungen der Öffentlichkeitsbeteiligung stark von der Zugehörigkeit zu den entsprechenden Organisationen geprägt wurde. Vertreter der Verwaltung betonen besonders den Effizienzstandpunkt und sahen schon im formal korrekten Ablauf die Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung erfüllt. Der Rechtsschutzgedanke wird im wesentlichen von den Vertretern des Rechtssystems, seien sie nun Richter oder Wissenschaftler, besonders stark in den Vordergrund gestellt, obgleich er im Verfahren selbst kaum eine Rolle spielt. Die Betroffenen selbst verbinden im wesentlichen Partizipations- und Demokratisierungsvorstellungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung und reagieren entsprechend frustriert auf den formalen Ablauf des Verfahrens. Aufgrund ihrer jeweilig differierenden Perspektive kamen die beteiligten Akteure zu einer partiell unterschiedlichen Wahrnehmung des faktischen Ablaufs der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Vergleich in diesem Fall konnte nur bedeuten zu versuchen, einen Zusammenhang von Problemdefinition und Problemlösung bei den Akteuren zu rekonstruieren, um möglichen Konsens und Dissens klarer in Bezug auf die Abschätzung der Leistung der Öffentlichkeitsbeteiligung herauszuarbeiten.

Die zweite Vergleichsperspektive - die Überprüfung der Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung in unterschiedlichen Genehmigungsverfahren - stellt sich einfacher dar.

Hier ist der Vergleichsgesichtspunkt eindeutig die Öffentlichkeitsbeteiligung in ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung. Unser Interesse richtet sich auf die Frage, ob der Politisierungsgrad des Vorhabensbereichs und der Verfahrenstyp andere Abläufe und Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung hervorbringen als im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, das für uns den Bezugspunkt bildet. Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren stellt nämlich das am heftigsten umstrittene und am höchsten politisierte dar. Sowohl von seinem rechtlichen Charakter als auch von seinem Umfang in der Sache her bildet es das komplexeste Verfahren im Umweltbereich und kann somit als Paradigma für die Strukturprobleme der Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

#### 8.4 Empirische Forschung und juristische Dogmatik

Das Verhältnis von empirischer Forschung und juristischer Dogmatik war in unserem interdisziplinären Projekt von Beginn an eine offene und des öfteren eine strittige Frage. Dies weniger deshalb, weil zwei unterschiedliche Disziplinen aufeinanderstießen, sondern vornehmlich deswegen, weil unterschiedliche Sichtweisen derselben gesellschaftlichen Realität miteinander konfrontiert wurden.

Empirische Forschung und juristische Dogmatik unterscheiden sich nicht nur bezüglich ihres Abstraktionsgrades, wobei die juristische Arbeit in aller Regel wesentlich konkreter und abgrenzbarer ist als die soziologische Forschung. Soziologische Analyse ist stärker theoriebezogen und für den Juristen manchmal in unverständlichem Ausmaß abstrakt. Aber auch die Methodenvielfalt der Sozialwissenschaften irritiert den Juristen, der auf seinem Gebiet an "richtigen" Entscheidungen orientiert ist. Nicht zuletzt bringt er den hypothetischen Ergebnissen der empirischen Forschung und ihrer reflexiven Aussagen ein kaum ausrottbares Mißtrauen entgegen, ohne sich in seiner Realitätsauffassung sonderlich verunsichern zu lassen.

Gleichwohl wäre es falsch und für beide Seiten unfruchtbar anzunehmen, eine Art der Erkenntnis sei der anderen überlegen.

Die empirische Forschung erkundet die gesellschaftliche Realität mit den von ihr eigens entwickelten Methoden und Instrumenten. Soziale Abläufe und das Handeln und Verhalten der gesellschaftlichen Akteure bilden ihre bevorzugten Untersuchungsgebiete. Die Erfassung der Realität unter der Perspektive gesetzmäßig ablaufender Prozesse ist das Ziel der empirischen Forschung.

Die juristische Dogmatik systematisiert und interpretiert den Rechtsstoff, um Begriffe und Entscheidungsregeln für das Handeln der Juristen zur Verfügung zu stellen. Die Systematisierung von Entscheidungen und die Explikation des Normsinns stellt ihre wesentliche Aufgabe und Leistung dar. Sie ist im Kern normativ-analytisch ausgerichtet (*Krawitz 1978*).

So gesehen liegen Welten zwischen diesen beiden Wissenschaften. Problematisch, aber auch fruchtbar, wird es erst dann, wenn die empirische Forschung sich der Rechtswirklichkeit annimmt und Rechtstatsachenforschung betreibt (*Heinz 1986*). Dann bricht die sorgsam gehütete Bereichstrennung, die durch das Verbot der Ableitung der Norm aus der Faktizität noch wissenschaftstheoretisch abgesichert wurde, zusammen.

In der neueren juristischen Methodenlehre ist bewußt geworden, daß der Gesetzestext und die Urteile, das Normprogramm also, erst seinen Sinnzusammenhang durch eine Reflexion auf die gesellschaftliche Realität erhält (*Müller 1966; Kriele 1967; Damm 1976; Teubner 1978*). Normprogramm und Sachstruktur sind stark aufeinander bezogen.

Rechtsdogmatische Theorien kann man demnach auffassen als theoretische Ordnungsentwürfe, die gleichermaßen normative und deskriptive Elemente einschließen. Greift man auf Analysen von Teubner, Müller und Rottleuthner zurück, so hat die Rechtsdogmatik je nach Regelungsbereich sozialwissenschaftliche Analysen gesellschaftlicher Teilsysteme zu rezipieren. Ihre Begrifflichkeit dem sozialen Wandel anzupassen, ist für die Rechtswissenschaft insofern notwendig, als die gesellschaftliche Realität, auf die Rechtsbegriffe bezogen sind, sowohl veränderlich wie konfliktreich ist.

Soll das Recht in der jeweils neuen sozialen Konfliktsituation zur Wirksamkeit gebracht werden, muß die Dogmatik auf den Wandel der sozialen Verhältnisse reagieren. Unabhängig davon, wie dies im einzelnen zu geschehen hat, ist ein solcher Anpassungsprozeß dem gesamten Rechtssystem aufgegeben.

Die empirische Forschung kann bei diesem Prozeß insoweit mithelfen, als sie im Rahmen ihrer methodischen und theoretischen Möglichkeiten die Rechtswirksamkeit erforscht, Veränderungen beschreibt und erklärt. Dies kann auf verschiedene Weise geschehen.

Sie kann zum Beispiel die juristischen Normen als Faktum auffassen und fragen, was sich hinter ihnen verbirgt. Sie wird dabei im Anschluß an Max Weber und Emile Durkheim schnell feststellen, daß normative Setzungen auf Strategien und Konsensbildungsprozessen gesellschaftlicher Akteure beruhen. Normen sind aus dieser Sicht gesellschaftlich sanktionierte Kompromisse, die durch Veränderung der Machtverhältnisse undefiniert, verändert oder aufgekündigt werden können. Sie kann aber auch Normen als Ziel des Gesetzgebers auffassen und nach dessen Intentionen und den erreichten Wirkungen fragen. In beiden Fällen eröffnet sich ein weites empirisches Untersuchungsfeld.

Gleichwohl kann dies nicht bedeuten, daß die juristische Dogmatik durch empirische Forschung ersetzbar sei. Dies würde eine völlige Verkennung der Leistung der sozialwissenschaftlichen Arbeit bedeuten, die weder einen Entscheidungsbezug aufweist, noch bei der rechtlichen Einzelentscheidung einen sinnvollen Beitrag leisten kann (*Luhmann 1986*). Sie kann aber, sofern die Dogmatik nicht allein das Recht in Bezug auf einen vergangenen Ordnungsentwurf interpretieren will, mithelfen, Umweltveränderungen bewußt zu machen und die entsprechenden Ordnungsmodelle in ihrem **kognitiven** Gehalt zu korrigieren.

In unserem Fall bedeutet dies, daß am Beispiel der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben zunächst versucht wird, aus den ausgewählten Fällen Bedeutung und Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie sich in dem Bewußtsein der Akteure darstellt, zu ermitteln. Diese Ergebnisse sollen dann auf die rechtlichen Regelungen und logischen Konstruktionen bezogen und mit deren impliziten Entscheidungsmodellen und Wertungen verglichen werden.

Ergebnis dieses Vorgehens könnte eine realistischere, aber auch komplexere Einschätzung des Verfahrens sein, aus der dann empirisch gestützte rechtspolitische Konsequenzen gezogen und differenziertere Beurteilungsgesichtspunkte für die Bewertung der Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnen werden könnten.

Nimmt man diese vier angesprochenen Punkte (Interdisziplinarität, Repräsentativität, Vergleich, Empirie und Rechtsdogmatik) ernst, so bietet das Projekt die Möglichkeit, sowohl Integration als auch interdisziplinäre Kooperation von Rechtswissenschaft und Sozialwissenschaft exemplarisch zu demonstrieren. Integration betrifft in unserem Verständnis die Frage nach der Übersetzung von sozialwissenschaftlicher Theorie und Methodologie in Rechtswissenschaft und Dogmatik. Interdisziplinarität bezieht sich auf die Vermittlung der Fähigkeiten, mit



anderen Disziplinen problemorientiert zu kooperieren, um disziplinübergreifende soziale Probleme zu erforschen. Abgehoben werden soll dabei auf die Interdependenz von Rechtswissenschaft und Sozialwissenschaft, auf **die Autonomie und Kooperation der Wissenschaftsdisziplinen**, da weder das Erkenntnisinteresse der Sozialwissenschaft auf die Aufgaben der Rechtswissenschaft reduzierbar ist, noch die gesellschaftliche Funktion der Rechtswissenschaft durch Sozialwissenschaften substituierbar erscheint.

## Literatur

Berg-Schlosser, D.; Müller-Rommel, F. (Hg.):  
Vergleichende Politikwissenschaft. Leske + Budrich, Opladen 1987

Cassirer, E.:  
Substanzbegriff und Funktionsbegriff. Wissenschaftliche Buchgesellschaft,  
Darmstadt 1969

Damm, R.:  
Norm und Faktoren in der historischen Entwicklung der juristischen Methoden-  
lehre. Rechtstheorie 7 (1976), S. 213-248

Düsing, K.:  
Teleologie und natürlicher Weltbegriff. in: Neue Hefte für Philosophie, Heft 20  
(1981), S. 31-59

Habermas, J.:  
Zur Logik der Sozialwissenschaften. Sonderheft der Philosophischen Rundschau,  
Beiheft 5, Mohr, Tübingen 1967

Heinz, W.:  
Rechtstatsachenforschung - wozu? Konstanzer Blätter für Hochschulfragen 24  
(1986), Heft 1, S. 30-43

Held, J.:  
Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens. Dunker & Humblot, Berlin  
1984

Hoffmann-Riem, W.; Rubbert, S.:  
Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit. Zum Verhältnis von  
Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeit. R. v. Deckers Verlag, Heidelberg 1984

Hondrich, K.O.; Matthes, J. (Hg.):  
Theorievergleiche in den Sozialwissenschaften. Luchterhand, Darmstadt/Neu-  
wied 1979

Jahr, G.:  
Zum Verhältnis von Rechtstheorie und Rechtsdogmatik. in: Jahr, G.; Maihofer,  
W. (Hg.): Rechtstheorie, Klostermann, Frankfurt 1971, S. 303-314

Kocka, J. (Hg.): Interdisziplinarität. Suhrkamp, Frankfurt/M. 1987

Krawietz, W.:  
Das positive Recht und seine Funktion. Dunker & Humblot, Berlin 1967

Krawietz, W.:  
Juristische Entscheidung und wissenschaftliche Erkenntnis. Springer,  
Wien/New York 1978

Kriek, M.:  
Theorie der Rechtsgewinnung - entwickelt am Problem der Verfassungsinterpre-  
tation. Dunker & Humblot, Berlin 1967

- Luhmann, N.:  
Zweckbegriff und Systemrationalität. Mohr, Tübingen 1968
- Luhmann, N.:  
Soziologische Aufklärung. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 1970
- Luhmann, N.:  
Ausdifferenzierung des Rechts. Suhrkamp, Frankfurt/M. 1981
- Luhmann, N.:  
Selbstreferenz und Teleologie in gesellschaftlicher Perspektive. in: Neue Hefte für Philosophie, Heft 20 (1981), S. 1-30
- Luhmann, N.:  
Soziale Systeme. Suhrkamp, Frankfurt/M. 1984
- Luhmann, N.:  
Die soziologische Beobachtung des Rechts. Metzner, Frankfurt/M. 1986
- Maihofer, W.:  
Die gesellschaftliche Funktion des Rechts. in: Lautmann, R.; Maihofer, W.; Schelsky, H. (Hg.): Die Funktion des Rechts in der modernen Gesellschaft, Bertelsmann, Gütersloh 1970, S. 11-37
- Merton, M.:  
Funktionale Analyse in: Hartmann, M. (Hg.) Moderne Amerikanische Soziologie Enke, Stuttgart 1967, S. 119-150
- Müller, F.:  
Normstruktur und Normativität. Dunker & Humblot, Berlin 1966
- Nagel, E.:  
The Structure of Science Problems in the Logic of Scientific Explanation. New York/Birmingham 1961
- OECD:  
Nuclear Power and Public Opinion. Paris 1984
- Popper, E.:  
Das Elend des Historizismus. Mohr, Tübingen 1965
- Priester, M.:  
Rationalität und funktionale Analyse in: Lautmann, R.; Maihofer, W.; Schelsky, H.: Die Funktion des Rechts in der modernen Gesellschaft. Bertelsmann, Gütersloh 1970, S. 457-490
- Schmittel, W.:  
Definition und Analyse umweltrelevanter Großvorhaben. Manuskript, Speyer 1985
- Spaemann, R.; Löw, R.:  
Die Frage Wozu? Geschichte und Wiederentdeckung des teleologischen Denkens. Piper, München 1981
- Stegmüller, W.:  
Probleme und Resultate der Wissenschaftstheorie und Analytischen Philosophie, Bd. I. Springer, Berlin/Heidelberg/New York 1969

Stegmüller W.:

Aufsätze zur Wissenschaftstheorie. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1970

Teubner, G.:

Generalklauseln als sozio-normative Modelle. in: Schriften der Vereinigung für Rechtssoziologie (Hg.). Generalklauseln als Gegenstand der Sozialwissenschaften, Nomos, Baden-Baden 1978, S. 13-35

Wahl, R.:

Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VVStRL 1982, S. 151-191

Zimmermann, F. :

Bulletin des Bundesministerium des Innern, Nr. 61 vom 30.5.1984, S. 544 f.

*Fritz Gloede*

## **Strukturelle Rahmenbedingungen und Vorgeschichte der Öffentlichkeitsbeteiligung zu GKN-2**

### **Inhalt**

	<b>Seite</b>
<b>1. Strukturelle Rahmenbedingungen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von Kernkraftwerken</b>	<b>105</b>
1.1 Die grundsätzliche Entscheidung für die Nutzung der Kernenergie	105
1.2 Programmentwicklung der "regulativen" Kernenergiepolitik	109
1.2.1 Technikpolitik und Umweltschutz	110
1.2.2 Regulative Kernenergiepolitik	112
1.3 Infrastruktur- und Raumordnungspolitik	117
1.4 Die letzte Planungsstufe - Genehmigung von kerntechnischen Einzelvorhaben	121
1.5 Formelle und thematische Ausgrenzungen der Öffentlichkeit als Voraussetzung von Öffentlichkeitsbeteiligung - eine Zwischenbilanz	125
1.6 Die Öffentlichkeit vor den Toren der Gewaltenteilung	129

1.6.1	Die Kernenergiekontroverse als fundamentaler Interessen- und Wertkonflikt	120
1.6.2	Kernenergiekonflikt und politisch-legitimatorisches System	132
1.6.3	Grenzen der administrativen Kleinarbeitung	135
1.6.4	Überlegenheit einer justiziellen Kleinarbeitung?	138
1.6.5	Eine zweite Runde der "Problemverschiebung"	141
1.7	Zusammenfassung	144
<b>2.</b>	<b>Geschichte des Untersuchungsfalls</b>	<b>146</b>
2.1	Zur "Vorgeschichte" von GKN-2 (1969-1975)	146
2.2	Die Entwicklung des Vorhabens GKN-2 bis zur Öffentlichkeitsbeteiligung (1975-1981)	149
2.3	Zusammenfassung und Ausblick	159
<b>3.</b>	<b>Literatur</b>	<b>161</b>

## Vorbemerkung

Wenn wir die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben als ein rechtlich geregeltes Verfahren betrachten, das Bestandteil der gesellschaftlichen und staatlichen Versuche ist, Begleitumstände und Folgen solcher Vorhaben zu identifizieren wie zu bewältigen, müssen die Ergebnisse des Verfahrens zwangsläufig in Beziehung gesetzt werden zu den Problemen, die ihm vorausgehen.

Dementsprechend sieht das Design unserer empirischen Untersuchung zunächst die Analyse des "Input" der jeweiligen "Öffentlichkeitsbeteiligung" vor, und zwar nicht nur die Rekonstruktion der **Geschichte des konkreten Untersuchungsfalls** bis zum Zeitpunkt des förmlichen Genehmigungsverfahrens bzw. der Beteiligungsmaßnahme, sondern auch die Berücksichtigung der **generellen Rahmenbedingungen** dieses Untersuchungsfalls.

Gerade wegen der langen "Latenzzeit" des Kernkraftwerks GKN-2 (die erste Antragstellung erfolgte im Juni 1975, die erste Teilerrichtungsgenehmigung wurde im November 1982 erteilt), sind beide Aspekte nicht unwesentlich miteinander verwoben.

In der folgenden Darstellung soll deutlich gemacht werden, welche wichtigen Dimensionen der Entstehung des Vorhabens bis zum Zeitpunkt der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung (Bekanntmachung des Vorhabens am 20. Juni 1981) **tatsächlich** existierten - unabhängig von der rechtlichen Fixierung "genehmigungsrelevanter Tatbestände". Nur so erhalten die Auseinandersetzungen um die (wie in der) Öffentlichkeitsbeteiligung zu GKN-2 die zum Verständnis notwendige Kontur.

In einem ersten Schritt werden **strukturelle, d.h. technisch-ökonomische und politische Rahmenbedingungen**\*) skizziert, denen sich die Öffentlichkeit mit Beginn der Beteiligungsmaßnahmen konfrontiert sah (Teil 1). Ihnen lassen sich bereits wesentliche Themen der späteren Erörterung von Einwendungen gegen das Vorhaben entnehmen. Die rechtlichen Bestimmungen der Planungs-, Genehmigungs- und Errichtungsprozedur, die ebenfalls als Teil der strukturellen Rahmenbedingungen zu betrachten sind, werden hier nur unter sozialwissenschaftlichem Aspekt aufgegriffen und sind z.T. Gegenstand einer einschlägigen juristischen Darstellung (*Lang 1985*).

Im Anschluß daran folgt eine Darstellung der "Vorgeschichte"\*\*) des konkreten Untersuchungsfalls, der Gründung des Gemeinschaftskraftwerks Neckar GmbH und der Errichtung des ersten Blocks (GKN-1), die nicht ohne Folgen für die Auseinandersetzungen um GKN-2 geblieben sind (Teil 2.1).

Schließlich wird die "eigentliche" Fallgeschichte\*\*) des in Frage stehenden Vorhabens vom Jahr der ersten Antragstellung (1975) bis zum Beginn der Beteiligungsmaßnahme im Juni 1981 nachgezeichnet (Teil 2.2).

---

\*) Bei der Rekonstruktion der technisch-ökonomischen und politisch-sozialen Rahmenbedingungen wurde stark auf zwei ausgesprochen materialreiche sozialwissenschaftliche Arbeiten zu Kernenergieentwicklung und Kernenergiekonflikt zurückgegriffen. Es handelt sich einmal um die soziologisch-ökonomische Analyse der Kernenergiepolitik von Kitschelt (*Kitschelt 1980*), zum anderen um die sozialhistorische Analyse der Kernenergieentwicklung von Radkau (*Radkau 1983*).

In ihren Erklärungsversuchen des Kernenergiekonflikts durchaus nicht einig (vgl. etwa Radkaus Kritik an Kitschelt - *Radkau 1987*, S 314) und beide gleichermaßen kritisierbar (vgl. *Fach/Simonis 1987*, S. 18 f.) bieten sie - insbesondere die umfangreiche Untersuchung des Technikhistorikers Radkau - doch eine Fülle einschlägiger Hinweise und Quellen, deren primäre Aufarbeitung im Rahmen des Projekts "Öffentlichkeitsbeteiligung" weder möglich noch sinnvoll gewesen wäre.

Solche Quellenverweise, aber auch deren Interpretation im einzelnen, sind in der vorliegenden Arbeit dann übernommen worden, wenn sie glaubwürdig, bzw. unter Berücksichtigung anderer Studien plausibel erschienen.

\*\*) Ganz allgemein sind die Ergebnisse der Interviews mit den "Schlüsselpersonen" des Falls auch für die Analyse der Fallgeschichte von Bedeutung gewesen. Doch soll zweien dieser Schlüsselpersonen besonders gedankt werden.

Ihnen lag das Manuskript des Beitrags zur Durchsicht vor, so wie er im Rahmen des Kolloquiums in der Schule für Kerntechnik vorgetragen wurde. Soweit von ihnen Richtigstellungen der Fakten vorgeschlagen wurden, ist dies berücksichtigt worden. Für die Interpretation trägt der Autor selbstverständlich allein die Verantwortung.



# 1. Strukturelle Rahmenbedingungen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von Kernkraftwerken

## 1.1 Die grundsätzliche Entscheidung für die Nutzung der Kernenergie

Seitdem die SPD - nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl - öffentlich für einen Ausstieg aus der Kernenergie plädiert und in den von ihr regierten Ländern vorsichtig erste Schritte in diese Richtung prüft (Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Schleswig-Holstein), sind auch die ökonomischen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die zivile Nutzung der Kernenergie einem breiten Publikum deutlicher geworden (vgl. *SPD-Kommission 1986*, S. 9; *Spitzley 1988*).

Von der Seite der politischen Willensbildung her ist diese Entscheidung im wesentlichen durch das Atomgesetz von 1959 und seine Novellierungen fixiert. Eine Änderung der Kernenergiepolitik auf Landesebene ist schon damit erschwert, wenn nicht verunmöglicht. Auch leiten sich aus der Verabschiedung dieses Gesetzes auf Bundesebene alle politischen und rechtlichen Legitimationen der Förderung und Implementation kerntechnischer Anlagen bis herunter zu einzelnen atomrechtlichen Genehmigungsentscheidungen her (neuerdings problematisierend: *Lukes 1985*, S. 23).

In merkwürdigem Kontrast zu dem erheblichen politischen und legitimatorischen Gewicht des AtG stellt sich jedoch die Entstehung des Gesetzes dar. Wenn auch seine Verabschiedung 1959 durch eine relativ breite Euphorie hinsichtlich der "friedlichen Nutzung des Atoms" - insbesondere bei der SPD und den Gewerkschaften, aber auch in Kreisen der Wissenschaft - getragen war (*Radkau 1983*, S. 78 ff. - diese Euphorie wurde jedoch nicht von einer Bevölkerungsmehrheit geteilt vgl. *Enmid- und Allensbach-Umfragen von 1958*, zit. nach *Radkau*, a.O., S. 89; vgl. auch *Krauch 1970*, S. 16), sind doch die wesentlichen Entscheidungen der deutschen Atompolitik seit den Tagen der DAAtK (1955) abseits von Parlament und Öffentlichkeit getroffen worden (vgl. *Resch 1975*; *Radkau 1983*, S. 144 und S. 424; *Radkau 1987*, S. 312). Schon Jahre vor der Verabschiedung betonte Atomminister Strauß 1956, die Entwicklung der Kernenergienutzung in der Bundesrepublik werde auf keinen Fall durch das Fehlen eines Atomgesetzes aufgehalten (*Radkau 1983*, S. 139). Nach der Ratifikation des Euratomvertrags bzw. mit der Verabschiedung des Atomgesetzes verabschiedete sich das Parlament selbst fast völlig aus diesem Politikbereich, obwohl alle für die Praxis der Kernenergienutzung wichtigen Entscheidungen noch zu treffen waren (a.a.O. S. 424, ff.; *Kitschelt*

1980, S. 66). Dieser Dornröschenschlaf währte bis zum Beginn der siebziger Jahre.

Etwa zu dieser Zeit scheint man nachträglich auch Verfahrensmängel beim Er-  
laß des Atomgesetzes entdeckt zu haben, die Zweifel am verfassungsmäßigen Zu-  
standekommen begründeten. Ein entsprechendes "Bereinigungsgesetz" fingierte  
1974 schließlich prozedurale Korrektheit (*Jahrbuch der Atomwirtschaft 1975*, S.  
86).

Tatsächlich stellte sich die Entwicklung der friedlichen Nutzung von Kernenergie  
in ihrer "spekulativen Phase" (*Radkau 1983*, S. 34) bis zum 2. Atompro-  
gramm der Bundesregierung (1963-1967) weit weniger als Prozeß politischer Wil-  
lensbildung denn als Projekt einer Interessenkoalition aus Teilen der Industrie  
(Elektroindustrie, Maschinenbau, Chemie), der Großforschung und einzelner  
Staatsapparate dar (*Radkau 1983*, S. 39 f. und S. 100 f.; *Kitschelt 1980*, S. 38 ff.).  
Dem entsprach in gewisser Weise die liberal-marktwirtschaftliche Orientierung  
des Atomgesetzes, welche gegen das "dirigistische" Konzept der damaligen Oppo-  
sition durchgesetzt wurde (*Kitschelt 1980*, S. 57 f.).

Privatwirtschaftliche Dominanz bei der Herstellung wie bei der Nutzung kern-  
technischer Anlagen wird strukturell auch durch das Energiewirtschaftsgesetz  
von 1935 gewährleistet.

Ähnlich wie die Entwicklung der Kernenergietechnologie bis zur "realpoliti-  
schen" Phase nicht ohne wachsende staatliche Förderung zu denken ist, hat sich  
der Staat mit dem EnWG zwar grundsätzlich Einflußmöglichkeiten auf Versor-  
gungssicherheit und Preisgestaltung gesichert. Zudem ist die "Öffentliche Hand"  
insgesamt sogar mit 66 % am Kapital der Energieversorgungsunternehmen  
(EVUs) beteiligt (*Deiseroth 1986*, S. 62).

Doch folgen die EVUs in ihren Entscheidungen privatwirtschaftlichen Kriterien  
und pochen unter Berufung auf die private Rechtsform auf unternehmerische  
Autonomie (*Kitschelt 1980*, S. 128 ff.), die die öffentlichen Anteilseigner wegen  
institutioneller Zersplitterung, fehlender Koordinationsbemühungen und einer  
"passiven Beteiligungspolitik" kaum beeinträchtigen können oder wollen (*Deise-  
roth 1986*, S. 63 f.). Das Energiewirtschaftsgesetz, das den EVUs zwar einen Ge-  
bietsmonopolschutz und damit faktisch "Wettbewerbsfreiheit" (*Gröner 1975*, zit.  
nach *Deiseroth*, a.a.O. S. 592) sichert, erlaubt den staatlichen Aufsichtsbehörden  
auch keinen unmittelbaren Einfluß auf Investitionsentscheidungen oder Ener-

gienachfrage. Sofern wenigstens indirekte Einflußmöglichkeiten bestehen, wurde auf deren Nutzung verzichtet (*Radkau 1983*, S. 121 ff.; *Deiseroth 1986*, S. 68). Wie ein historischer Rückblick zeigt, entspricht dieser Zustand noch durchaus den maßgeblichen Intentionen der Reichsregierung von 1935 (*Kraweina 1984*, S. 155 ff.; *Wesener 1986*, S. 38 ff.).

Während sich also eine "formell-öffentliche" ebenso wie eine "formell-private" Steuerung bisher als wirkungslos erwiesen hat, politisch auf Entscheidungen der EVUs Einfluß zu nehmen (*Kitschelt 1980*, S. 129), übt die Energiewirtschaft umgekehrt einen nicht geringen Einfluß auf die staatliche Willensbildung aus (vgl. *Deiseroth 1986*, S. 74 ff.; *Kraweina 1984*, S. 246 ff.; *Traube/Ulrich 1982*, S. 192 ff.).

Konkret auf die Nutzung der Kernenergie bezogen, läßt sich die vorherrschende Auffassung und Praxis kaum knapper zusammenfassen, als dies der hessische Wirtschaftsminister Schmidt kürzlich getan hat: "Entscheidungen über Art, Größe und Standort neuer Kraftwerke sind Sache des Betreibers" und eine Landesregierung habe dessen Pläne zu respektieren (FR, 27.8.87). Staatliche Kompetenz zur Überprüfung konkreter Planungen ziehen die EVUs grundsätzlich in Zweifel, wenn eine Landesregierung sich diese doch einmal zuerkennt. Hier ist nur an die Auseinandersetzung zwischen der früheren hessischen Landesregierung und dem RWE um die Genehmigung neuer Leitungstrassen zu erinnern (FR, 22.5.86). Ebenso liegen die Dinge, wenn kommunale Aktionäre trotz Zersplitterung und Interessendivergenzen versuchen, Beschlüsse zur Überprüfung der Unternehmenspolitik eines EVU zu erreichen. Vor dem Hintergrund eines drohenden Ausstiegs aus der Kernenergie sah der RWE-Vorstand hier eine "vorsätzliche rechtswidrige Einflußnahme" auf sich zukommen (FR 31.1.87), ähnlich wie der VDEW bei den Bemühungen um politische Energieversorgungskonzepte (*Hermann 1985*).

Ohne an dieser Stelle auf weitere grundsätzliche und technisch-ökonomische Festschreibungen der Kernenergienutzung einzugehen (z.B. Euratom-Vertrag), lassen die skizzierten Eckpfeiler (AtG, EnWG) schon deutlich genug werden, daß staatliche Interventionen und Regulierungsstrukturen hier ordnungspolitisch systematisch begrenzt sind und funktional zur Absicherung ökonomischer Besitzstände beitragen (vgl. *Kitschelt 1984*, S. 212; *Deiseroth 1986*, S. 79 f.). Im "liberalistischen System" der Bundesrepublik, so ließe sich vereinfachend sagen, erfolgen Staatseingriffe eher zur Kompensation ökonomischer Defizite als in politischer Absicht (*Fach/Simonis 1987*, S. 96).

Erst recht war die **Öffentlichkeit** durch diese strukturellen Rahmenbedingungen aus einer **grundsätzlichen Willens- und Entscheidungsbildung** zur Kernenergie ausgegrenzt - im Hinblick auf die Produktion kerntechnischer Anlagen ebenso wie im Hinblick auf deren Einsatz.

Sichtbar wurde dieser Tatbestand jedoch erst mit dem Aufschwung einer breiten antinuklearen Protestbewegung Anfang der siebziger Jahre, der es im übrigen auch das Parlament zu verdanken hat, daß es sich erneut mit der Kernenergie beschäftigen durfte.

Hersteller und Energiewirtschaft riefen nun die Politiker zur Hilfe und forderten demokratische Legitimation für vollendete Tatsachen (vgl. etwa *atw* 22/1977, S. 19). An deren Schaffung und Kontrolle hatte das Parlament jedoch nicht nur kaum mitgewirkt, sondern war - im Zusammenhang etwa mit dem Brüter-Hearing - zuweilen schlicht für überfordert gehalten worden (*Rudzinski*, zit. nach *Radkau* 1983, S. 430). Versuche der sozialliberalen Regierung, im Angesicht der zunehmenden Konflikte seit 1975 einen "Bürgerdialog" über die Kernenergie zu eröffnen, eröffneten jedoch in den Augen der Skeptiker keineswegs die Entscheidungsfrage (*Schluchter* 1976, S. 96). Das Hauptziel des "Bürgerdialogs" beschränkte sich auf die einseitige Aufklärung "irrationaler Ängste" gegenüber irreversiblen Entwicklungen (*Kitschelt* 1980, S. 268 ff.).

Gleichwohl war, insbesondere durch den Kernenergiekonflikt, eine Situation entstanden, die scheinbar paradox als "Politisierung" der Energiepolitik bezeichnet werden kann (vgl. *Gottweis* 1986; *Kok/Schaller* 1986), nachdem die vorhergehenden Maßnahmen gegenüber dem Energiesektor diesen Namen kaum verdienten (*Kitschelt* 1980, S. 132). In diesem Zusammenhang stehen auch Veranstaltungen wie das Gorleben-Hearing von 1979 und die Einsetzung der Enquete-Kommission zur "Zukünftigen Kernenergiepolitik" (1979-1980) durch den Bundestag. Einzelne kerntechnische Vorhaben - wie etwa Whyl und Gorleben - wurden aufgegeben oder doch zumindest langfristig storniert. Diese Zeit (1977-1982) eines allgemeinen Ausbau-Moratoriums (*Deiseroth* 1986, S. 512) änderte allerdings wenig an der grundsätzlichen politischen und ökonomischen Konstellation.

Erst durch die neueren Beschlußfassungen der SPD nach Tschernobyl (*SPD-Kommission* 1986, *Hauff* 1986) ist heute der gesellschaftliche Kernenergiekonflikt tatsächlich parlamentarisch repräsentiert. Eine Minderheit von Parteien mit gewisser Aussicht auf Mehrheitsbildung vertritt nun das Anliegen einer (inzwischen demoskopisch wenig umstrittenen) Mehrheit der Bürger. (Wie in einer

Untersuchung der KFA Jülich hervorgehoben wird, kann ein mehrheitliches Plädoyer der Bevölkerung für die langfristige Nutzung der Kernenergie "aus den Al-lensbacher Daten nur mittels grober Uminterpretationen von Antwortvorgaben" abgeleitet werden und entbehrt "jeglicher Grundlage" (*Peters u.a. 1987, S. 771, FN 13*). Daß dabei unterschiedliche Ausstiegskonzepte favorisiert werden, denen zu differenzierende Pro-Kernenergie-Haltungen gegenüberstehen, entspricht dem differenzierten Meinungsbild in der Bevölkerung (vgl. *Gloe-de/Bücker-Gärtner*, in diesem Band S. 353 ff.).

Unabhängig von womöglich wechselnden Mehrheitsverhältnissen ist es von grundsätzlicher Bedeutung, daß erstmals nach fast 30 Jahren überhaupt alternative Optionen zu Energiepolitik und Kernenergie "zur Wahl" stehen - zumindest in parteiprogrammatischer Hinsicht. Da Volksbegehren und direkte Volksabstimmung über wesentliche politische Fragen nach herrschender Lehre und poli-tischer Praxis trotz Art. 20, Abs. 2 GG bisher nicht als politisch-gangbarer Weg angesehen werden (vgl. die Erörterungen des Juristentages 1984; SZ 29.9.84), sind Meinungs- und Mehrheitsbildungen in der Bevölkerung ausschließlich auf parlamentarische Repräsentanz angewiesen. Diese aber ist oft genug nicht ge-währleistet (*Kitschelt 1980, S. 269 ff.*), grundsätzlich nicht gewollt (*Lipset 1962, S. 238 ff.*, vgl. auch *Dahrendorf 1988*), für dysfunktional erachtet (*Luhmann 1987*) bzw. sogar strukturell ausgeschlossen (vgl. *Offe 1984, S. 163* zum "Ostro-gorski-Paradox"). Daß schließlich im Fall einer parlamentarischen Repräsenta-tion des Volkswillens die Verwaltung nach herrschender Staatsrechtslehre im-mer noch "als ausgleichender Faktor" bereitsteht (*Seibel 1985, S. 7*), wird auch im folgenden Abschnitt deutlich.

## 1.2 Programmentwicklung der "regulativen" Kernenergiepolitik

Dem grundsätzlichen Verhältnis zwischen kerntechnischer Industrie und Ener-giewirtschaft einerseits, strukturell begrenzter staatlicher Technik- und Ener-giepolitik andererseits entsprechen "bürokratischen Entscheidungsstrukturen und -beteiligungsverhältnisse, symbiotische Beziehungen von regulierter (Ener-gie-)Wirtschaft und regulierenden Staatsapparaten" (*Kitschelt 1980, S. 132*) bei der konkreten Programmentwicklung der Kernenergiepolitik, "deren komplexe Entscheidungsprozesse weitgehend von einer breiteren Öffentlichkeit abge-schirmt sind" (a.a.O., S. 169).

Zwei Momente sind es, die bei dieser Entwicklung zusammenfließen:

- zum einen die generellen Strukturen staatlicher Regulierung von Industrie und Technikentwicklung;
- und zum anderen die besonderen Entwicklungsumstände der Kernenergie als einer qualitativ neuartigen Großtechnologie.

### 1.2.1 Technikpolitik und Umweltschutz

Ganz generell läßt sich die Trennung von "technischem Fortschritt" (als einer Angelegenheit der Industrie) und "Technikfolgen" (als einem Problem, das staatlicher Regulierung bedarf) zur Grundvoraussetzung des "konsensgestützten Technikwandels der Arbeitsgesellschaft" (*Braczyk 1986*, S. 175) erklären. Entsprechend dominiert bei der Wahrnehmung der staatlichen Sicherheits- und Vorsorgeaufgaben, insbesondere bei der Berücksichtigung von Gesundheits- und Umweltbelangen, die Regulierung von Industrialisierungsfolgen (*Deiseroth 1986*, S. 107 ff.; *Wolf 1982*, S. 246) anstelle etwa antizipativer Gestaltung. Neue Technik kann sich auch, rechtlich umfangreich abgesichert, erst zu einer gewissen Reife entwickeln, bevor sie Schädlichkeitsprüfungen unterworfen wird (*Winter 1987b*, S. 269 ff.). Diese Struktur läßt sich an der Herausbildung von "Umweltpolitik" in der Bundesrepublik Deutschland, die ihren Namen eigentlich erst seit dem Beginn der siebziger Jahre verdient, besonders gut nachvollziehen (*Deiseroth 1986*, S. 105 ff.; vgl. auch *v. Lersner 1986*).

Systematisch ist deren Leistungsfähigkeit einerseits begrenzt durch das Konzept der "medienbezogenen" Prüfung von Umweltauswirkungen auf Luft, Wasser, Boden etc., dem eine mittlerweile kaum noch zu koordinierende Vielzahl beteiligter Behörden entspricht (a.a.O. S. 129). Obwohl bereits die Picht-Kommission 1970 dieses Umweltschutzkonzept bzw. die zugeordnete Entscheidungsstruktur kritisierte, weil sie der erreichten "Konzentration technischer Macht" und deren Folgeproblemen nicht mehr gerecht werde (a.a.O. S. 115), änderte sich daran bis zur gegenwärtigen Diskussion um die Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung nichts (vgl. *Cupei 1986*, *v. Lersner 1986*).

Eine zweite systematische Begrenzung staatlicher Schadensbegrenzung und Technikfolgenbewältigung ist durch die rechtliche und institutionelle Form gegeben, in der jene sich bis heute vollzieht. Wolf charakterisiert diese Form als "Technikkontrolle durch adaptiertes Polizeirecht" (*Wolf 1987b*, S. 358; vgl. auch

*Hofmann 1984*, S. 73 ff.), die sich durch allgemein konstatierte Regelungs- und Vollzugsdefizite auszeichnet (a.a.O. S. 360). Verantwortlich dafür sind neben problematischen Leitvorstellungen (Schaden/Sicherheit, individuelle Betroffenheit, kausales Verursacherprinzip) vor allem Organisation und Ablauf der Normsetzungsprozesse (a.a.O. S. 386), also der Entwicklung jener technisch-wissenschaftlichen Normierungen und Grenzwerte, die als "Eingriffsschwellen" für die staatliche Aufrechterhaltung von "Sicherheit und Ordnung" dienen (vgl. auch: *Rat von Sachverständigen 1988*, S. 61 ff.).

Die Ablösung einer "Herrschaft kraft Wissen" (*Weber*) durch "Herrschaft kraft Ingenieurwissen" als Charakteristikum der "Risikogesellschaft" (*Wolf 1988*) hat nämlich zu einer Schwächung der gesetzlichen Programmierung staatlicher Intervention geführt (unbestimmte Rechtsbegriffe), der ein Bedeutungszuwachs der schon frühzeitig "entstaatlichten" Normierung und Kontrolle technischer Sicherheit entspricht (*Wolf 1982*, S. 240 ff.; *Wolf 1986*; *Wolf 1987b*, S. 365 ff.). Gerade wenn unbestimmte Rechtsbegriffe (wie "Stand der Technik" oder "Stand von Wissenschaft und Technik") als "Ermächtigungsgesetze" für nachrangige Regelungen begriffen werden müssen (*Wolf 1987b*, S. 386; vgl. dazu schon *Neumann 1937*) und begründeter Anlaß besteht, diesen nachrangigen Regelungen praktisch eine größere Wirkung beizumessen als den abstrakten Gesetzesnormen, sind die Interessen von erheblicher Bedeutung, die in untergesetzliche Verordnungen und technische Regelwerke einfließen (*Wolf 1987b*).

Seit den Anfängen privater technischer Normung wird genormt, "was sich lohnt" (*Schuchardt*, zit. n. *Wolf 1982*, S. 367). Ebenso, wie das allgemeine Interesse der Industrie an einer Minimierung staatlicher Interventionsmacht den Anstoß für die Einrichtung substaatlicher Normierungsinstanzen gab (*Wolf 1986*), kann unternehmerische Interessenpolitik geradezu als strukturelle Voraussetzung für die industrielle Beteiligung an der Normentwicklung wie für die Bindungswirkung der Normen gelten. Dies wird durch empirische Untersuchungen bestätigt: "Wenn jemand behauptet, er sei Mitglied in einem Normierungsausschuß, ohne sich selbst nutzen zu wollen, lügt er" (zit. nach *Voelzkow u.a. 1987*, S. 92). VDI-Richtlinien, Technische Anleitungen (TAs) oder das DIN-Normenwerk sind generell das Ergebnis eines aufwendigen bargaining-Prozesses. In die ausgehandelten technisch-wissenschaftlichen Standards gehen spezifische ökonomisch-ökologische Prämissen und Konzepte ein, die von den Interessen der beteiligten Kreise geprägt sind (vgl. *Wolf 1987b*, S. 367). Beteiligt sind an diesen Aushandlungen Vertreter von betroffenen Unternehmen bzw. Branchen, ihnen nahestehende Ex-

perten, Vertreter verschiedener staatlicher Behörden, aber auch Vertreter "sonstiger" gesellschaftlicher Interessengruppen (*Deiseroth 1986*, S. 331 ff.; *Bolenz 1987*).

Daß hier jedoch Vertreter einer breiteren Öffentlichkeit - wenn überhaupt - nur eine marginale Rolle spielen, zeigt das Beispiel des Deutschen Instituts für Normung (DIN). Erst 1975 wurde ein "Verbraucherrat" eingerichtet, der seitdem an nur 100 Normen mitgearbeitet hat und von Insidern als "unkundig" angesehen wird (*Bolenz 1987*, S. 115 f.). Den 42 ehrenamtlichen Mitgliedern des DIN-Präsidiums gehörte eines der Arbeitsgemeinschaft für Verbraucher an (*Deiseroth 1986*, S. 343).

Aufgrund der oben skizzierten ordnungspolitischen Rahmenbedingungen stellt die intermediäre Normsetzung wohl in vielen Bereichen die einzige Regulierungsmöglichkeit dar, "filtert aber bestimmte Regulierungsanliegen systematisch aus und läßt sie in den direkten staatlichen Aufgabenbereich zurückfallen oder ungelöst" (*Bolenz 1987*, S. 175). Ihre Instrumentalisierbarkeit für Umweltschutz oder andere staatliche Schutzzwecke erscheint fraglich und ist allenfalls unter "glaubhafter Androhung einer ansonsten anstehenden Staatsintervention" vorstellbar (*Voelzkow u.a. 1987*, S. 97).

### 1.2.2 Regulative Kernenergiepolitik

Daß sich auf diese Weise unbestimmte Rechtsbegriffe "als aufnahmebereite Flanke gegenüber technischen Entwicklungen" der Industrie und der Forschung erweisen (*Breuer 1976*, S. 47; zit. nach *Wolf 1987b*, S. 368) und die administrative Bewältigung der staatlichen Schutzpflicht in die Nähe einer "Funktion der Technologieentwicklung" gerät (*Pitschas 1987*, S. 415), prägt auch die Programmentwicklung der regulativen Kernenergiepolitik im besonderen.

Auch hier sind substaatliche Instanzen und Normerzeugungsprozesse in eine exekutive Funktion eingerückt, "um zugleich die zum Vollzug dieser Funktion notwendigen Rechtsinstitute nach den Anforderungen der von ihnen gesetzten technischen Imperative zu implementieren" (a.a.O., S. 417). Im Beziehungsgeflecht aus Behördenvertretern, Gutachterinstitutionen, Reaktorherstellern und Kraftwerksbetreibern sind Einflußchancen einer breiteren Öffentlichkeit nicht vorgeesehen (vgl. auch *Bechmann*, in diesem Band S. 505).



Selbst die Beteiligung von lokalen oder regionalen staatlichen Instanzen an dem Prozeß der kerntechnischen Normerzeugung ist marginal (*Wolf 1982*, S. 55). "Interne" Interessengegensätze und Konflikte zwischen den tatsächlich beteiligten Akteuren, die es gerade auch bei der Kernenergieentwicklung gab und gibt, werden nach außen kaum sichtbar (*Kitschelt, 1980*, S. 143). Selbst erhebliche Fortschritte in der Reaktor-Sicherheitstechnik, auf die von Herstellerseite pauschal hingewiesen wird, sollen für das "offene Publikum" nicht detailliert dokumentiert werden, weil damit zwangsläufig nachteilige Aussagen über früher errichtete Reaktoren verbunden wären (RWE-Äußerung, zit. nach *Radkau 1983*, S. 548).

Damit ist auch schon der zweite bedeutende Aspekt kerntechnischer Normierung und regulativer Programmbildung angesprochen: die historischen Entwicklungsphasen der Kernenergieimplementation.

Das Atomgesetz hatte ja, dem Muster vieler späterer Gesetzgebungen zum Umweltschutz vorgreifend (vgl. *Wolf 1988*, S. 173), die nähere Konkretisierung des Schutzzwecks bewußt an die Exekutive und nachrangige Regelungen weitergereicht (vgl. *Radkau 1983*, S. 391). In der "spekulativen Phase" der Kernenergieentwicklung bis zum "ökonomischen Durchbruch" der Kernenergie 1971 (Biblis B und GKN-1) bzw. zum energiepolitischen Durchbruch 1973 (Energieprogramm der Bundesregierung - vgl. *Kitschelt 1980*, S. 132 ff.; *Radkau* sieht einen technischen-ökonomischen Wendepunkt allerdings schon in der Mitte der 60er Jahre - *Radkau 1983*, S. 19), war eine einheitliche administrative Prüfung und Bewertung von Reaktoren weder nötig noch möglich - und sei es nur wegen der bis dahin noch konkurrierenden Reaktorbaulinien (*Radkau 1983*, S. 258 ff.). Auch wurde die Reaktorsicherheitsforschung in der Bundesrepublik bis in die späten sechziger Jahre hinein nicht eben intensiv gefördert (vgl. das atw-Gespräch mit *Balke* in: *atw 16/1971*, S. 20; zit. nach *Radkau*, a.a.O. S. 348; *Merz 1973* zu den deutschen Reaktorsicherheitsprogrammen der siebziger Jahre). Die mit Reaktorsicherheit und Strahlenschutz befaßten Ministerialabteilung war seit 1958 in dem für die Förderung der Kernenergie zuständigen Bundesministerium angesiedelt und wurde erst Anfang der siebziger Jahre in das BMI eingegliedert. Schon von daher erscheint es nicht unplausibel, daß sich "Entscheidungsmuster und Vorverständnisse im administrativen System verfestigen konnten", die eher am Förderungs- als am Schutzzweck des AtG orientiert waren (vgl. *Wolf 1982*, S. 261).

Da allgemeine politisch-administrative Entscheidungs- und Bewertungsraster ebenso fehlten wie technische Normierungen und Regeln, vollzog sich die Errich-

tung der ersten Kernkraftwerke unter Beteiligung von RSK, dem TÜV und dem Institut für Reaktorsicherheit (IRS) vornehmlich als "Einzelfallimplementation" (a.a.O. S. 261; vgl. auch *Radkau 1983*, S. 372 ff.). Eine differenzierte regulative Programmentwicklung fand erst statt, nachdem sich eine "programmfreie" Implementation auf der Basis inkrementalistischer Entscheidungsprozesse bereits durchgesetzt hatte. Bisher gemachte Erfahrungen und praktizierte Regeln wurden Anfang der siebziger Jahre von der RSK zu "Leitlinien" verdichtet und erst 1974 vom BMI als zentrales sicherheitstechnisches Programm übernommen (*Wolf 1982*, S. 261). Die "programmfreie" Einzelimplementation bildete denn auch das Einfallstor für eine gerichtliche Überprüfung von Genehmigungen mit erheblichen Beurteilungsspielräumen.

Daß sich in dieser Phase die Reaktorsicherheitskommission als recht hilflos gegenüber den von Herstellerindustrie und Energiewirtschaft geschaffenen Fakten erwies, zeigen die damaligen Auseinandersetzungen um das Kernkraftwerk Gundremmingen. Der langjährige Sicherheitsreferent im Atom- bzw. Forschungsministerium Goos kam 1967 zu der resignativen Bilanz, dieses Kernkraftwerk sei "im wesentlichen auf das Risiko des Betreibers ohne atomrechtliche Genehmigung errichtet worden". Gleiches war vom Sicherheitsreferenten schon für das Kernkraftwerk Kahl festgestellt worden (zit. nach *Radkau 1983*, S. 405 ff.). Hier schlug sich wohl auch die Tatsache nieder, daß die Kernenergie zunächst gegen den Willen großer Teile der Elektrizitätsversorgungsunternehmen durchgesetzt worden war. Bauwillige Unternehmen konnten im Vertrauen darauf, daß die politische Exekutive unter allen Umständen ein Scheitern von Kernkraftprojekten zu vermeiden trachtete, mit einer Zurechtweisung untergeordneter Instanzen (wie der RSK) für den Fall rechnen, daß diese unerwünschte Auflagen zur Genehmigungsbedingung machen wollten (vgl. Vermerk Finke (BMA) vom 26.1.1962 nach einer Besprechung mit Mandel (RWE) und Schuller (AEG) zit. nach *Radkau 1983*, S. 405; vgl. auch *Kitschelt 1980*, S. 140 f.). Schließlich zeigen auch die verhältnismäßig kurzen Genehmigungsverfahren bis Anfang der siebziger Jahre (zwischen 8 und 12 Monaten von der Antragstellung bis zur 1. TEG), daß objektive Schwierigkeiten in der Regel "flexibel" bewältigt wurden (*Kitschelt 1980*, S. 138 ff.).

Mit der nach 1973 einsetzenden Sicherheitsforschung wie mit der Zunahme der Genehmigungsverfahren insgesamt sahen sich die Bundes- und Landesbehörden jedoch wachsenden Schwierigkeiten gegenüber. Sie reagierten u.a. mit einer "Verrechtlichungsstrategie", in der einerseits vor allem prozedurale und insti-

tutionelle Fragen festgeschrieben wurden (wie etwa die Reorganisation der RSK, die Gründung der SSK und die Zusammenfassung von Gutachterkompetenzen in der GRS - Nachweise bei *Kitschelt 1980*, S. 141 ff.), andererseits kerntechnische Normung und Regelung durch den Kerntechnischen Ausschuß (KTA) ebenso wie durch das DIN (NKe) und andere substaatliche Gremien sprunghaft ausgeweitet wurden (*Wolf 1982*, S. 262; *Kitschelt 1980*, S. 142 ff.). In dieser zweiten Phase der Kernenergieimplementation kehrte sich das Verhältnis von gesetzlicher oder administrativer Normierung und untergesetzlicher technisch-konkreter Regulierung um. Abzulesen ist die "Konversionsrichtung" an den 1975/76 erfolgenden atomrechtlichen Novellierungen von AtG, Strahlenschutzverordnung und AtVfV ebenso wie an der Tatsache, daß bis 1982 erst fünf der vom AtG vorgesehenen sieben Rechtsverordnungen erlassen worden waren (*Wolf 1982*, S. 262).

Während also in der ersten Phase der Kernenergieentwicklung aufgrund der geschilderten Umstände die unmittelbar beteiligten Unternehmen auf Hersteller- und Betreiberseite maßgeblich an der technischen Auslegung wie an der sicherheitstechnischen Überprüfung der Kernkraftwerke beteiligt waren, wurde dieser Regulierungsprozeß in der zweiten Phase auf eine prozedural geordnete und verbreiterte Basis gestellt. Daß auch hier der Normerzeugungsprozeß weitgehend gegen kernenergiekritische Auffassungen und Öffentlichkeit abgeschirmt war, zeigen beispielhaft Zusammensetzung und Arbeitsweise des KTA (vgl. insg. *Pitschas 1987*, S. 417).

Der Kerntechnische Ausschuß (KTA), dessen Gründung 1972 erst zustandekam, nachdem die beteiligten Wirtschaftskreise die Einsetzung einer rein staatlichen Reaktorsicherheitsbehörde befürchten mußten (DW vom 23.9.1971, zit. nach *Radkau 1983*, S. 410), setzt sich aus je 10 Mitgliedern von fünf an der Kernenergieimplementation beteiligten Gruppen zusammen: den Herstellern, den Betreibern, Bundes- und Landesbehörden, Gutachter- und Beratungsorganisationen (RSK, VdTÜV etc.) und sonstigen mit der Kerntechnik befaßten Behörden und Organisationen. Unter diesen 50 Mitgliedern des KTA befindet sich ein (!) Gewerkschaftsvertreter, der die Interessen des Arbeitsschutzes vertreten soll (*Wolf 1982*, S. 257 ff.; *Kitschelt 1980*, S. 142 ff.).

Der durch den Ausschluß kernenergiekritischer Positionen gewährleistete Grundkonsens des KTA wird weiterhin befördert durch das Erfordernis einer 5/6-Mehrheitsabstimmung, die praktisch Konsens aller Beteiligten erzeugt oder aber Entscheidungsblockierung durch Vetorechte ermöglicht. Auch durch die enge Kooperation zwischen KTA und dem Normenausschuß Kerntechnik (NKe) im

DIN (vgl. *Becker 1978*) eröffnet sich nicht etwa ein Einfluß "externer" Kreise, sondern eher die Zugriffschance "fachlich interessierter Kreise" auf gerade jene Teilgebiete der Normung, die einen engen Zusammenhang mit dem eigenen Tätigkeitsbereich haben (*Wolf 1982*, S. 258 und S. 263 mit Beispielen - vgl. dazu auch die neueste Erkenntnis im Fall der Hanauer Firma Transnuklear, die 1985 mit einer Sicherheitsbegutachtung der von ihr selbst hergestellten Transportbehälter für nuklearen Abfall beauftragt wurde - FR, 6.8.88).

Daß trotz dieser institutionellen und prozeduralen Voraussetzungen Widersprüche und Konsensprobleme im KTA auftraten, ist auf gegensätzliche Interessen von Administration und Industrie hinsichtlich des Beurteilungsspielraums der Behörden bei der Genehmigung von kerntechnischen Anlagen zurückzuführen. In der Phase inkrementalistischer Einzelfallimplementation hatten die Antragsteller häufig versucht, etwa durch Rückhaltung von Antragsunterlagen, eigene Spielräume der technischen Realisierung zu erhalten (Nachweise bei *Kitschelt 1980*, S. 139 ff.; *Radkau 1983*, S. 404 ff.). Solche Vorwürfe werden heute seitens der Behörden wieder im Zusammenhang mit dem Schnellen Brüter in Kalkar laut, für den ja ebenfalls keine bautechnische Standardisierung möglich war (vgl. schon *Rauschning 1974*, zit. nach *Radkau*, a.a.O., S. 410).

In der Phase der technischen Standardisierung und Regulierung hingegen wurde von den Antragstellern zuweilen hinhaltender Widerstand bei der Einhaltung von Genehmigungsstandards praktiziert (ebd.). Innerhalb der Normerzeugung arbeitete man zudem auf eine projektfreie Typengenehmigung hin, die den Beurteilungsspielraum der Genehmigungsbehörden weiter einschränken sollte - über die bereits erreichte "Bindung" an geregelte Prüfkriterien hinaus (*Kitschelt 1980*, S. 143). Diese Auseinandersetzung, die bereits 1974 ihren Anfang nahm, wurde in der Folge mit dem "Kompromiß" der Konvoi-Bauweise ("Baulinie 80" der KWU) gelöst, der zwar keine standortunabhängige Konzeptgenehmigung eines Reaktortyps beinhaltete (eine solche wird heute erneut im Zusammenhang mit den export-orientierten "Mini"-Hochtemperatur-Reaktoren angestrebt), wohl aber eine Rationalisierung der Begutachtung von Einzelkomponenten wie der Genehmigungs- und Rechtssprechungsprozeduren (*Jahrbuch der Atomwirtschaft 1982*, S. A8 und S. A34; *Jahrbuch der Atomwirtschaft 1983*, S. A64), ganz abgesehen von der Ökonomisierung ihrer industriellen Herstellung.

Daß die Bedeutung derartig vorangetriebener kerntechnischer wie prozeduraler Normierung von den Kritikern der Kernenergie - gerade auch hinsichtlich der verringerten Einflußchancen bei der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung zum

Genehmigungsverfahren - sehr wohl registriert wird, zeigt die Broschüre des Bunds der Bürgerinitiativen Mittlerer Neckar gegen das Konvoikraftwerk GKN-2 (*BBMN 1986*, insb. S. 43 f.; vgl. dazu auch *Deiseroth 1986*, S. 360 ff.).

Mittlerweile hat auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen in seinem Umweltgutachten 1987 den hier gemeinten Zusammenhang zwischen den Verfahren der "Standardsetzung" und der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren ganz allgemein erkannt. Wichtiger als eine mögliche Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung (etwa in der zu institutionalisierenden UVP) scheint ihm, daß die "Verfahren, in denen solche (Umwelt-)Standards entstehen, als auch die jeweiligen Bewertungsphilosophien, die ihnen zugrundeliegen, transparenter werden sollen" (*Rat der Sachverständigen 1988*, S. 61; vgl. auch S. 66). Zwar will der Rat nichts an der Tatsache ändern, daß solche Standards ebenso wie die komplementären Bewertungsphilosophien "zumeist" in substaatlichen Gremien erarbeitet werden, sondern vielmehr "die Straße" weiterhin von solchen Standardsetzungsprozessen fernhalten. Doch erscheint es auch ihm evident, daß die arbiträre Arbeitsweise der angesprochenen Gremien ebenso wie das Fehlen selbst einer nachträglichen "Amtlichen Begründung" der Öffentlichkeit weder Nachvollziehbarkeit noch Akzeptanz ermöglichen (ebd.; vgl. auch *Haedrich 1988*, S. 635).

### 1.3 Infrastruktur- und Raumordnungspolitik

Soweit im Rahmen des Energiewirtschaftsgesetzes bzw. der privatwirtschaftlich orientierten Energieversorgung überhaupt staatlicher Einfluß auf Standortentscheidungen von Unternehmen möglich ist bzw. zugestanden wird (vgl. 1.1), sind offenkundig Belange der Landes- und Landschaftsplanung, der Infrastruktur- und Umweltschutzpolitik berührt.

Nun hat zwar die Landes- und Raumplanung eine vergleichsweise lange historische Tradition und muß als Reaktion auf Industrialisierungsfolgen seit dem Beginn unseres Jahrhunderts angesehen werden (*Rat von Sachverständigen 1988*, S. 564). Ihrer Aufgabe, zwischen funktionalen Imperativen der wirtschaftlichen Expansion, der Reproduktion von Arbeitskräften (z.B. "Grünraumplanung", ebd.) und der Sicherung sozialer Lebensbedingungen für "vorindustrielle" Produzentengruppen zu vermitteln, konnte und kann sie jedoch aufgrund interner (Fragmentierung der staatlichen Instanzen) und externer Restriktionen (stark be-

grenzte Eingriffskompetenz gegenüber dem Markt) kaum gerecht werden (*Kitschelt 1980, S. 148 ff.*).

Zunächst belastet durch die nationalsozialistische Wahrnehmung dieser "Querschnittsaufgabe", wurde in der Bundesrepublik erst 1965 - als Reaktion auf die industrialisierungsbedingte Auflösung traditionell-bäuerlicher Produktionsformen und deren soziale und Umweltfolgen (*Kitschelt 1980, S. 148; vgl. auch Lutz 1986*) - ein Raumordnungsgesetz erlassen, das sich zudem nicht etwa an kollektiven oder öffentlichen Zielen, sondern zuallererst an der "freien Entfaltung der Persönlichkeit" orientierte. Bis zum ersten Versuch einer Operationalisierung seiner Zielsetzungen im Bundesraumordnungsprogramm 1975 blieb es bei dieser "Leerformel" (*Rat von Sachverständigen 1988, S. 564*). Aber auch das Bundesraumordnungsprogramm kam über Leerformelhaftigkeit kaum hinaus, was weniger auf dessen Ergänzungsbedürftigkeit durch Landesplanungsgesetze zurückzuführen sein dürfte, als vielmehr auf die Orientierung an "sich laufend ändernden sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen" (*ebd.*), die einer antizipativen und gestalterischen Planung natürlich entgegensteht.

In der Praxis verhinderten schließlich vertikale (Bund-Länder-Kreise-Gemeinden) und horizontale Fragmentierungen (Ressortzuständigkeiten), daß komplexere Problemlagen politisch und auf einem überregionalen Niveau bearbeitet werden konnten (*Kitschelt 1980, S. 149*). Im Laufe der Zeit ergab sich daher eine "technokratisch geprägte Raumplanung", die sich an regionalökonomische Entwicklungsprozesse und deren Erfordernisse (Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Verkehr) anhängte (*Rat von Sachverständigen 1988, S. 565*). Belange des Umweltschutzes und insbesondere der Landschaftspflege, die sich entsprechend dem Bundesnaturschutzgesetz von 1976 ergaben, blieben dabei weitgehend auf der Strecke: "So liegt der Eindruck nicht fern, als sei die Landschaftspflege 10 Jahre nach dem Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes ein bereits gescheitertes Vorhaben (...). Trotz vielfältiger Bemühungen von Bund, Ländern und Naturschutzverbänden (...) konnten Naturschutz und Landschaftspflege 'nicht in die Fläche des Landes' eindringen" (*Rat von Sachverständigen 1988, S. 140 und S. 165*).

Maßgeblich für die Ansiedlung von kerntechnischen Anlagen waren zunächst **betriebswirtschaftliche** Raumordnungskriterien der Energieversorgungsunternehmen. Seitens des RWE wurde 1965 ein Katalog solcher Kriterien veröffentlicht, der sich vornehmlich an technisch-ökonomischen Sachverhalten entsprechend betriebswirtschaftlichem Kalkül orientiert. Soweit "öffentliche" Belange

erwähnt werden (meteorologische Randbedingungen der Standortregion und Aspekte der "Öffentlichkeitsarbeit" gegenüber der regionalen Bevölkerung), rangieren sie an letzter Stelle (*Atom und Strom 11/1965*, S. 1 ff.).

Staatliche Richtlinien für die Standortwahl wurden bis in die siebziger Jahre hinein auf Betreiben der RSK und später des IRS umgangen, weil man angesichts der im Vergleich zu den USA sehr hohen Besiedlungsdichte in der Bundesrepublik Schwierigkeiten sah, gleichermaßen akzeptable und einhaltbare Standortkriterien zu finden. Stattdessen sollte dieses Problem eher durch eine "individuelle Gestaltung der technischen Sicherheitsmaßnahmen der einzelnen Reaktoren" gelöst werden. Der Vorteil des deutschen "Systems" wurde vom Forschungsministerium nachgerade darin gesehen, daß "die Standortwahl vom Betreiber allein getroffen werden" könne (vgl. insg. *Radkau 1983*, S. 384 ff.). Noch 1974 wehrte sich ein Vertreter des RWE gegen eine staatliche Standortplanung mit der Begründung, solche Bestrebungen rüttelten "an den Grundfesten der jetzigen versorgungswirtschaftlichen Struktur" (a.a.O., S. 386).

Die administrativ-technischen und politischen Probleme bei der Suche nach geeigneten Kernkraftwerk-Standorten waren infolge des stürmischen Ausbaus seit Beginn der siebziger Jahre jedoch erheblich gewachsen. Soziale und ökologische Folgen solcher Vorhaben wurden - nicht zuletzt aufgrund des Aufschwungs der Kernenergieopposition - stärker wahrgenommen (*Radkau 1983*, S. 386; *Kitschelt 1980*, S. 151; *Blümel/Lang 1988*, S. 393). Schließlich drängten auch Teile der Energiewirtschaft auf eine Standortvorplanung. Während von einigen Bundesländern Standortvorsorge-Pläne entwickelt wurden (Baden-Württemberg machte hier 1974 den Anfang), leistete der Bund lediglich Koordinierungshilfen durch die Erarbeitung allgemeiner Ziele bzw. Kriterien, deren Verbindlichkeit für die Landesplanungen jedoch marginal bleiben müssen (*Blümel/Lang 1988*, S. 395).

Nicht zuletzt dieser Umstand ermöglichte auf Bundesebene ein "friedliches" Nebeneinander energiewirtschaftlicher und umwelt- bzw. raumpolitischer Ziele, während auf Landes- und Regionalebene Umweltziele eher deklamatorischen Charakter erhielten. Auf Kommunalebene schließlich entbrannte der offene Kampf um Nutzen und Kosten einer Ansiedlung - vor dem Hintergrund strukturell geschwächter Gemeindefinanzen (*Kitschelt 1980*, S. 152).

Kurzum - die Belange des Umweltschutzes und der Landschaftspflege blieben praktisch marginal - zusätzlich geschwächt durch weit klaffende Forschungslücken in diesem Bereich:

"Während die energiewirtschaftliche Standortwahl durch nahezu lückenlose technisch-ökonomische Parameter bestimmt ist, zeichnen sich raumbezogene Entscheidungssituationen oft genug dadurch aus, daß nicht nur der Lösungsweg, sondern auch das Entscheidungsziel unbekannt ist", ließ sich mit Bockelmann die Lage resümieren (*Bockelmann 1974*, zit. nach *Kitschelt 1980*, S. 168).

Auch die erhoffte Verbesserung der Akzeptanz durch vorgreifende Standortplanung stellte sich nicht ein. Regionale wie lokale Planungsträger reagierten auf die Ausweisung von Standorten in Baden-Württemberg weitgehend ebenso negativ wie die virtuell betroffene Bevölkerung.

Dabei war und ist eine solche Standortvorsorge rechtlich kaum bindend. Einmal ist ihre Verbindlichkeit für öffentliche Planungsträger insofern geschwächt, als sie eigenständige Fachplanungen nicht suspendieren kann. An den ausgewiesenen Orten darf also nicht ohne weiteres auch gebaut werden (*Blümel/Lang 1988*, S. 394). Zum anderen sind die interessierten Unternehmen, auf deren Vorschläge die entsprechenden Landesplanungen weitgehend zurückgreifen, an die ausgewiesenen Standorte keineswegs gebunden. Insbesondere eine "Negativplanung", d.h. der Ausschluß von Standorten für bestimmte Regionen, steht der Landesplanung nach herrschender Rechtsprechung nicht zu (a.a.O. S. 396).

Trotz der zaghaften Ansätze zu einer staatlichen Intervention in energiewirtschaftliche Standort-Entscheidungen blieb also die Dominanz der betriebswirtschaftlichen Entscheidungskriterien weitgehend ungebrochen. Und gänzlich ausgeschlossen aus Planung und Entscheidung zur Standortwahl war wiederum die Öffentlichkeit. "Das geltende Raumordnungs- und Landesplanungsrecht kennt eine Öffentlichkeitsbeteiligung weder bei der Aufstellung der Raumordnungsprogramme und -pläne noch bei der Aufstellung der fachlichen Entwicklungspläne" (*Blümel/Lang 1988*, S. 394 f.).

Einzelne Rechtsschutz suchende Bürger sind durch die höchstrichterliche Rechtsprechung auf die letzte Planungsstufe (Genehmigungsverfahren) verwiesen. Die Reklamierung öffentlicher (regionaler) Interessen durch kollektiv betroffene Bürger sieht die deutsche Verwaltungsrechts-Tradition - etwa in Form eines "Verwaltungsreferendums" (*Roßnagel 1987*) - erst recht nicht vor. Sofern Ände-



rungsbedarf gesehen wird, läuft dieser auf eine partielle Erweiterung von Bundes-Kompetenzen bei der Standortvorsorge hinaus (*Blümel/Lang 1988*, S. 395 ff.), die aber förmliche wie faktische Partizipation der regionalen Bevölkerung eher noch unwahrscheinlicher machen würde (vgl. auch *Kitschelt 1980*, S. 166).

So läßt sich bis heute mit dem Rat von Sachverständigen für Umweltfragen konstatieren: "Die Raumordnung hat im Laufe ihrer Geschichte (...) schmerzhaft zur Kenntnis nehmen müssen, daß es kaum möglich ist, sich gegen die raumprägende Kraft ökonomischer Entwicklungstendenzen zu stemmen" (*Rat von Sachverständigen 1988*, S. 566), wenn es gleichzeitig an politischem Willen dazu mangelt.

#### 1.4 Die letzte Planungsstufe - Genehmigung von kerntechnischen Einzelvorhaben

Daß die regulative Kernenergiepolitik in entpolitisierten und vor der Öffentlichkeit abgeschirmten Bahnen verlief, konnte nur so lange unproblematisch sein, wie seitens der Öffentlichkeit kein Interesse an einer Beteiligung bzw. Einflußnahme entstand. "Ohne den massiven politischen Widerstand der Bevölkerung entsprach die 'depolitisierte' Behandlung der Kernenergie durch die Parteien (...) den funktionalen Anforderungen an das Parteiensystem: 'Depolitisierung' hieß in dieser Phase 'Homogenisierung' des staatlich-administrativen Entscheidungsprozesses (...) und Legitimierung der Kriterien, die dem Entscheidungsprozeß zugrundelagen (gegenüber einer weitgehend desinteressierten Bevölkerung)" (*Fach/Simonis 1987*, S. 138).

Gerade dies änderte sich bekanntlich in den siebziger Jahren. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Ablehnung von zunehmend implementierten Kernkraftwerken sah sich eine plötzlich interessierte Öffentlichkeit mit vollendeten Tatsachen und strukturellen Rahmenbedingungen konfrontiert, die eine Einflußnahme von der Grundsatzentscheidung bis hin zum einzelnen Vorhaben praktisch ausschlossen. Nun rächte sich auch, wie Fach und Simonis plausibel vertreten, die "depolitisierte" Einführung der Kernenergie, insofern der Widerstand die Parteien weitgehend unvorbereitet traf. Sie erwiesen sich als unfähig, die Kernenergie wirkungsvoll gegenüber der Bevölkerung zu legitimieren "und damit die bis dahin wirksame quasi-Selbstlegitimierung der Technologie adäquat zu ersetzen" (a.a.O., S. 138).

Dabei war seitens der Politik das Problem in gewisser Weise durchaus erkannt und mit dem Etikett "Planungsschock" versehen worden, der nämlich dann ein-

trete, "wenn die betroffene Öffentlichkeit nur zu einem relativ sehr geringen Grad an dem Entscheidungsprozeß beteiligt ist" (*Schluchter 1976, S. 89*).

Auf der Ebene politischer Willensbildung war das Parteiensystem jedoch zunächst nicht bereit, Entscheidungsprozesse zu öffnen bzw. die Kernenergiefrage direkt zu repolitisieren, wie Zielsetzungen und Verlauf des "Bürgerdialogs Kernenergie" zeigen (*Fach/Simonis 1987; Schluchter 1976; Kitschelt 1980*).

Vielmehr wurde im wesentlichen versucht, forschungs- und energiepolitische Probleme, die sich durch den Konflikt um die Kernenergie ergaben, durch Kleinarbeitung in administrativen Verfahren zu kanalisieren (*Kitschelt 1980, S. 258 ff.*). In diesem Zusammenhang stehen auch die Bemühungen um eine Rationalisierung des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens einerseits, um eine verbesserte Beteiligung der Öffentlichkeit im Genehmigungsverfahren andererseits (a.a.O., S. 259; vgl. auch *Geulen 1980 und 1981*). Es wurde zunächst also auf eine Befriedungs- bzw. "Absorptionsfunktion" der den Bürgern ausschließlich offenstehenden Verwaltungsverfahren gesetzt (vgl. *Hofmann 1984, S. 76*; für die Geschichte der WAA: *Braczyk 1986*).

Nun ist das Verfahren der Genehmigung einzelner Vorhaben im Hinblick auf eine (politische) Einflußnahme der interessierten oder "betroffenen" Öffentlichkeit, aber auch im Hinblick auf den Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum der Genehmigungsbehörde von ausgesprochen nachgeordneter Bedeutung. Pitschas spricht von einer "dualen Verfahrensstruktur", insofern das "innere Verfahren der regulativen Programmentwicklung" (vgl. 1.2 und 1.3) im Rahmen des "äußeren" Genehmigungsverfahrens mit einer geregelten Berücksichtigung projektbezogener Aspekte (konkrete Antragsunterlagen) und den Belangen der sogenannten "Drittbetroffenen" prozedural verzahnt werden müssen (*Pitschas 1987, S. 418 ff.*). Obwohl in die entsprechenden Abwägungen der Behörden durchaus politische Erwägungen einfließen können und tatsächlich auch einfließen (zur normativen Sicht der Verwaltung als "parteiliche" vgl. *Ladeur 1983, S. 104*; zur faktischen Berücksichtigung etwa landespolitischer Vorgaben vgl. *Wolf 1982, S. 247*), schrumpft der Beurteilungsspielraum der Genehmigungsbehörden in dem Maß, wie technische Standardisierung, substaatliche Normierung und Begutachtungsprozeß geregelt sind. Eben dies war ja der Zweck jener bereits erwähnten Maßnahmen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren (s. Abschnitt 1.2), die für die Antragsteller zugleich eine Verbesserung der Verfahrenssicherheit bringen sollten. Gleiches gilt für die Überprüfung der Standortwahl des Antragstellers (s. Abschnitt 1.3). Unter dem Gesichtspunkt prägender Kraft von Geset-

zesnormen reduziert sich daher die Genehmigung zunehmend auf eine "notarielle Beurkundung" und die "Pflege rechtstechnischen Instrumentariums" (vgl. *Bohne 1982*, S. 57; *Hofmann 1984*, S. 78; *Wolf 1988*, S. 174). In dieser Hinsicht und getrennt vom "inneren Verfahren" der Standardsetzung nähert sie sich faktisch dem Konzept einer gebundenen Verwaltungsentscheidung bzw. einer "Unternehmensgenehmigung" wieder an (vgl. *Ronellenfitsch*, in diesem Band, S. 38).

Allerdings gehen jeder projektbezogenen Genehmigung grundsätzlich die informellen Vorverhandlungen zwischen den Antragstellern und den Genehmigungsbehörden bis zur Genehmigungsreife des Vorhabens voraus (vgl. *Bechmann*, in diesem Band S. 506 ff.) Auch auf der Ebene einzelner Vorhabensgenehmigungen haben sich kooperative Beziehungen zwischen staatlichen Instanzen und industriellen Interessenten herausgebildet, die den funktionalen Problemen beider Seiten Rechnung zu tragen versuchen (*Wolf 1982*, S. 175 ff.) und ohne Zugeständnisse an die betroffenen Unternehmen strukturell nicht zu denken sind (*Bohne 1982*, S. 275). Die Gefahr einer Entstehung von "Grauzonen, in denen Kooperation in Kollaboration umschlägt" (ebd.), ist dabei bekanntlich keine Fiktion geblieben.

In der Regel kommt es in diesen Vorverhandlungen durchaus zu Kontroversen und Aushandlungsprozessen (analog zu denen bei der regulativen Programmentwicklung), auch wenn sich die Vollzugsbehörden dabei häufig in der schwächeren Position befinden (*Hucke/Ullmann 1980*, S. 122). Spätestens am Ende solcher informeller Absprachen jedoch identifiziert sich die Verwaltung mit den erzielten und aus ihrer Sicht nicht mehr verbesserungsfähigen Verhandlungsergebnissen.

Hinzu tritt eine Besetzung der administrativen Spitzenpositionen mit Fachleuten, "die ihre Stellung vermutlich nicht durch Zurückhaltung gegenüber der Kernkraft erreicht haben dürften" (*Gerhardt/Jacob 1986*, S. 271). In ihren wissenschaftspositivistischen und technisch-ökonomischen Grundorientierungen stimmen sie mit denen der Antragstellerseite weitgehend überein (*Kitschelt 1984*, S. 194 ff.; vgl. auch *Schmittel*, in diesem Band S. 172 und S. 217 ff.).

Soweit also den Genehmigungsbehörden Abwägungs- und Entscheidungsspielräume innerhalb der skizzierten ökonomischen, politischen, technisch-wissenschaftlichen und verwaltungsrechtlichen Rahmenbedingungen verbleiben, werden sie in den Vorverhandlungen ausgeschöpft.

Demgegenüber sind die Betroffenen aus diesen Vorverhandlungen grundsätzlich ausgeschlossen (*Hucke/Ullmann 1980*, S. 120). Eine Beteiligung der Öffentlichkeit findet in der Regel weder formell noch informell statt. Selbst wenn eine solche institutionalisiert würde, hätte dies, so läßt sich vermuten, nur die Herausbildung von Vor-Vorverhandlungen zur Folge, weil und insoweit sich die "Dritt-betroffenen" in aller Regel nur schwer durch Kompensationsgeschäfte in diese Verhandlungssysteme einbinden ließen (vgl. *Wolf 1982*, S. 177).

Praktisch wird so das traditionelle Modell der "hoheitlichen Eingriffsverwaltung" auf den Kopf gestellt. Das eigentliche Genehmigungsverfahren steht am Ende der realen Entscheidungsprozesse und die Beteiligung der Öffentlichkeit an diesem förmlichen Verwaltungsverfahren erhält "eher die Funktion einer Störgröße" (*Wolf 1982*, S. 178) für die im voraus abgestimmten Verhandlungsergebnisse. In dieser Differenz zwischen den informalen Absprachen der Behörden mit den Antragstellern und dem formal-hoheitlichen Agieren der Verwaltung gegenüber den Einwendern bzw. der Öffentlichkeit wird eine "Assymetrie im Gebrauch des Rechts" deutlich (ebd.), die auf die funktionalen Grenzen der vorgesehenen Berücksichtigung von "Öffentlichkeit" hinweist.

Im Rahmen der strategischen Nutzung rechtlicher Regeln durch die Verwaltung wird der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung primär die Funktion beigemessen, die Herrschaft über die Selektion "berücksichtigungsfähiger" Anliegen zu behalten (*Treutner 1986*, S. 242).

"Das ist rechtsstaatlich und demokratiethoretisch nicht besonders schön", resümiert Berkemann (Richter am Bundesverwaltungsgericht) aus normativer Sicht, wenn Genehmigungsverfahren als "Arrangierverhalten zwischen zwei Beteiligten" durchgeführt werden "und der dritte auf der Strecke bleibt" (*Berkemann 1986*, S. 134).

Denn im Bezugsrahmen der beim Kernenergiekonflikt vorgetragenen Interessen und Befürchtungen ist zum Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung (fast) gar nichts mehr zu beeinflussen. Zu dieser Einschätzung kommt übrigens auch die Mehrheit der von uns befragten Bevölkerung in der Standortregion von GKN-2 (vgl. *Gloede/Bücker-Gärtner*, in diesem Band S. 349).

Gleichwohl versuchte die von Kernkraftwerks-Ansiedlungen betroffene Öffentlichkeit immer wieder, in diesem allerletzten Schritt der Implementation, alle zu-

vor "kaskadenartig" (vgl. *Pitschas 1987*, S. 414) ausgegrenzten Themen der Kernenergie-debatte zur Sprache zu bringen.

Dabei ist sicher zu unterscheiden zwischen einer "naiven" Thematisierung von Ausgrenzungen, die auf Unkenntnis der ökonomisch-politischen wie administrativ-regulatorischen Verhältnisse zurückgeht (vgl. *Blickle*, in diesem Band, S. 481), und einer "strategischen" Nutzung der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung, die gerade aus recht guter Kenntnis heraus versucht, die einzig vorge-sehene Beteiligungsmaßnahme im Kontext von Technologie- und Energiepolitik für politische Mobilisierung und Einflußnahme zu nutzen (vgl. *Schmittel*, in diesem Band, S. 215).

Eine solche Unterscheidung, die mit der notwendigen Differenzierung zwischen prinzipiellem und graduellem Dissens zur Kernenergie korrespondiert, vermag zwar auf subjektive Motive wie Bedeutungszuschreibungen aufmerksam zu machen, ändert jedoch nichts an den zugrundeliegenden Sachverhalten.

### 1.5 Formelle und thematische Ausgrenzungen der Öffentlichkeit als Voraussetzung von Öffentlichkeitsbeteiligung - eine Zwischenbilanz

Wie bereits angedeutet, lassen sich zwanglos Beziehungen zwischen den bisher behandelten Ebenen der Kernenergieentwicklung bzw. den entsprechenden Ausgrenzungen der Öffentlichkeit und solchen Themen der späteren Öffentlichkeitsbeteiligung herstellen, denen formell keine Genehmigungsrelevanz zuerkannt werden kann.

Dabei läßt sich unterscheiden zwischen der Ausgrenzung **allgemeiner** Themen als Folge der formellen Ausgrenzung von Öffentlichkeit und der Ausgrenzung **spezieller** Themen als Folge der als "unzureichend" wahrgenommenen politisch-administrativen Behandlung der Kernenergieproblematik.

Im Hinblick auf **allgemeine Themen**, deren Behandlung und Entscheidung der Öffentlichkeit entzogen sind, lassen sich folgende Zuordnungen treffen (vgl. insg. *van Buiren u.a. 1975* und *Schmittel*, in diesem Band S. 208 ff., Übersicht 2).

- *Industrielle Technikentwicklung und Energiewirtschaft*

Im "liberalistischen System" der Bundesrepublik sind staatliche Instanzen (und damit allein schon die Öffentlichkeit) auch dann aus maßgeblichen Entscheidungen

gen weitgehend ausgeschlossen, wenn der Staat kompensatorisch (Forschungsförderung) oder zur Sicherung spezifischer Infrastrukturbedingungen (Energieversorgung) formell wie finanziell nicht unerheblich beteiligt ist und nicht zuletzt deshalb unter erheblichem Legitimationsdruck steht.

Dieser Ausgrenzung entsprechen etwa die Themen **energiewirtschaftliche Fragen** ganz allgemein; **Wachstumsideologie**; **Energieversorgungs-Struktur** (Energieträger; Zentralisierungsgrad; Energiesparen); **alternative Reaktorbaulinien**; **unterirdische Bauweise**; **gesamtgesellschaftliche Kosten-Nutzenanalyse**; aber auch **allgemeine Fragen der Standortwahl**; **Nord-Süd-Gefälle/Dritte Welt/Kernenergieexport**.

- *Politisch-legitimatorisches System*

Obwohl sich das (energie-)politische Klima seit der Verabschiedung des Atomgesetzes erheblich verändert hatte, sah sich die Öffentlichkeit angesichts des "hohen monistischen Nuklearkonsens' im Parteiensystem" (Trautmann, zit. nach Fach/Simonis 1987, S. 137) bis zum Anfang der achtziger Jahre aus der "repräsentativen" politischen Willensbildung faktisch ausgegrenzt. Sowohl als kernenergiekritische Minderheit wie als virtuelle Mehrheit gab es für sie lange Zeit keine reale Möglichkeit einer parlamentarischen Repräsentanz.

Dieser Ausgrenzung entsprechen etwa die Themen **Demokratieverständnis/Mehrheitsdemokratie**; **allgemeine Grund- und Lebensrechte**; **Grundgesetz und Atomgesetz**; **Plebiszite**; **Atomstaat**; **Verantwortung für nachfolgende Generationen**; **Verhältnis von ziviler und militärischer Nutzung der Kernenergie**.

- *Staatlich-industrielle regulative Programmentwicklung*

Die duale Prozeßstruktur von technischer Standardisierung und Normbildung unter Ausschluß der Öffentlichkeit wie insbesondere auch der wissenschaftlichen Kernenergiekritik führte zur Durchsetzung solcher Regelwerke und Standards bzw. Bewertungsphilosophien, die aus "lebensweltlicher" Perspektive kaum nachzuvollziehen waren. Die Entwicklung wurde begleitet durch einen zunehmenden Vertrauensverlust in die verflochtenen privaten, gutachterlichen und staatlichen Instanzen, auch angesichts ihrer weitgehenden Übereinstimmung in wissenschaftlich-technischen wie politisch-ökonomischen Grundorientierungen. Auf dieser Ebene der Ausgrenzung lassen sich etwa die Themen **allgemeine Beherrschbarkeit der Technologie**; **Restrisiko**; **Berstschutz**; **Grenzwertfestle-**

gungen, Stand von Wissenschaft und Technik; Entsorgungs- und Transportprobleme; Krebsstatistik und Kausalanalyse; Ausschluß von Kriegseinwirkungen und Sabotage/Terror aus der Risikoanalyse zuordnen, aber auch verfahrensbezogene Themen wie Atomfilz; Glaubwürdigkeit von Behörden und Gutachtern.

- *Projektbezogene Genehmigungsverfahren*

Aus den projektbezogenen Vorverhandlungen zwischen den Genehmigungsbehörden und den Antragstellern ist die Öffentlichkeit abermals ausgeschlossen. Aber auch die geltenden Regeln des Genehmigungsverfahrens bzw. der Öffentlichkeitsbeteiligung schränken die Mitwirkungsmöglichkeiten formell ein. Diesen Ausgrenzungen entsprechen schließlich Themen wie **Befangenheit der Verhandlungsleitung; zeitliche und räumliche Begrenzung einer Teilnahme an der Öffentlichkeitsbeteiligung; Akteneinsichtsrecht; Verflechtung von Genehmigungsbehörde und EVU; Zweck der Erörterung; vollendete Tatsachen.**

Vergleicht man die hier aufgelisteten, in der einen oder anderen Weise **nicht** genehmigungsrelevanten Themen mit jenen, deren Behandlung während der Öffentlichkeitsbehandlung zumindest formal von Bedeutung ist, kommt man von der Zahl der Themen wie von ihrer quantitativen Bedeutung für die Einwender (vgl. *Schmittel*, in diesem Band S. 211, Tab. 11) überschlägig zu einem Verhältnis von 50:50. Dabei darf nicht vergessen werden, daß auch die zweite Hälfte, nämlich die formell genehmigungsrelevanten Fragen (bedingt durch die normierten Genehmigungsvoraussetzungen) nicht unbedingt in einer Weise behandelt und berücksichtigt werden (können), wie dies den Intentionen der Einwender entspräche.

Ähnliches gilt für die ausgegrenzten **speziellen Themen** die sich aus dem von Teilen der Öffentlichkeit nicht akzeptierten Zuschnitt politisch-administrativer Bewältigung der Kernenergieentwicklung ergeben (vgl. etwa *Kitschelt 1980*, S. 122 ff.). Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an die bereits skizzierten Konzepte von Umweltpolitik und Landschaftspflege (1.2), an die Wirkung von Niedrigstrahlung (und ihre neuerdings skeptischere Beurteilung) oder aber an die Begrenzungen des Verursacherprinzips im Hinblick auf die Regelung der "Beweislast" bei vermuteten Schäden (vgl. *Wolf 1987b*).

Lakonisch läßt sich mit Hofmann also feststellen, daß die geltenden Regelungen zur "Drittbeteiligung" insoweit hauptsächlich Frustrationserlebnisse organisieren müssen, "welche geradezu zwangsläufig die verwaltungsgerichtliche Aufarbeitung suchen - und auch das aus gewissen, noch zu besprechenden Gründen in bestimmtem Umfang von vornherein ohne Aussicht auf Erfolg" (Hofmann 1984, S. 76).

Denn jeder Versuch, die vor der wie in der Öffentlichkeitsbeteiligung ausgegrenzten Anliegen gerichtlich geltend zu machen, trifft auf eine tiefgestaffelte Reihe von "Filtern", die z.T. noch über jene des Genehmigungsverfahrens hinausgehen und sich insoweit den spezifischen Selektionsmechanismen des (deutschen) Rechtssystems verdanken (vgl. insg. Winter 1987a). Ohne an dieser Stelle auf die sehr breite Diskussion des Verhältnisses von Recht und Technik einzugehen, etwa auf die mangelhafte Rechtsqualität technischer Regelwerke oder das "antizipierte Sachverständigengutachten", soll nur auf die systematische Begrenzung von Klagemöglichkeiten durch die geforderte Betroffenheit in "individuellen Rechten" hingewiesen werden. "So darf der Kläger nicht geltendmachen, daß das Kernkraftwerk in einem besonders dicht besiedelten Gebiet liege und bei einem Unfall deshalb mehr Menschen geschädigt würden als an einem anderen Standort; denn das sog. Individualrisiko des einzelnen Klägers verändert sich dadurch nicht und das Kollektivrisiko gilt nicht als seine Sache (...). Wer sich durch Luftverschmutzung betroffen fühlt und auf dem Lande wohnt, kann nicht rügen, daß auch das Wasser kontaminiert wird. Dafür muß er am Wasser wohnen und es nicht zur Freude in der Freizeit, sondern im Sinne wirtschaftlicher Betätigung nutzen" (Winter a.a.O., S. 465 ff.).

Winters Darstellung, die eine mittlerweile "gefestigte" Rechtssprechung zu systematisieren versucht, vermittelt allerdings einen hermetischeren Eindruck von dieser, als ihn die historische Entwicklung rechtfertigt. Er attestiert der herrschenden Spruchpraxis mit ihrem "Glauben an Rationalität von Macht, Politik, individuellem Rechtsschutz und Wissenschaft" die Funktion einer "Protestabsorption" durch justizielle Kleinarbeitung kollektiv-öffentlicher Anliegen, die ihr nur vorübergehend zukam und die trotz weitgehend ungebrochenen Vertrauens in die Gerichte (vgl. Gloede/Bücker-Gärtner, in diesem Band, S. 347) heute nur noch sehr beschränkt auf ihren Schultern liegt.



## 1.6 Die Öffentlichkeit vor den Toren der Gewaltenteilung

In früheren Arbeiten hat Luhmann ein Konzept der Gewaltenteilung entwickelt, das auf die Funktion des politisch-administrativen und des Rechtssystems abhebt, extern oder intern induzierte Probleme im Sinne wachsender Komplexitätsverarbeitung und Systemreproduktion "optimal" zu bearbeiten. Für die hier interessierende Behandlung von Kernenergiepolitik und -konflikt ist ein übergreifender Kleinbearbeitungsmechanismus zwischen den drei Gewalten einschlägig, den er wie folgt skizziert:

"Entscheidungsprobleme können politisiert oder entpolitisiert werden, können aus der Politik in die Legislative, die Exekutive, ja bis in die Justiz und zurück verschoben werden, je nachdem, wo sich die besten Lösungsmöglichkeiten finden" (Luhmann 1971, S. 49).

Man mag durchaus bezweifeln, ob denn die näheren Bedingungen des Hin- und Herschiebens von Entscheidungsproblemen in generalisierter Form angebar sind, und die Frage nach der jeweiligen Referenzebene stellen (System, Handlungsintentionen), die von einer "besten" Lösungsmöglichkeit zu sprechen erlaubt (Gawron/Schäfer 1976, S. 222).

Für die Entscheidungsprobleme bei der Kernenergie jedoch scheint Luhmanns Konzept heuristisch ausgesprochen fruchtbar und eine konkrete Beantwortung der kritischen Fragen möglich.

Zwar kann an dieser Stelle nicht der Versuch unternommen werden, den staatlichen Umgang mit Entscheidungsproblemen der Kernenergieentwicklung in allen Details nachzuzeichnen. Einiges dazu ist schon den vorstehenden Abschnitten zu entnehmen. Die nachfolgende Skizze soll jedoch die These stützen, daß sich die institutionalisierten politischen und rechtlichen Verfahren als wenig geeignet erwiesen haben, den grundsätzlichen Konflikt um die Kernenergie "klein-zuarbeiten".

Am Ende des "Marsches durch die Gewalten" erscheinen die energie- und umweltpolitischen Grundsatzkontroversen unbewältigt, die in und mit dem Kernenergiekonflikt zutage traten. Auch eine erneute Inanspruchnahme des 'Problemverschiebeparkplatzes' verspricht daher keine Lösung - es sei denn, man wollte an die Stelle einer Suche nach neuen Austragungsformen für die Kontroversen (vgl. Beck 1986, S. 368 ff.) die Ratio des staatlichen Gewaltmonopols setzen (vgl. Braczyk 1986, S. 187). Als Alternative zu "bloßen Partizipationsritua-

len" ist ja nicht nur die "Gewährung echter Partizipation" im Gespräch, sondern auch der Einsatz polizeilicher oder militärischer Mittel (*Lauber 1988*, S. 88 f.; so stellte die "Niederschlagung bewaffneter Umweltrevolten" - als angenommene Folge massiver Unzufriedenheit mit der Umweltpolitik der Bundesregierung - 1984 das Einsatzszenario des Grenzschutzkommandos Mitte dar: a.a.o. S. 89).

Ob aber manifeste Gewalt auf Dauer die Suche nach inhaltlichem und prozeduralem Konsens ersetzen kann, muß auch jenseits politisch-moralischer Bedenken bezweifelt werden. Unter "Bedingungen erschöpfter Konsensreserven" kann es kaum angehen, "die Exekutierung legislativer Entscheidungen in wichtigen gesellschaftspolitischen Bereichen nur noch mit Hilfe einer massiven und dauerhaften Präsenz der Polizei zu erzwingen", wenn eine öffentliche Aufkündigung genereller Gehorsamsbereitschaft gegenüber staatlichem Herrschaftsanspruch vermieden werden soll (*Kopperschmidt 1988*, S. 266 ff.; vgl. auch *Ladeur 1980*, S. 243).

Dies ist gerade deshalb besonders hervorzuheben, weil sich der Kernenergiekonflikt mit seinen Implikationen als ein staatlich so schwer zu "bearbeitender" Fundamentalkonflikt erwiesen hat, der alle etablierten Regelungsstrukturen herausfordert. Vor deren Änderung wartet allemal die Versuchung, den unentwirrbaren Problemknoten mit einem Schwertstreich zu durchschlagen.

### **1.6.1 Die Kernenergiekontroverse als fundamentaler Interessen- und Wertkonflikt**

Nachträglich ist es kaum noch ein Wagnis, die Kernenergiekontroverse als eine Jahrhundertkontroverse zu bezeichnen, zumindest aber als "größten und gedankenreichsten öffentlichen Diskurs in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik" (*Radkau 1987*, S. 307). Alle nur denkbaren naturwissenschaftlich-technischen, ökonomischen, ökologischen, sozialen und politischen Aspekte der Kernkraftnutzung selber, aber auch der industriegesellschaftlichen Entwicklung insgesamt wurden in ihrem Verlauf thematisiert. Weit über den Bereich von Energiewirtschaft und Energiepolitik hinaus gerieten "technischer Fortschritt" und Großtechnologien, ökonomisches Wachstum und sozialer Regulierungsmodus von Industrialisierung unter Druck. Die Entstehung neuer sozialer Bewegungen in Verbindung mit allgemein konstatierten Wertwandelprozessen (oder doch zumindest gravierenden Verschiebungen) gaben Anlaß, von der Entstehung einer "neuen Konfliktlinie" in der Gesellschaft zu sprechen, die den traditionellen Ge-

gensatz von Links und Rechts abzulösen beginnt (vgl. insg. *Frederichs, Bechmann, Gloede, 1983, S. 13 ff.*).

Für den mit der Kernenergiekontroverse und ihren Ausstrahlungen sichtbar gewordenen Bruch sind je nach theoretischen Bezugsrahmen unterschiedliche Etiketten gefunden worden: Ablösung eines politischen "Verteilungsparadigmas" durch ein "Lebensweise-" Paradigma (*Raschke 1980*), Ablösung des Klassenkonflikts durch einen quer dazu liegenden Konflikt um den "Umweltschutz" (*Kitschelt 1980*), Ablösung der "Armutdebatte" durch eine "Risikodebatte" (*Evers/Nowotny 1987*) bzw. Ablösung der Industriegesellschaft durch die "Risikogesellschaft" (*Beck 1986*).

Kitschelt hat die sich vor allem an der Kernkraft entzündete Energiedebatte als einen "ökologischen Diskurs" analysiert, der trotz gewisser Heterogenität der Positionen auf beiden Seiten im wesentlichen durch konträre Weltbilder und Zielvorstellungen zu technischen Systemen, Wirtschaftsweise, zu Gesellschafts- und Produktionsstruktur, zu Herrschaftsverhältnissen und politischen Prozeduren, zu sozialen Bedürfnissen und Konsumstrukturen geprägt ist (*Kitschelt 1984, S. 193 ff.*). Ähnlich wie Radkau muß er sich dabei an die Protagonisten und Wortführer jener aufeinanderprallenden Lager halten. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß durch den so charakterisierten Gegensatz zwischen Industrialismus und "Industrialismuskritik" nicht die gesamte Gesellschaft geprägt ist. Ähnlich wie bei der Kernenergiebeurteilung im engeren Sinne ist davon auszugehen, daß zwischen den durch konfligierende Weltbilder und Werthaltungen bestimmten Auffassungen ein breites Meinungsspektrum in der Bevölkerung zu finden ist, das trotz widersprüchlicher Auffassungen zu einzelnen Fragen eine grundsätzlich positive Haltung zu den gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland einnimmt (*Frederichs, Bechmann, Gloede 1983, S. 96 und S. 193 ff.*; vgl. auch *Gloede, Bücker-Gärtner*, in diesem Band, S. 380 ff.).

Dennoch hat der fundamentale Interessen- und Wertkonflikt um Kernenergie und Industriegesellschaft größere praktische Relevanz als es dürre demoskopische Verteilungen vermuten ließen.

Gegen die ökonomischen und institutionellen Machtmittel der Industrialismusbefürworter können die industrialismuskritischen Strömungen nicht nur Konfliktbereitschaft, sondern auch eine spezifische Konfliktfähigkeit setzen, die auf ihre politischen, ideologischen und praktischen Mobilisierungsmöglichkeiten zurückgehen (*Frederichs, Bechmann, Gloede 1983, S. 205*). Während ihre ideologi-

sche Ausstrahlung nur langfristig zu beurteilen ist und vom wechselhaften Verlauf jener andauernden Diskurse abhängt, entscheidet sich ihre praktische Durchsetzungskraft an der Frage, inwieweit es ihnen in Auseinandersetzungen um konkrete Themen und Vorhaben gelingt, politisch und organisatorisch stabilisierte Bündnisse mit "graduellen" Gegnern und Skeptikern herzustellen. In manchen Fällen manifester Auseinandersetzung um kerntechnische Anlagen war dies der Fall, insbesondere in der Zeit seit 1975.

### 1.6.2 Kernenergiekonflikt und politisch-legitimatorisches System

Auf einen Konflikt der skizzierten Art war, wie bereits beschrieben wurde, das politisch-legitimatorische System in der Bundesrepublik Deutschland nicht vorbereitet. Der "hohe monistische Nuklearkonsens im Parteiensystem" scheiterte trotz Bemühungen um einen "Bürgerdialog" bei dem Versuch einer nachträglichen Legitimation der quasi unpolitisch eingeführten Tatsachen (vgl. Abschnitte 1.1 und 1.4).

Einer wirklichen Politisierung von Kernenergie- und Energiepolitik verschlossen sich die Parteien vor allem insofern, als sie bereits getroffene Entscheidungen nicht wieder zur Disposition stellen wollten. Exemplarisch läßt sich an den Reaktionen auf den Bürgerprotest innerhalb der damals regierenden SPD verdeutlichen, wie diese Abschottung sich vollzog. Es ließen sich hier drei Positionen typisieren (*Fach/Simonis 1987, S. 143 ff.*):

- Ein starker regierungsnaher Flügel der SPD sah bei allem "Verständnis" für die Sorgen und Ängste der Bevölkerung den "uninformierten Bürger" als Kernproblem an. Um breite Zustimmung zur friedlichen Nutzung der Kernenergie sollte durch "Aufklärungsarbeit" geworben werden. Bürgermitwirkung reduzierte sich auf die Bereitwilligkeit der Bürger, sich aufzuklären zu lassen. Auf dieser Linie lag auch der Versuch zum bekannten "Bürgerdialog". Einen tatsächlichen Nachholbedarf an energiepolitischen Diskussionen wollte man sich jedoch nicht "einreden" lassen, denn Kernenergie galt als "unverzichtbar".
- Einen mittleren Kurs wollten diejenigen steuern, die auf dem Wege einer stärkeren Bürgerbeteiligung vor Ort ebenso wie auf der Ebene eines "Nationalen Energierats" die Kernenergieopposition einzubinden trachteten. Ihnen ging es um die symbolische Repräsentation eines energie- und wirt-

schaftspolitischen Konsenses, dessen Herstellung sie nicht nur für möglich hielten, sondern im Hinblick auf mindestens zwei Drittel der Bevölkerung mit gewissem Recht sogar voraussetzen durften.

Auf dieser Basis waren Zugeständnisse bei einzelnen Anlagen der Preis, den man für eine generelle Zustimmung der Bevölkerung zur Energiepolitik zu zahlen bereit war. Diese Konsens-durch-Kompromiß-Strategie läßt sich bis in die "Enquete-Kommission Zukünftige Energiepolitik" hinein verfolgen.

- Nur eine Minderheit in der SPD sprach sich für eine Bürgerbeteiligung an der Energiepolitik aus, die durch "unvoreingenommene und ergebnisoffene Diskussion" geprägt sein sollte. Dieser Kurs wurde nicht nur verstanden als Öffnung der Politik gegenüber den zu repräsentierenden Bürgern, sondern zugleich auch als "Wiedereinsetzung der Politik in ihre Pflichten und Rechte". Statt sich als reines Exekutionsorgan technisch-ökonomischer Zwänge zu verstehen, sollte sich die Politik auf ihre gestalterischen Aufgaben besinnen. Parteien hätten demzufolge gesellschaftliche Bedürfnisse in staatliches Handeln zu übersetzen und gesamtgesellschaftlich zu realisieren.

Die Position entscheidungsoffener Bürgerbeteiligung an der (Energie-) Politik hat sich in der SPD bis heute nicht durchgesetzt. Auch die Position kompromißorientierter Einbindung des Kernenergiekonflikts konnte trotz der Enquete-Kommission nur sehr begrenzte Erfolge erzielen. Die wesentlichen Empfehlungen dieser Kommission wurden bekanntlich nicht in die regierungsamtlichen Entscheidungen übernommen (vgl. *Paschen u.a. 1982*) und die Herstellung von "Waffengleichheit" bei der Bürgerbeteiligung zu Genehmigungsverfahren (*Ueberhorst 1983*) blieb Postulat.

Es ist angesichts der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse nicht eigentlich erstaunlich, daß sich stattdessen die Position 'Bürgerdialog als Aufklärung des uninformierten Bürgers' durchsetzte. Eine solche Betrachtung bleibt allerdings deskriptiv. Auch die Überlegung, daß Versäumnisse bei der depolitisierten Einführung der Kernenergie nicht über Nacht kompensiert werden konnten, greift bei aller Plausibilität zu kurz.

Dem strukturellen Grund für die mehrheitliche Haltung der Parteien zum Bürgerprotest kommt man näher, wenn man die Implikationen des sozialdemokratischen Minderheitenvotums für die entscheidungsoffene Bürgerbeteiligung be-

denkt. Denn ihre Realisierung hätte einen qualitativen Bruch mit dem etablierten politisch-ökonomischen "Regulierungsmodus" (vgl. *Dierkes, Knie, Wagner 1988*) von Industrie- und Technikentwicklung bedeutet. Parlamentarismus und repräsentative Demokratie wären durch plebiszitäre Elemente in Frage gestellt worden, und die Politik hätte gegenüber der "marktgesteuerten" industriellen Entwicklung gestalterische Kompetenz beansprucht, statt sich auf die Bewältigung ihrer Folgen zu beschränken. Alle substantiellen und prozeduralen Prämissen des herrschenden Regulierungsmodus hätten zur Disposition gestanden, wären möglicherweise zum Thema neuer Konsensbildungen geworden (vgl. auch *Guggenberger/Offe 1984*). In konkreterer Weise sind die erheblichen Implikationen einer repolitisierten Energiepolitik (Ausstiegsoptionen und ihre strukturellen Probleme - vgl. Abschnitt 1.1) ja bereits umrissen worden. Im Kontext systemtheoretischer Konzeptualisierung wäre damit offenbar eine Verschiebung der Grenzen zwischen den gesellschaftlichen "Subsystemen" Politik und Wirtschaft ebenso verbunden gewesen wie eine Grenzverschiebung zwischen dem politischen System und seiner "lebensweltlichen" Umwelt - wenn nicht gar Entdifferenzierung von Gesellschaft überhaupt (vgl. auch *Fach/Simonis 1987*, S. 212).

Allemaal konnte eine gravierende Funktionsstörung des politischen Systems insofern befürchtet werden, als dieses ein Potential für kollektiv bindende Entscheidungen "unter diesen gesellschaftlichen Bedingungen" garantieren muß (*Luhmann 1987*, S. 136); nämlich unter der Bedingung massiver gesellschaftlicher Interessen an der Aufrechterhaltung des bestehenden Regulierungsmodus.

Bei solch dramatischen Umständen lag es nahe, daß das politische System ein vermeintlich nur unter Selbstaufgabe behandelbares Problem, an dessen symbolischer Integration es jedenfalls scheiterte, in anderer Weise zu "konvertieren" suchte. Bezeichnend für das ängstliche Ausweichen vor dem substantiellen Politikproblem war es, daß 1976 der "Bürgerdialog Kernenergie" für zwei Monate unterbrochen wurde, um nicht eine Politisierung des Themas im Wahlkampf zu provozieren (*Kitschelt 1980*, S. 269; *atw 1976*, S. 95).

In Anknüpfung an die kritischen Fragen zu Luhmanns Konzept der Problembearbeitung im System der Gewaltenteilung ließe sich also resümieren, daß

- die konkrete **Bedingung für die Verschiebung** des Kernenergieproblems von der Legislative zur Exekutive in der Konfliktnatur zu sehen ist, zu deren Konversion sich das Parteiensystem deshalb unfähig fand, weil die Risi-

ken einer grundsätzlichen Thematisierung des etablierten Regulierungsmodus im politisch-legitimitorischen Bereich zu befürchten waren (vgl. auch *Kitschelt 1980*, S. 258);

- von einer entpolitisierten Behandlung des Kernenergiekonflikts durch administrative "Kleinarbeitung" insofern eine bessere Lösung erwartet wurde, als nicht nur jene Risiken umgehbar erschienen, sondern eine "Legitimation durch Verfahren" in bewährter Weise sich einstellen sollte, die auf abstrakter Akzeptanz von Rechtsstaatlichkeit statt auf substantiellen politischen Konsens beruht. Bezugspunkt für die Optimierung der Problemlösung stellt demnach und erklärtermaßen die Fortsetzung des einmal eingeschlagenen Kurses in der Kernenergieentwicklung unter Minimierung des sozialen Widerstandes dar.

Aus der Perspektive handelnder Akteure stellt sich eine solche Problemverschiebung, die mittlerweile auch in anderen Bereichen umweltrelevanter Großvorhaben beklagt wird, oft schlicht als "Delegation von Verantwortung" dar. Der Gesetzgeber reiche den "Schwarzen Peter" einfach weiter, "weil er sich nicht zu bestimmten Wertentscheidungen durchringen kann" (*Berkemann 1986*, S. 128 f.), "jedenfalls in den Bereichen, wo man nicht sofort auf breite Zustimmung der Bevölkerung rechnen darf" (a.a.O., S. 162).

Gewitzt durch nachträgliche Erfahrung, scheint es heute aber leichter, das Resultat solcher Versuche vorauszusehen: "Dann wird notwendigerweise der Bürger dieses natürlich durchschauen und dann wird er den Beamten anmachen" (a.a.O., S. 162).

### 1.6.3 Grenzen der administrativen Kleinarbeitung

Wenn es um die Delegation von Aufgaben aus der Legislative an die Exekutive geht, greift "Verantwortungsscheu" als allgemeine Diagnose nicht nur unter dem Aspekt des Legitimationsproblems der Kernenergie zu kurz. Sie verkennt auch objektive Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Regulierung technischer Entwicklungen, die zur Herausbildung "unbestimmter Rechtsbegriffe" geführt haben (vgl. *Bechmann*, in diesem Band S. 510 ff.).

Ausgehend vom etablierten, auf nachträgliche Folgenbewältigung zunächst geförderter Technikentwicklung orientiertem Regulierungsmodus erscheint eine konkrete gesetzgeberische Normierung ex ante von vornherein ausgeschlossen.

Auch im Bereich der Technikpolitik muß so finale an die Stelle konditionaler Programmierung treten. Insbesondere in den Anfangsphasen handelt es sich dabei um eine Materie, "die nicht standardisierbar ist und ihrer Natur nach keinen allgemeinen Routinen unterworfen werden kann" (*Offe 1974*, S. 337).

Auf diese Weise wuchsen der Verwaltung strukturell Konkretisierungsaufgaben und Ermessensspielräume zu, die in der herrschenden Rechtslehre als "Flexibilisierung der verwaltungsrechtlichen Dogmatik" zur Anpassung an komplexere Entscheidungssituationen reflektiert wurden (*Seibel 1985*, S. 12). Dementsprechend hat das BVerfG 1984 in seinem "Pershing-Urteil" der besonders im Schulrecht kultivierten Wesentlichkeitstheorie, nach der der Gesetzgeber verpflichtet ist, alles "Wesentliche eines legislativen Programms selbst zu normieren", eine Absage erteilt (a.a.O., S. 6; *Wolf 1987b*, S. 383).

Für die Kernenergieregulierung läßt sich jedenfalls sagen, daß die Verwaltung zunächst einmal die ihr angesonnene Kleinarbeitung trotz erheblicher interner Schwierigkeiten übernommen hatte (vgl. *Kitschelt 1980*, S. 134; *Radkau 1983*, S. 384 ff.). Neben Vollzugsdefiziten infolge geringer Personalausstattung und Koordinationsproblemen eröffnete sich aber ein "rechtlicher Teufelskreis" bei der Praktizierung der einschlägigen Programme, der sich am Beispiel des unbestimmten Rechtsbegriffs "Stand der Technik" illustrieren läßt. Fordern darf die Verwaltung nur, "was technisch verfügbar ist. Verfügbar ist aber nur, was von den Produzenten angeboten wird, und die bieten nur an, wofür sich aufgrund behördlicher Auflagen Nachfrage erwarten läßt" (*Vahrenholt 1986*, S. 133 f.).

Von grundsätzlicher Bedeutung ist die Konsequenz, die sich strukturell aus der Entkopplung von konkreten normativen Vorgaben der Legislative ergeben mußte. "Wenn Rechtssätze unter dem Gesichtspunkt ihrer Eignung für bestimmte (Ordnungs-)Aufgaben kontingent gesetzt und im übrigen durch Opportunitäts- und Auslegungskriterien in ihrer abstrakten Allgemeinheit virtualisiert und durchlöchert werden müssen, werden sie natürlich untauglich für die Legitimation eines in dieser Weise sich zur Legalität reflexiv verhaltenden Verwaltungshandelns" (*Offe 1974*, S. 338). Daraus resultiert im Kern der Zwang, daß die Verwaltung ihre durch Gesetze verbürgten Handlungsvollmachten und Legitimationen zumindest ergänzen muß um solche, die aus Kriterien der politischen Durchsetzbarkeit und Akzeptabilität herrühren.

Im Hinblick auf die Antragsteller zu kerntechnischen Anlagen bemühte sich die Verwaltung bekanntlich - gerade auch im Rahmen der informellen Vorverhand-



lungen - um Akzeptabilität und Durchsetzbarkeit ihrer Entscheidungen. Im Hinblick auf die "Drittbetroffenen" solcher Anlagen und die breitere Öffentlichkeit aber hielt sie sich an das hoheitlich ausgestaltete Verfahren der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung, das angesichts der grundsätzlichen Vorhabenskritik wie der immer nachhaltiger geäußerten Verfahrenskritik zunehmend außerstande war, die Akzeptabilität der administrativen Handlungsprämissen und die praktische Durchsetzbarkeit der Einzelentscheidungen zu erzeugen.

Ihren Ausdruck fanden die legitimatorischen Grenzen etwa im Mißverhältnis zwischen dem vorzuverlagernden Individual-Rechtsschutz für den betroffenen "Nachbarn" einerseits und der Realität kollektiver Betroffenheit samt Massenverfahren andererseits. Doch letztlich schienen die Schranken des Verfahrens auch dadurch bestimmt, daß Politik und Parteien es nicht vermocht hatten, die für Öffentlichkeitsbeteiligung erforderliche generelle Legitimation der Kernenergie vorab bereitzustellen.

Die Legislative ließ die Verwaltung nicht nur allein mit dem Problem der Kernenergielegitimation gegenüber der Öffentlichkeit. Infolge des politisch unbewältigten öffentlichen Konflikts um die Kernenergie begann sich der nukleare Parteienkonsens in einen Parteienkonflikt zu verwandeln und konnte auf diese Weise auch nicht mehr für eine interne politisch-ideologische Homogenisierung der regulativen Instanzen (Verwaltung, Gutachterorganisationen, Gerichte) sorgen (*Fach/Simonis 1987, S. 138 ff.; vgl. auch Kitschelt 1980, S. 258 ff.*).

Kaum zu bewältigende Legitimationsprobleme wuchsen der Verwaltung also auf allen drei Ebenen zu:

- auf der Ebene der rechtlichen Legitimation
- auf der Ebene der politischen Legitimation
- auf der Ebene der "Legitimation durch (Verwaltungs-)Verfahren".

In dieser Notlage drängte sich der Verwaltung eine erneute Verschiebung des Problems geradezu auf, die auch in anderen Bereichen umweltrelevanter Großvorhaben Schule gemacht zu haben scheint: "Wie oft hat die Verwaltung bei schwierigen Umweltproblemen, die wegen politischen Widerstands nicht befriedigend geregelt werden konnten, eigene Regelungsentwürfe zurückgehalten im Vertrauen auf eine zu erwartende Gerichtsentscheidung (...). Die Verwaltung weiß eben aus langer guter Erfahrung, daß sie der Justiz in Umweltangelegenheiten volles Vertrauen entgegenbringen kann" (*Hartkopf 1986, S. 103 f.*). Im

Fall der Kernenergie ließ sich aber auch im Hinblick auf die Gerichtsverfahren mit steigendem Konfliktniveau ein abnehmendes Regulierungspotential beobachten (*Kitschelt 1980*, S. 272 f.).

#### 1.6.4 Überlegenheit einer justiziellen Kleinarbeitung?

Von der Zunahme "unbestimmter Rechtsbegriffe" war generell auch ein politischer Funktionszuwachs für die Rechtssprechung erwartet worden (*Gawron/Schäfer 1976*, S. 224). Weniger in der administrativen als vielmehr in der justiziellen Problembearbeitung schien gerade im Kontext der systemtheoretischen Konzepte eine Befreiung von Folgenberücksichtigung und Folgenprognose durch die 'konditionale Programmstruktur des Rechts' (*Luhmann*) möglich. Mehr noch als im Verwaltungsbereich sollte im Bereich der Rechtssprechung "Legitimation durch Verfahren" greifen.

Tatsächlich konnte sich eine solche Erwartung auf die durch demoskopische Befragungen bekannte hohe Akzeptanz von Richtern und Gerichten stützen, die allemal diejenige der Verwaltung übersteigt (*Deiseroth 1986*, S. 242; vgl. *Gloedel/Bücker-Gärtner*, in diesem Band S. 342). Auch die Justiz selber sieht in der Befriedung sozialer Konflikte eine ihrer wichtigsten Funktionen (*Deiseroth 1986*, S. 242; vgl. auch *Benda 1983*, S. 308).

Sowohl die Tatsache, daß Großvorhaben vor ihrer Politisierung im Rahmen einer Interessenabwägung weitgehend reibungslos mittels Gerichtsbeschlüssen implementiert werden konnten (*Deiseroth 1986*, S. 441), als auch die Tatsache, daß die Vorhabensgegner in der ersten Phase des Kernenergiekonflikts im Gerichtsweg den einzig gangbaren zur Reklamierung ihres Anliegens sahen (vgl. *Radkau 1983*, S. 446 ff.), schienen ganz konkret für eine erfolgreiche Problemverschiebung an die Justiz zu sprechen.

Dogmatisch hatte die Verwaltungsgerichtbarkeit sich schon 1975 (allerdings im Zusammenhang mit der Bauleitplanung) einen Reim auf die finale Programmqualität des Verwaltungshandelns gemacht und der planenden Verwaltung "Neutralität" im Verhältnis zu konkurrierenden gesellschaftlichen Funktionsanforderungen abgesprochen. Auch aus dieser Perspektive ließ sich schlußfolgern, daß die Verwaltung über keinen im Gesetz symbolisierten Begriff vom Gemeinwohl mehr verfügt, sodaß eine gerichtliche Kontrolle der Rechtsbindung ihres Handelns von größter Bedeutung sein mußte (vgl. insg. *Ladueur 1983*, S. 104).

Doch die Selbstzuschreibung von "öffentlicher Rationalität" und "Neutralität" (vgl. *Prätorius 1986*, S. 578) durch die Gerichte, aus denen verwaltungsgerichtliche Verfahren ihr Legitimationspotential schöpfen wollten und sollten, mußte sich bei den hoch politisierten Prozessen um kerntechnische Anlagen als brüchig erweisen.

Denn auch die Gerichte konnten sich - schon angesichts der spärlichen normativen Vorgaben - nicht schlüssig am Typus einer "konditionalen Programmstruktur" bzw. am Subsumtionsmodell der juristischen Dogmatik orientieren (*Deiseroth 1986*, S. 441). Exemplarisch sei in diesem Zusammenhang nur auf die Klage über die "mangelhafte Rechtsqualität" des einschlägigen technischen Normenwerks hingewiesen (*Hofmann 1984*, S. 78; *Pitschas 1987*, S. 416 f.). Wie sich zeigte, ließen sich die Verwaltungsgerichte beim Einsatz rechtsformaler Ableitungen von strategischen Einschätzungen des Konfliktzusammenhangs beeinflussen, über den sie zu urteilen hatten (*Ladeur 1983*, S. 108).

Zunächst einmal bemühten sich die Verwaltungsgerichte, die Auseinandersetzungen um kerntechnische Vorhaben rechtlich zu formalisieren und zu kanalisieren (*Geulen 1980*, S. 135). Im Gegensatz zur Phase konfliktfreier Durchsetzung von Kernkraftwerken folgten sie nicht mehr durchweg den Präzisierungen, die die Behörden den unbestimmten Rechtsbegriffen gegeben hatten. Die Spruchpraxis wurde zunehmend heterogener, gerichtlich in Auftrag gegebene wie auch kritische Expertisen wurden zusätzlich zu amtlichen Gutachten herangezogen und widersprüchliche Äußerungen aus dem parteipolitischen Bereich wurden reflektiert (*Fach/Simonis 1987*, S. 187 ff.).

Der deutliche zeitliche Zusammenhang zwischen den heftiger werdenden Konflikten und der Zunahme verwaltungsgerichtlicher Baustoppentscheidungen läßt rückblickend nur den Schluß zu, daß die Gerichte dieses neue Konfliktniveau in ihre Entscheidungen einzubeziehen begonnen hatten (*Deiseroth 1986*, S. 429 ff.). Durch einige Untersuchungen wird zudem plausibel gemacht, daß bei der Spruchpraxis der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte auch spezifische Sozialisationserfahrungen der jüngeren Richtergeneration eine Rolle gespielt haben (*Deiseroth 1986*, S. 443 f.).

Wie weitere empirische Ergebnisse der amerikanischen und deutschen Justizforschung zeigen, ist aber auch bei höheren Gerichten ein starkes Maß an Folgenberücksichtigung in ihrer Spruchpraxis anzutreffen - sowohl in rechtlicher wie in sozialer Hinsicht (*Gawron/Schäfer 1976*, S. 225 f.). Sichtbar wird sie gerade bei

'schwacher' politischer Programmierung des Rechts in Verbindung mit einem hohen politischen Aufmerksamkeitsniveau.

Die Auswirkungen dieser ersten Phase verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen zu Kernkraftwerken in den siebziger Jahren waren weniger unmittelbarer als mittelbarer Art. Wie Deiseroth nachgewiesen hat, wurden die atomrechtlichen Genehmigungsverfahren durch justizielle Baustoppentscheidungen "lediglich um etwa 2,5 bis 5 % der Gesamtimplementationsdauer verlängert" (*Deiseroth 1986*, S. 515 f.). Mittelbare Rückwirkungen ergaben sich jedoch daraus, daß die Behörden nun auch von den Gerichten "im Stich gelassen" schienen und angesichts der ungewohnt aufwendigen gerichtlichen Überprüfungen ihrer Genehmigungsbescheide vorausseilend ihre Antragsüberprüfungen erweiterten, verschärfen oder auch - aus Unsicherheit - verzögerten (a.a.O., S. 516).

Im Endeffekt liefen jedoch die Bemühungen justizieller Berücksichtigung des Kernenergiekonflikts unmittelbar wie mittelbar nur auf **Bauverzögerungen** hinaus. **Nicht eine** rechtskräftige Entscheidung gegen ein kerntechnisches Vorhaben konnte von Vorhabensgegnern letztlich durchgesetzt werden (vgl. *Albers 1980; Kitschelt 1980*, S. 276). Insofern diese Tatsache gerade nicht auf die fehlende "gute Absicht" oder auf politische und ökonomische "Hörigkeit" der Gerichte, sondern vielmehr auf die spezifische **Form** der rechtlichen Berücksichtigung des Widerstands zurückging (*Kitschelt*, a.a.O., S. 275; *Ladeur 1983*, S. 109; vgl. auch den Abschnitt 1.5), stieß schon aus diesem Grund das Legitimationspotential der Rechtssprechung an seine Grenzen (vgl. auch *Gawron/Schäfer 1976*, S. 232 f.; *Benda 1983*, S. 310).

Die Diskrepanz zwischen Kontrollanspruch und Kontrollergebnis der Rechtssprechung enttäuschte jedoch nicht nur die Gegner der kerntechnischen Vorhaben, sondern auch die Erwartungen von Betreibern und Verwaltungen (*Ladeur 1983*, S. 109). Die den individuellen Schutzzweck des Atomgesetzes betonende Rechtssprechung, die so dem eigentlich politisch-sozialen Konflikt Rechnung zu tragen suchte, schien die Kernenergieentwicklung immer unberechenbarer werden zu lassen, ohne dem beabsichtigten Ziel einer "Befriedung" näher zu kommen (vgl. *Frankenberg 1983*, S. 113). Aus dieser Situation heraus wurden in der Folge Kritik an den Verwaltungs- und Gerichtsverfahren geübt und Vorschläge zu ihrer Straffung an die Legislative gerichtet. Sowohl vom Rechtssystem selber als auch von seiner Umwelt her setzte eine Zurückverweisung des Problems an die Politik ein.

### 1.6.5 Eine zweite Runde der "Problemverschiebung"

Die Gerichte selber hatten angesichts der problematischen Qualität ihrer rechtlichen Entscheidungsgrundlagen zuweilen schon den Versuch gemacht, den Gesetzgeber zur Präzisierung der Normgebung zu veranlassen (*Ladeur 1983*, S. 109). Auch mußten sie angesichts der ständigen Inanspruchnahme in diesem Konflikt (vgl. *Prätorius 1986*, S. 579; *Gawron/Schäfer 1976*, S. 232) fürchten, daß ihre generellen gesellschaftlichen Legitimations- und Regulierungskompetenzen beeinträchtigt würden, wenn die Bürger ihre ausschließlichen Hoffnungen auf die Gerichtbarkeit setzten. "Die Gerichtbarkeit ist nicht der letzte Hoffnungsträger. Die Hoffnungsträger bleiben die politischen Kräfte. Daran muß ein Richter auch immer wieder erinnern" (*Berkemann 1986*, S. 164; vgl. auch *Benda 1983*, S. 307).

So war grundsätzlich von Seiten der Justiz durchaus Bereitschaft vorhanden, die schwere Bürde der politischen Konfliktbewältigung wieder abzutreten. Der Gesetzgeber übernahm jedoch keineswegs die Rolle eines "politischen Hoffnungsträgers" für die besorgten Bürger, indem er nun etwa eine "ergebnisoffene" Runde politischer Willensbildung zur Kernenergie eröffnet hätte.

Stattdessen nahm er die Straffungen der administrativen und justiziellen Verfahren vor, auf die Hersteller und Betreiber kerntechnischer Anlagen - belastet durch das unfreiwillige fünfjährige Moratorium - immer stärker gedrängt hatten (*Deiseroth, 1986*, S. 514).

Die Beteiligungsrechte der Bürger wurden - nicht nur im atomrechtlichen Bereich - vor allem faktisch eingeschränkt (*Geulen 1980*, S. 131 ff.; *Geulen 1981*, S. 37; vgl. auch *Hofmann 1984*, S. 81). Die Aufsplitterung der Genehmigungsverfahren in viele einzelne Teilgenehmigungen wurde reduziert, der Prüf- und Begutachtungsprozeß durch das "Delta-Verfahren" (Konzentration auf Unterschiede zur Referenzanlage), in Verbindung mit dem Konvoi-Konzept der Hersteller, beschleunigt (vgl. *Deiseroth 1986*, S. 515).

Ein weiterer Schwerpunkt der Maßnahmen lag in der Reaktion auf die gerade auch von Herstellern und Betreibern geäußerte "Gerichtsschelte": Hier war sowohl von einer Überforderung der Verwaltungsgerichte als auch von ihrer überzogenen Kontrollpraxis die Rede. In dieser Kritik bündelten sich Hinweise auf eine mangelnde technische Kompetenz der Richter, Klagen zur Arbeitsüberla-

stung der Gerichte wie zum inadäquaten zeitlichen und finanziellen Aufwand der Prozesse, Befürchtungen hinsichtlich weiterer Bürokratisierung von Gesetzgebung und Verwaltung wie schließlich auch Unbehagen an den "Entscheidungsängsten" der Politiker, die sich hinter der Rechtssprechung versteckt hätten (*Deiseroth 1986*, S. 3 ff.). Dem versuchte die Legislative vor allem Rechnung zu tragen durch eine Verkürzung des verwaltungsgerichtlichen Instanzenwegs.

Den Oberverwaltungsgerichten wurde bei umweltrelevanten Großvorhaben die erstinstanzliche Zuständigkeit gegeben, auch wenn sich die damit verbundene "Deklassierung der quantitativ und qualitativ gleich besetzten Verwaltungsgerichte" kaum rechtfertigen ließ (*Hofmann 1984*, S. 84; vgl. auch *Deiseroth 1986*, S. 445). Hier liegt die Vermutung nahe, daß für die Entscheidung nicht nur beabsichtigte Verfahrensbeschleunigungen durch Reduzierung auf eine tatsächensprüfende Instanz maßgeblich waren, sondern auch die angesprochenen Erkenntnisse über die jüngere Richtergeneration bei den Verwaltungsgerichten.

Weitergehenden gesetzgeberischen Maßnahmen, vor allem im Hinblick auf die Einschränkung verwaltungsgerichtlicher Kontrolldichte (vgl. *Albers 1980*), ist das Rechtssystem wohl durch höchstrichterliche Rechtssprechung zugekommen. Wolf interpretiert die Kalkar-Entscheidung des BVerfG und die Voerde-Entscheidung des BVerwG in diesem Zusammenhang als Versuche, durch "judicial self-restraint" eine extern von der Legislative gesetzte Vorgabe des richterlichen Prüfungsrahmens zu vermeiden (*Wolf 1987a*, S. 255 ff.; *Wolf 1987b*, S. 382 ff.; kritisch zu dieser Tendenz: *Hofmann 1984* S. 82 ff.).

Während jedoch die Reduktion der gerichtlichen Kontrollintensität über die prozeßrechtlichen Zulässigkeitskriterien weniger umkämpft war, weil sie letztlich auf der zentralen prozeßrechtlichen Doktrin des Individualrechtsschutzes fußt, wurde die Einschränkung der Kontrollintensität (durch die Qualifizierung technischer Regelwerke als "antizipierte Sachverständigengutachten") durch viele untergerichtliche Entscheidungen unterlaufen, sodaß inzwischen auch das BVerwG von diesem Topos Abstand genommen hat (*Wolf 1987a*, S. 256). Vor diesem Hintergrund ist die neueste Rechtssprechung des BVerwG von 1987 verständlich, nach der Verwaltungsgerichte zwar festgestellte Mängel in der behördlichen Risikoermittlung und -bewertung nicht durch eine eigene Beweisaufnahme ausgleichen sollen, wohl aber im Zweifelsfall eine Genehmigungsfähigkeit zu verneinen haben (*Haedrich 1988*, S. 637). Danach trifft die Verwaltung wieder die volle "politische" Verantwortung für die Genehmigung kerntechnischer Anlagen. Entsprechend hatte schon das OVG Lüneburg in seinem Buschhaus-Urteil

die Grenzwerte der TA-Luft als eine "politische Willensentscheidung" im Rahmen eines von den Gerichten zu respektierenden, administrativen Beurteilungsbereichs bezeichnet (*Wolf 1987b*, S. 383).

Es wurde bereits darauf hingewiesen (Abschnitt 1.6.3), daß das BVerfG in seinem Pershing-Urteil den Gesetzgeber ausdrücklich von der Pflicht zur Normierung von technischen Risiken und ihren Grenzen entlastet hat. Die Rückverweisung des Problems grundsätzlicher wie regulativer Kernenergiepolitik von der Justiz an die Politik hat also letztlich zu seiner erneuten Verschiebung an die Verwaltung geführt. Und so lassen sich denn auch neue Versuche zu einer administrativen Kleinarbeitung von Problemen beobachten. Hier ist etwa an die Regelung zur Ermittlung von Strahlenbelastungen in der Umwelt durch das Strahlenschutzvorsorgegesetz von 1986 (*Haedrich 1988*, S. 633) zu erinnern.

Trotz oder wegen der Repolitisierung der Kernenergiefrage nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl wird anscheinend - parallel zur politisch-parlamentarischen Repräsentanz des Konflikts - erneut auf Depolitisierung gesetzt, die im Fall der Festlegung von Strahlenbelastungsgrenzen eine - zugleich verwirrende wie erhellende - politische Auseinandersetzung um explizit politische Werte (*v. Lersner 1986*) zu umgehen sucht.

Es ist aber nicht zu sehen, warum die Verwaltung in dieser neuen Runde besser als Anfang der siebziger Jahre befähigt sein soll, für ihre Entscheidungen Akzeptanz, Legitimation und politische Durchsetzbarkeit zu beschaffen. Alle wesentlichen strukturellen wie prozeduralen Schranken für eine Legitimierung regulativer Kernenergiepolitik gelten auch heute noch (vgl. Abschnitt 1.6.3).

Gegenwärtig ist ein Parteienkonsens in dieser Frage noch weniger zu erwarten als damals. Die **fehlende politisch-ideologische Homogenisierung** der Instanzen kommt etwa im Streit um die Brüter-Genehmigung deutlich zum Ausdruck.

Der Versuch einer justiziellen Kleinarbeitung des Konflikts scheiterte nicht zuletzt daran, daß auch **rechtliche Legitimation für das Verwaltungshandeln nur sehr beschränkt** zu haben war. Höchstrichterlich wurde der Verwaltung die volle "politische" Verantwortung zurückgegeben.

Und an die **administrative Selbstbeschaffung von "Legitimation durch Verfahren"** mag wohl selbst in der Verwaltung - gerade angesichts des Verlaufs von Öffentlichkeitsbeteiligungen und ihrer Entscheidungsrelevanz - kaum noch je-

mand zu glauben. In diesem Zusammenhang wenigstens auf eine "Resignationsfunktion" (Schlüsselpersonen-Gespräch E VII) von Öffentlichkeitsbeteiligung zu setzen, muß nicht nur mit Blick auf Wackersdorf illusionär erscheinen.

Auch die Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung um das Kernkraftwerk GKN-2, dessen Geschichte bis zur Öffentlichkeitsbeteiligung 1981 im folgenden nachzuzeichnen ist, entzieht einer solcher Hoffnung den Boden. Politischer als zuvor beginnt sich die Auseinandersetzung um GKN-2 heute wieder nachhaltig auf den behördlichen Entscheidungsprozeß auszuwirken.

Nach wie vor macht sich die fundamentale Qualität des Kernenergiekonflikts geltend, indem sie eine Konzentration auf "administrativ-technische Binnenprobleme unter Vermeidung antagonistischer Gegenpositionen" (*Pitschas 1987*, S. 419) wegen fehlender Übereinstimmungen der Konfliktgegner bei den administrativen Handlungsprämissen stört.

## 1.7 Zusammenfassung

In zwei Analyseschritten sind die generellen Rahmenbedingungen von Öffentlichkeitsbeteiligung bei atomrechtlichen Genehmigungsverfahren dargestellt worden.

Es wurde gezeigt, daß die Öffentlichkeit strukturell auf allen Stufen "kernenergiepolitischer" Entscheidungsbildung ausgegrenzt ist, die den projektbezogenen Genehmigungsverfahren vorausgehen. Die industrielle Kernenergieentwicklung wie die energiewirtschaftliche Kernenergienutzung, die politisch-legitimatorische Grundsatzentscheidung wie die regulative Programmentwicklung waren formeller öffentlicher Einflußnahme nicht zugänglich.

Die so "kaskadenartig" ausgegrenzten Themen der Kernenergie-debatte in den siebziger Jahren trafen dementsprechend auf die administrativen Genehmigungsverfahren und vermittelt auch auf die verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Aber dort unterlagen die Anliegen der besorgten Öffentlichkeit selektiven Berücksichtigungskriterien, die sich aus Struktur und Ratio des Verwaltungshandelns bzw. der Justiz ergeben.

Dieser erste Schritt argumentierte strukturell und könnte so den Anschein entstehen lassen, es handele sich "nur" um eine beträchtliche Inadäquanz zwischen dem Charakter der gesellschaftlichen Kernenergiekontroverse und ihrer institu-



tionellen Regulierungsform. Im zweiten Analyseschritt wurde deshalb der Prozeß nachgezeichnet, in dem das politisch-administrative System (Legislative, Exekutive, Judikative) versuchte, die Kernenergiekontroverse "kleinzuarbeiten". Ein fundamentaler Interessen- und Wertkonflikt sollte unter Ausblendung antagonistischer Gegenpositionen auf technisch-administrativ bearbeitbare Binnenprobleme zugeschnitten werden. Die Verschiebung der Probleme von der Legislative in die Exekutive, von dort in die Judikative und wieder zurück in die Legislative (auf der Suche nach einer "optimalen Lösung") ist funktional zu beziehen auf die prinzipielle Fortsetzung der Kernenergienutzung wie auf die Dethematisierung ihres politisch-ökonomischen Regulierungsmodus.

Im Hinblick auf den (unterschätzten) Charakter und die Kontinuität des Kernenergiekonflikts zeigten sich die administrativen und rechtlichen Verfahren der Kleinarbeitung jedoch überfordert. Zumindest in Ansätzen sind mittlerweile auch die strukturellen Rahmen- und Regulierungsbedingungen der Kernenergienutzung zum politischen Thema geworden. Insofern kann heute nicht mehr auf die unbefragte Akzeptanz der administrativen Handlungsprämissen und auf die Erzeugung von Legitimation durch Verfahren gesetzt werden.

Die Verfahren selber - im Bereich der politischen Willensbildung, der Verwaltung und der Rechtssprechung - sind es, die problem- und konfliktadäquat zu gestalten wären.

Wenn wir uns nun dem Untersuchungsfall GKN-2 und seiner Geschichte zuwenden, kehren wir zurück in eine Phase des Kernenergiekonflikts, in der die Behörden zugleich angst- und hoffnungsvoll auf die Gerichtsfestigkeit ihrer Verfahrensabwicklung setzten. Denn nach ersten Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung waren die Kernenergiegegner bzw. die Einwender gegen konkrete Vorhaben zu der Einschätzung gelangt, daß ihre einzige formelle Einflußmöglichkeit in der Anrufung der Gerichte lag. Mit dem Topos des "Grundrechtsschutzes durch Verfahren" war ihnen schließlich höchstrichterlich der Weg gewiesen worden, ihr Hauptaugenmerk auf Verfahrensfehler der Verwaltung zu richten, da materiell-rechtliche Kontrollen durch Gerichte nur zu Verzögerungen, nicht aber zu Vorhabensverhinderungen geführt hatten.

## 2. Geschichte des Untersuchungsfalls

### 2.1 Zur "Vorgeschichte" von GKN-2 (1969-1975)

Die Gründung der GKN GmbH und die Planung des Vorhabens GKN Block 1 1969 - 1972 schließt unmittelbar an den Durchbruch der Kernenergieentwicklung von der "spekulativen" zur "realpolitischen" Phase an (*Radkau 1983*, S. 19). Seitens der Hersteller zeichnete sich ein politisch unterstützter Konzentrationsprozeß ab, der am 1.4.1969 zur Gründung der KWU führte (*Radkau 1983*, S. 217 und S. 302 ff.). Nach anfänglichem Zögern der Energieversorgungsunternehmen hatten diese sich in breiter Front zur Bestellung von Kernkraftwerken entschlossen (a.a.O., S. 209 ff.; *Kitschelt 1980*, S. 133 ff.). Auch erhob sich gegen die feste Absicht, Kernkraftwerke in großem Stil für die Energieversorgung zu nutzen, kaum Protest. So gab der Deutsche Naturschutz-Ring 1969 bekannt, daß er keine grundsätzlichen Bedenken mehr gegen die friedliche Nutzung der Kernenergie erhebe (*Jahrbuch der Atomwirtschaft 1970*, S. 134).

Widerspruch gegen diese Entwicklung kam nur von wenigen - namentlich aus den Reihen der Ärzteschaft und der Biologen. Am bedeutendsten war ein aus Vertretern dieser Kreise gegründeter "Weltbund zum Schutz des Lebens", der für GKN-1 eine wichtige Rolle spielen sollte (*Radkau 1983*, S. 435; *Kitschelt 1980*, S. 197 ff.).

Auch die baden-württembergischen Energieversorgungsunternehmen (EVU) standen im Sog des energiewirtschaftlichen Durchbruchs der Kernenergie (vgl. *Kitschelt 1980*, S. 133). Spätestens seit Januar 1969 war bei der Energieversorgung Schwaben (EVS) die Errichtung eines Kernkraftwerks auf ihrem Grundstück in Lauffen im Gespräch, das ursprünglich zusammen mit den Technischen Werken Stuttgart (TWS) und den Neckarwerken (NW) betrieben werden sollte (*Jahrbuch der Atomwirtschaft 1970*, S. 101). Wenig später wurde jedoch im Aufsichtsrat der EVS Widerstand gegen dieses Gemeinschaftsprojekt sichtbar, der im wesentlichen vom Zweckverband der oberschwäbischen EVU ausging (*Jahrbücher der Atomwirtschaft 1970 und 1971*) und einen Versuch darstellte, die regionalen und kommunalen EVUs aus der Grundlastproduktion herauszuhalten (Schlüsselpersonen-Gespräch A III).

Die hier aufscheinende Konfliktlinie zwischen den Verbundunternehmen einerseits, den regionalen und kommunalen Energieversorgungsunternehmen andererseits hatte wenige Jahre zuvor schon beim energiewirtschaftlichen Durch-

bruch der Kernenergie eine wichtige Rolle gespielt (vgl. *Radkau 1983*, S. 117 und S. 463; *Deiseroth 1986*, S. 508). Das mangelnde Interesse der EVS offenbar voraussehend hatten die TWS und die NW Alternativplanungen vorbereitet, sich nach anderen Teilhabern und Standorten umgesehen. Als neuen Interessenten hatte man die Deutsche Bundesbahn gefunden. Dies wurde im Juni 1970 der Öffentlichkeit mitgeteilt - zu diesem Zeitpunkt waren offiziell noch vier mögliche Standorte im Gespräch (*Jahrbuch der Atomwirtschaft 1971*; vgl. auch *Ronellenfisch 1983*, S. 56 ff.; *BBMN 1986*, S. 5).

Nachdem es die EVS in der Folge ablehnte, den Standort Lauffen zur Verfügung zu stellen, war die endgültige Entscheidung über den Standort bereits gefallen. Die Württembergische Portland Cement Werk (WPCW) mit ihrem Steinbruch auf der Gemarkung Neckarwestheim hatte diesen als Standortgelände eingebracht und zugleich ein Interesse an Stromabnahme über ihre Betriebsgesellschaft Elektrizitätswerk Heilbronn (EH) bekundet (*Jahrbuch der Atomwirtschaft 1972*, S. 44). Die Eigentumsfrage, daß nämlich das Gelände "nur einem Besitzer" gehörte, versprach einen "erheblichen Zeitgewinn". Wegen der andernfalls notwendigen Inanspruchnahme von Grundstücken vieler, womöglich hunderter Einzeleigentümer wären zeitraubende Verhandlungen und mit großer Sicherheit auch Enteignungsverfahren notwendig gewesen (Schlüsselpersonen-Gespräch A III). Daß es die späteren Gesellschafter der GKN-GmbH mit der Planung ihres Vorhabens eilig hatten, ist vor dem Hintergrund der gescheiterten Verhandlung mit der EVS verständlich.

Zugleich zeigt sich in dieser Eile bereits, daß auch mit solchen Schwierigkeiten seitens der betroffenen Landwirtschaft gerechnet wurde, die mit finanziellen Kompensationen nicht ohne weiteres zu beseitigen gewesen wären.

Die Beunruhigung eines Teils der Landwirte fand ihren Ausdruck in der Warnung des damaligen Wirtschaftsministers Schwarz, der im Januar 1971 auf der Jahreshauptversammlung der TWS vor einer Panikmache im "Unterland" wegen GKN-1 warnte. Der Bau des geplanten Kraftwerks diene gerade dem Umweltschutz (*BBMN 1986*, S. 34). Zugleich wurde in dieser Zeit der Bau von Kernkraftwerken - unter Hinweis auf Gastarbeiter und hohe Lohnkosten - mit der Notwendigkeit begründet, **Arbeitskräfte durch Rationalisierungsmaßnahmen einzusparen**, was einen wachsenden Strombedarf zur Folge hätte. (Wenige Jahre später führte man jedoch angesichts veränderter Arbeitsmarktverhältnisse die **Schaffung neuer Arbeitsplätze** für GKN-2 ins Feld) (*BBMB 1986*, S. 33 f.).

Als Urheber der "Panikmache" wurde der Lauffener Arzt Dr. Weizäcker angesehen, der vor den radiologischen wie nicht-radiologischen Folgen (Nahklima-Veränderung und Bakterienaustrag) des geplanten KKW's warnte (a.a.O., S. 34). Immerhin führten seine Warnungen zu einer näheren Untersuchung dieser Fragen, deren Ergebnis war, daß der in der Nähe des Kühlturms denkbare Tropfenausfall tatsächlich zu einem Bakterienaustrag führen könnte. Dementsprechend wurden Modifikationen am Kühlturm (Verbesserung der Tropfenfänger) zur Minimierung des Tropfenausfalls vorgenommen (Schlüsselpersonen-Gespräch A III; vgl. auch *Schmittel*, in diesem Band, S. 239).

Weizäcker war denn auch der spiritus rector der Lauffener "Schutzgemeinschaft gegen Atomkraftwerke und Umweltschäden" (Gründung 1971), die wiederum in Verbindung mit dem erwähnten "Weltbund zum Schutze des Lebens" stand (vgl. *Graeb* 1974, S. 51; *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 1974, S. 260). Diese beiden Organisationen sammelten nach der offiziellen Antragstellung am 2.4.71 durch die nunmehr offiziell gegründete GKN GmbH 4360 der insg. 5232 Sammel-einwendungen (*Kitschelt* 1980, S. 198); davon gingen jedoch nur 4421 fristgerecht ein. Allein 2711 Unterschriften stammten von außerhalb der Region (*Jahrbuch der Atomwirtschaft* 1972, S. 45). Schon damals kam offenbar zwischen der "altruistischen" und der regionalen Opposition aus den Kreisen der Landwirtschaft kein Bündnis zustande wie zur gleichen Zeit im Falle Würgassen (*Radkau* 1983, S. 446). Aus Interviews und Zeitungsberichten war zu entnehmen, die Bauern hätten damals bewußt stillgehalten, aus Angst vor einer Rufschädigung ihrer Produkte (*BBMN* 1986, S. 7 f.; Gruppengespräch).

Am 27.9.1971 fand der Erörterungstermin unter Teilnahme von 100 Einwendern in Lauffen statt - vier Monate später wurde bereits die 1. TEG erteilt. Damals faßte die Genehmigungsbehörde die Einwendungen noch relativ einfach in 7 Kategorien zusammen (im Vergleich zu den 14 Kategorien bei GKN-2), von denen nur zwei kerntechnische Aspekte betrafen ("Gefahren der Kernenergie", "Beseitigung des Atommülls"). Die sofortige Vollziehbarkeit wurde angeordnet. Auch die sich anschließenden verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen um GKN-1 (mit den Vertretern der "Schutzgemeinschaft"), die sich bis 1974 hinzogen, führten zu keinerlei Bauverzögerungen (vgl. *Ronellenfitsch* 1983, S. 101). Am 31.12.1975 wurde die 1. Teilbetriebsgenehmigung für den 855 MW DWR erteilt, bis dann im Oktober 1976 der Vollastbetrieb aufgenommen wurde. Noch bis 1986 lag dafür nur eine "Probe-Betriebsgenehmigung" vor (über die rechtliche

Bedeutung dieser Kategorie läßt sich streiten - vgl. Schlüsselpersonen-Gespräch A III).

Es war dies die Zeit, in der sich zwar eine "Klimaverschlechterung" für die Kernenergie vollzog (*Jahresbericht des BDI*, zitiert nach *Kitschelt 1980*, S. 198), zugleich aber - politisch beschleunigt durch die Ölkrise 1973 - der Ausbau der Kernenergie stürmisch voranschritt. Gerade mit GKN-1 hatte eine Phase der Masseneinwendungen begonnen, doch blieb der Widerstand gegen Kernkraftwerke friedlich und vollzog sich in den vorgezeichneten Bahnen von Öffentlichkeitsbeteiligung und Gerichtsverfahren (*Radkau 1983*, S. 448).

Nach Kitschelt reichte diese Zeit bis Ende 1974, als mit den heftigen Konflikten um Wyhl, Brokdorf und Grohnde eine neue Phase begann, in der die Kernenergie-Opposition ihren Charakter änderte (*Kitschelt 1980*, S. 198; vgl. auch *Radkau 1983*, S. 450 ff.). Auf der einen Seite ging die Initiative von solchen Organisationen wie dem "Weltbund" und seinen Mitgliedern über an Bürgerinitiativen (überregional an den BBU - namentlich in Brokdorf), die sich eher aus dem groß- und mittelstädtischen Milieu rekrutierten. Auf der anderen Seite zeichnete sich vielerorts ein Ende des Abwartens seitens der jeweils betroffenen Landwirtschaft ab. Es kam zu punktuellen Bündnissen zwischen beiden Strömungen des (teilweise gewaltsam werdenden) Widerstands gegen die Errichtung von Kernkraftwerken (*Radkau 1983*, S. 452 ff.; *Kitschelt 1980*, S. 200 ff.).

Genau dies waren nun die Randbedingungen, mit denen bei der Planung des zweiten Blocks in Neckarwestheim zu rechnen war.

## **2.2. Die Entwicklung des Vorhabens GKN-2 bis zur Öffentlichkeits-beteiligung (1975 - 1981)**

Insbesondere die Geschichte des bereits 1973 geplanten Kernkraftwerks in Wyhl (*Jahrbuch der Atomwirtschaft 1974*, S. 44) wirkte sich nämlich unmittelbar auf das Vorhaben GKN-2 aus, für das die GKN-GmbH am 23. Juni 1975 einen Genehmigungsantrag stellte, nachdem bereits im März 1975 ein Auftrag an die KWU für einen Block gleicher Größe (855 MW DWR) erteilt worden war (*Ronelfitsch 1983*).

Denn einerseits war der Block 1 noch gar nicht fertiggestellt und mit ihm lagen noch keine Betriebserfahrungen vor. Und andererseits hatte die Landwirtschaft, organisiert in ihren Verbänden, den Widerstand der Winzer und Bürgerinitiativen

ven im Kaiserstuhl vor Augen, die durch legale und illegale Mittel einen Bau-stopp unter Mitwirkung der Landesregierung erreicht hatten (*BBMN 1986*, S. 35).

Man muß wohl diese Konstellation sehen, wenn man verstehen will, warum sich die Genehmigungsbehörde mit dem 1. Genehmigungsantrag gar nicht intensiv auseinandergesetzt zu haben scheint. Neben den generellen Regulierungsproblemen, denen sich die Administration nun bei der Kernenergie ausgesetzt sah (vgl. oben, Abschnitte 1.2.2 und 1.6.3) und die in das bekannte Ausbaumoratorium hineinführten, waren es nach unseren Informationen vor allem die Verhandlungen der Bauernverbände der Neckarregion mit Stuttgart, die zu ähnlichen Vereinbarungen führten, wie sie mit Teilen der Wyhl-Gegnerschaft geschlossen worden waren. Ihre Einstellung zu einem zweiten Block machten die Neckarlandwirte nämlich von einem fünfjährigen "Probetrieb" von GKN-1 abhängig, währenddessen vor allem die Kühlturmauswirkungen überprüft werden sollten (*BBMN 1986*, S. 5). Hier liegt die Parallele zur Vereinbarung neuer meteorologischer Gutachten und eines Meßdatenprogramms im Fall Wyhl (vgl. *Kitschelt 1980*, S. 242; *Jahrbuch der Atomwirtschaft 1977*, S. 46). In beiden Fällen bezogen sich die Befürchtungen der Landwirtschaft eher auf meteorologische und klein-klimatische, denn auf radiologische Auswirkungen, was erneut einen Hinweis auf die Trennungslinie zu den eher kleinstädtischen Bürgerinitiativen gibt (vgl. *Radkau 1983*, S. 452, *Kitschelt 1980*, S. 243; vgl. *Schmittel*, in diesem Band, S. 216).

Zugleich setzten die Bauernverbände über die Fürsprache des Landwirtschaftsministeriums durch, daß 1976 ein "landschaftsökologisches Gutachten" an die Gruppe um Professor Kohler (Hohenheim) und das Ingenieurbüro Valentin in Auftrag gegeben wurde (1. TEG 1982, S. 147). Hiervon versprachen sie sich eine Stützung ihrer Auffassung, daß der betroffene Neckarraum ohnehin schon durch Industrie und Kraftwerke überlastet sei und daher kein weiteres Vorhaben ver-trage (vgl. 1. TEG, S. 173 und *BBMN 1986*, S. 11; mit Hinweis auf den Wärme-lastplan des Neckars, den das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1973 veröffentlicht hatte). Schließlich kam bei dieser informellen "Öffentlichkeitsbeteiligung" wahrscheinlich das Versprechen Lothar Späths heraus, daß GKN-2 keinesfalls vor Wyhl realisiert werde- ein Versprechen, auf das sich einige von uns interviewte Einwender (Schlüsselpersonen-Gespräche E X, E XIII und Gruppengespräch) immer wieder beriefen.

Demgegenüber spielten die anlässlich der Planung von GKN-2 gegründeten örtlichen Bürgerinitiativen, die sich später zum Bund Bürgerinitiativen Mittlerer Neckar zusammenschlossen, in dieser Phase noch keine große Rolle. Sie wollten die gewonnene Zeit nutzen, um auf ihre Weise den Widerstand zu mobilisieren (*BBMN 1986*, S. 5).

In der nun folgenden Phase des vereinbarten "Probetriebs" von GKN-1 (1976-1981), die sich weitgehend mit dem allgemeinen Kernenergiemoratorium deckte, blieb der Konflikt um GKN-2 latent und wurde nur gelegentlich sichtbar.

Am 30.7.1977 ereignete sich bei GKN-1 ein schwerer Störfall, der durch Bedienungsfehler seitens der beim obligatorischen Brennelementewechsel erstmals eingesetzten GKN-Mannschaft verursacht worden war (*Jahrbuch der Atomwirtschaft 1978*, S. 32; *Katalyse 1987*, S. 157). In diesem Zusammenhang fand eine Schlepper-Demonstration der regionalen Landwirte statt (Schlüsselpersonen-Gespräch E XII).

Im Juni 1978 wurde dann - nach heftigen Auseinandersetzungen zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern (Gruppengespräch; vgl. auch *Der Spiegel Nr. 43/1988*, S. 92) in zweiter Fassung das "landschaftsökologische" Gutachten der Gruppe Kohler/Valentin vorgelegt, das noch auf der Basis der alten Planung für GKN-2 (855 MW Druckwasserreaktor) erstellt worden war. Es kam zu dem - von den Bauernverbänden erhofften, vom Wirtschaftsministerium gefürchteten - Ergebnis, daß der gesamte Neckarraum bereits ökologisch überlastet sei und der Bau von GKN-2 als problematisch angesehen werden müsse (1. TEG, S. 147; vgl. auch *Schmittel*, in diesem Band, S. 235). Das Gutachten schloß mit einer Vielzahl "Offener Fragen" und "Empfehlungen", auf die die Genehmigungsbehörde unter Berufung auf Einzelgutachten sowie eine Stellungnahme der baden-württembergischen Landesanstalt für Umweltschutz später in der 1. Teilerrichtungsgenehmigung ausführlicher als auf alle übrigen Gutachten einging (1. TEG, S. 149 ff.). Zur Frage der neuerlich wieder in die Diskussion geratenen geologischen **Eignung des Baugrunds** und der damit verbundenen wissenschaftlichen Eignung des Gutachtens von Professor Dr. Gudehus (1.TEG, S. 140; *BBMN 1986*, S. 14) fand sich in dieser behördlichen Stellungnahme jedoch kein Wort.

Bezeichnend für die medial fixierte behördliche Vorstellung von Umweltschutz (vgl. Abschnitt 1.2.1) war im übrigen, daß dem strittigen Gutachten der Vorwurf gemacht wurde, sich **auftragswidrig** mit Fragen beschäftigt zu haben, "die Ge-

genstand besonderer Fachgutachten" seien, und Bedenken aus einer "gesamtökologischen Betrachtungsweise" abzuleiten, statt konkrete quantitative Ansatzpunkte zu bieten (1. TEG, S. 148).

1979 wurde eine vereinzelte unspezifizierte Klage gegen GKN-1 ebenso wie vorgehend gegen GKN-2 in erster Instanz vom VG Stuttgart und 1980 in zweiter Instanz vom VGH Baden-Württemberg zurückgewiesen, da eine vorbeugende Unterlassungsklage rechtlich nicht möglich sei. Der Streitwert in beiden Instanzen wurde auf je 564.000 DM festgesetzt (*Jahrbuch der Atomwirtschaft* 1980, S. 30; 1981, S. 35).

Daß eine Spezifizierung von Einwänden gegen GKN-2 schnell gegenstandslos geworden wäre, zeigte sich bald. Denn seit einiger Zeit schon waren bei den Herstellern und Betreibern von Kernkraftwerken Bestrebungen im Gange, die Genehmigungsverfahren durch eine Standardisierung der Anlagen zu vereinfachen und zu beschleunigen. Ergebnis dieser Bemühungen war die Konstruktion eines 1300 MW Druckwasserreaktors, der als **Baulinie 80** bekannt ist und als "Konvoi" (von ursprünglich 5 bis 6 projektierten Anlagen) das andauernde Ausbau-Moratorium durchbrechen sollte (*Jahrbuch der Atomwirtschaft* 1981, S. 32; vgl. auch oben, Abschnitt 1.2.2). Zwei besondere Vorteile dieses Bautyps sollten eine weitgehende Standortunabhängigkeit der Sicherheitsprüfung sowie die Arbeitsteilung der Technischen Überwachungs-Vereine bei der Komponenten-Begutachtung der baugleichen Vorhaben sein.

Zu diesem Konvoi sollte - neben Isar 2 und Lingen - nun auch GKN-2 gehören. Ein entsprechender Genehmigungsantrag wurde am 27.11.1980 von GKN und KWU als Generalunternehmern neu gestellt (*Jahrbuch der Atomwirtschaft* 1982, S. 40). Etwa zur gleichen Zeit trat die EVS als neue Gesellschafterin der GKN-GmbH bei (*Jahrbuch der Atomwirtschaft* 1983, S. 38), nachdem ihr gemeinsam mit dem Badenwerk geplantes Vorhaben Whyll auf absehbare Zeit nicht durchsetzbar schien. Nach Vermutung der Bürgerinitiativen lag ein weiterer Grund für den Wechsel bei den Gesellschaftern darin, daß sich die TWS angesichts der neuen Leistungsgröße des Kraftwerks nicht mehr in der Lage sahen, einen ihrem früheren Anteil von 33 % entsprechende **Stromabnahme** zu gewährleisten. Sie gaben einen Anteil von 12 % ab, während die EVS diesen zusammen mit kleineren Anteilen der übrigen Gesellschafter (NW und DB) in der Gesamtgröße von 20 % übernahm (*atw* 1983, S. 214; *BBMN* 1986, S. 6). Rückblickend läßt sich sagen, daß auch das Problem der Absatzplanung bzw. zu hoch angesetzter Bedarfsprognosen bis heute erhalten geblieben ist (vgl. *FR* vom 3.11.1988: "Teure Pla-



nungsfehler"). Schon seit geraumer Zeit sollen sich Berater der TWS darum bemühen, über den Verkauf von Elektroheizungen in den Wärmemarkt einzudringen, um so den kommenden "Stromberg" abzutragen (*FR vom 10.8.1988*: "Das neugebaute Atomkraftwerk Neckarwestheim II ...").

Dies erscheint nicht zuletzt deshalb erwähnenswert, als sich der VGH Baden-Württemberg bei der späteren Zurückweisung von Anträgen auf Aussetzung des Sofortvollzuges der 1. TEG ausführlich mit den Energiebedarfsprognosen befaßte. In der 1984 veröffentlichten Begründung postuliert der VGH im Hinblick auf das öffentliche Interesse an der Stromversorgung, hinter der die "privaten" Interessen der Antragsteller zurückstehen müßten: "Ohne die sofortige Errichtung des GKN erscheint es aber nicht sicher gewährleistet, daß zu Beginn der neunziger Jahre in Baden-Württemberg hinreichend billige und umweltfreundlich erzeugte Energie zur Verfügung steht" (*Jahrbuch der Atomwirtschaft 1985*, S. 37). Ausführlich begründete Zweifel an dieser Einschätzung sind bis heute nicht verstummt (*BBMN 1986*, S. 52 ff.).

Andererseits bestreiten die Antragsteller den Genehmigungsbehörden nicht nur grundsätzlich sondern auch in diesem Fall eine Überprüfung der Bedarfsprognosen (vgl. oben, Abschnitt 1.1): "Niemand baue mit beträchtlichen Schwierigkeiten extrem teure Anlagen, wenn sie nicht gebraucht werden. Man solle hier auf die Selbstregulierung des Marktes vertrauen" (Schlüsselpersonen-Gespräch A III, S. 5; vgl. auch 1. TEG, S. 167). Deutlich sichtbar wird hier die Schere, die sich zwischen dem vom VGH aufgegriffenen Legitimationsbedarf kerntechnischer Anlagen und der vom Antragsteller reklamierten Grenze staatlicher Interventionskompetenz (auf der Grundlage des EnWG) öffnet.

Der Neubeantragung eines zweiten Blocks auf dem vorhandenen Standortgelände der GKN-GmbH - einer Maßnahme, die schon im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 22.6.1971 als "Regelfall" bezeichnet worden war (Planansatz 2.6.22; vgl. 1. TEG 1982, S. 177) - ging die Bekanntgabe der Auswertung der **Umgebungsüberwachung von GKN-1** unmittelbar voraus. Die 1976 zwischen Bauernverbänden und Landesregierung vereinbarte und von der Landesanstalt für Umweltschutz (Karlsruhe) durchgeführte Untersuchung kam zu dem Ergebnis, daß die in den früheren Gutachten "konservativ" angenommenen radiologischen wie nicht-radiologischen Belastungswerte tatsächlich unterschritten worden waren (*Jahrbuch der Atomwirtschaft 1982*, S. 39).

Lothar Späth selbst gab aufgrund dieser Studie dann das Startzeichen für den Beginn des Genehmigungsverfahrens (ebd.).

Die Skepsis gegenüber GKN-2 war indessen nicht zurückgegangen, weder bei den Bauernverbänden noch bei den Bürgerinitiativen. Sie hatten nicht nur den bereits erwähnten Störfall vor Augen, der sich 1977 bei GKN-1 ereignet hatte (neben weiteren kleinen Störfällen - vgl. *Jahrbücher der Atomwirtschaft* 1976, 1977, 1978, 1981; 1 TEG, S. 124 sowie *Katalyse* 1987, S. 158), sondern auch den weit gravierenderen Unfall auf Three Mile Island im Jahre 1979 (vgl. *FR* vom 2.11.88: "Gefahr größer als gedacht"). Dementsprechend heftig wurde auf den Inhalt des Gutachtens der Landesanstalt und vor allem auf sein Zustandekommen reagiert. Insbesondere der Betrieb und die Überwachung der Meßstellen gaben Anlaß zu andauernden Auseinandersetzungen (1. TEG, S. 124; vgl. auch Heilbronner Stimme vom 4.12. und 16.12.1981 sowie *Schmittel*, in diesem Band, S. 213). Die Bürgerinitiativen wiesen überdies auf Fragen des Wasserverbrauchs und der Wärmebelastung des Neckars hin, die im Gutachten der Landesanstalt ausgeklammert worden seien (*BBMN* 1986, S. 10). Ebenso wie das Gutachten der Gruppe Kohler/Valentin wurde die Untersuchung zur Umgebungsüberwachung von GKN-1 zu einem beherrschenden Thema des späteren Erörterungstermins.

Gleiches läßt sich schließlich für das Gutachten der Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS) über die **Strahlenexposition der Bevölkerung** sagen, das noch 1981 zusammen mit den übrigen Antragsunterlagen ausgelegt wurde, obwohl es für die ursprünglich geplante 855 MW-Anlage erstellt worden war (vgl. *Schmittel*, in diesem Band, S. 239). Die Bewertung der Genehmigungsbehörde, daß die Schlußfolgerungen des GRS-Gutachtens auf die nunmehr beantragte 1300 MW-Anlage übertragbar seien, wurde vor allem von den Bürgerinitiativen und ihren IFEU-Sachbeiständen in Zweifel gezogen (vgl. 1. TEG, S. 241; *IFEU* 1982).

Schließlich zeigten sich auch einige **Gemeinden** von den Plänen zu GKN-2 besorgt, insbesondere hinsichtlich der Wasserhaushaltsfragen, möglicher Restriktionen ihrer künftigen Infrastrukturpolitik und der ebenso umstrittenen wie ungeklärten Entsorgungsfrage. Man befürchtete z.B. die zusätzliche Errichtung eines Zwischenlagers für abgebrannte Brennelemente in der Region (Schlüsselpersonen-Gespräche E VI, E X, E XIII). Dahinter lagen sicher auch Motive, die sich aus der Tatsache ergaben, daß Nachbargemeinden von Neckarwestheim und Gemmrigheim zwar an den Belastungen, nicht aber am beträchtlichen finanziellen Nutzen von GKN-2 partizipieren sollten. In den Schlüsselpersonen-Gesprä-

chen war hier nicht nur von den tatsächlich erheblichen Gewerbesteuereinnahmen der Standortgemeinden die Rede, die schon aufgrund von GKN-1 dazu geführt hätten, daß Neckarwestheim im Geld schwimme (Gruppengespräch, Schlüsselpersonen-Gespräch E XIII). Darüber hinaus sei diese Gemeinde nämlich auch in den Genuß größerer Geldbeträge seitens des Betreibers gekommen (Schlüsselpersonen-Gespräch E X, S. 2), sodaß ein Befragter sogar von "Bestechung" sprach (Schlüsselpersonen-Gespräch E XIV).

Wie sich bei näherer Betrachtung der kommunalen Einwendungs-Motive ebenso wie des kommunalen Vorgehens bei der Öffentlichkeitsbeteiligung zeigen ließe, hatte diese Widerstandsfront gegen das geplante Vorhaben keine nachhaltige Bedeutung für den Konflikt (vgl. dazu auch *Schmittel*, in diesem Band, S. 193 f.). Ihre Beschränkung auf die Dimension "verteilungspolitischer" Auseinandersetzungen in Verbindung mit dem Rückgriff auf eingespielte administrative Kommunikationskanäle (vgl. Schlüsselpersonen-Gespräch E VI) stellte den etablierten Regulierungsmodus nicht in Frage und ließ die Gemeindeforderungen grundsätzlich als verhandelbar erscheinen (vgl. auch Schlüsselpersonen-Gespräch E XIII).

Aus der Sicht von Einwendern, die sich durch GKN-2 in ihrer "Lebensweise" bedroht sahen, stellten die Gemeinden keine ernsthafte Repräsentation oder Verstärkung ihres Anliegens dar: "Schauen Sie doch hin, wie viele Bürgermeister und Landräte Einsprüche erhoben haben, und was waren das, bloß Luftblasen (...) mindestens so zwischen 12 und 15 Meinungen, die Landräte haben Einsprüche erhoben, aber alles war eine Blase" (Gruppengespräch, S. 19).

Tatsächlich fanden Verhandlungen nach der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung statt, etwa zwischen der Stadt Heilbronn und der Genehmigungsbehörde. Während sich einige Fragen anscheinend schnell im Sinne der Genehmigungsbehörde klären ließen, wurde das **Kühlwasserproblem** vertagt (Schlüsselpersonen-Gespräch E VI).

Doch läßt sich rückblickend feststellen, daß das strategische Kalkül der Exekutive in diesem Punkt nicht aufgegangen ist. Anders als bei GKN-1, das seine wasserhaushaltsrechtliche Genehmigung noch 1986 nachträglich erhielt (vgl. dagegen noch RNZ vom 24.4.1985), scheiterte mittlerweile der Plan (vgl. *BBMN 1986*, S. 11 ff.), Niedrigwasserstände des Neckars durch Zuleitung von Trinkwasser aus dem Schwarzwald auszugleichen (vgl. *Die Zeit vom 14.10.1988*: "Kein Wasser fürs AKW"). Auch wenn die Landesregierung nun den Standpunkt vertritt, bei

Niedrigwasser müßten die neckargekühlten Kohle-Kraftwerke ihren Betrieb vorübergehend drosseln (*RNZ vom 6.10.1988*; vgl. schon 1. TEG, S. 174 ff.), scheint die Kühlwasserproblematik letztlich noch ungeklärt. So waren Ende 1986 auch Vorschläge zur Schaffung von Speicherbecken im Raum Neckarwestheim im Gespräch (vgl. *Heilbronner Stimme vom 17.10.1986*).

An dieser Stelle soll daran erinnert werden, daß Wasserwirtschaft und Wasserrecht schon seit den 50er Jahren ein Engpaß-Problem der kerntechnischen Entwicklung darstellten (*Radkau 1983*, S. 394 ff.). Trotz verschiedener institutioneller "Lösungsversuche" scheint es bis heute nicht gänzlich gelungen zu sein, diese "einzige amtlich wirksame Gegenkraft" (*Radkau*) zu neutralisieren, wie sich kürzlich auch im Zusammenhang mit der Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf erwies (*FR vom 25.8.1988*; vgl. auch das Urteil des *BVerwG* vom 18.9.1987, zit. nach *UPR 1988*, Heft 3, S. 102 ff.).

Aus der Sicht von Skeptikern werden die bisherigen Bewältigungsversuche des Widerspruchs zwischen expansiver Energieproduktion und Restriktionen der Wasserbewirtschaftung als Politik vollendeter Tatsachen gedeutet (vgl. ebd.), die zwar im Fall von GKN-2 an gewisse Grenzen gestoßen sei, gleichwohl immer neue "Sachzwänge" freisetze (*BBMN 1986*, S. 13).

Nachdem also die Gemeinden als Koalitionspartner des Widerstands gegen GKN-2 kaum in Frage kamen, blieben die regionalen Bauernverbände einerseits, die bewußt auf regionale Beschränkung setzenden Bürgerinitiativen andererseits (*BBMN 1986*, S. 7; Schlüsselpersonen-Gespräch E XII) dessen Hauptkräfte. Schon vor der offiziellen Bekanntmachung des Vorhabens, das ohnehin große Publizität hatte, wurde offenbar auf beiden Seiten der Front Öffentlichkeitsarbeit betrieben bzw. "mobilisiert" (*BBMN 1986*, S. 24). In verschiedenen Gemeinden hatten schon frühzeitig Bürgerversammlungen stattgefunden (Schlüsselpersonen-Gespräch A III) und die Antragsteller hatten sich schon 1975 um professionelle Kommunikatoren bemüht, die für ihren Standpunkt in der regionalen Bevölkerung werben sollten (*Schluchter 1976*, S. 96).

Ein erneuter Versuch der Bauernverbände, durch ein direktes Gespräch mit Ministerpräsident Späth ähnlich wie 1976 eine Wende zu erreichen, blieb erfolglos (Gruppengespräch, S. 23). Es hat den Anschein, daß die Landesregierung in Stuttgart nach dem Scheitern in Wyhl und angesichts der Entwicklung der nationalen Kernenergiekontroverse entschlossen war, nicht noch einmal einen Schritt zurückzugehen. Nachdem auch die damalige sozialliberale Bundesregierung nur

wenige Empfehlungen der Enquete-Kommission "Zukünftige Kernenergiepolitik" übernommen hatte, während im Stuttgarter Landtag ein erneuter Antrag gegen GKN-2 mit absoluter CDU-Mehrheit gegen die Stimmen von SPD, FDP und Grünen abgelehnt worden war (*Jahrbuch der Atomwirtschaft 1983*, S. 38), konnte sie sich zu ihrer Haltung auch politisch legitimiert sehen. Ähnlich wie Filbinger 1975 Whyl zur Nagelprobe der Durchsetzbarkeit von Kernkraftwerken machen wollte (vgl. *Stuttgarter Zeitung vom 25.2.1975*, zit. nach *BBMN 1986*, S. 35) mochte jetzt GKN-2 - als Teil des größeren Konvois der Baulinie 80 - exemplarische Bedeutung für eine Beendigung des Kernenergiemoratoriums in Baden-Württemberg zugeschrieben werden. Jedenfalls hatte Späth einer Zeitungsmeldung zufolge erklärt, GKN-2 werde in jedem Fall - auch gegen den erklärten Willen der Gemeinden - gebaut (*Heilbronner Stimme vom 4.1.1982*). Daß die Entschlossenheit des obersten Dienstherrn den Repräsentanten der Genehmigungsbehörden nicht verborgen geblieben sein dürfte, sei nur am Rande vermerkt.

So standen sich die Fronten von Gegnern und Befürwortern gegenüber, als am 20.6.1981 mit der öffentlichen Bekanntmachung des Vorhabens die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren begann. Sowohl zwischen den Vertretern von Antragstellern und Genehmigungsbehörde als auch auf Seiten der Einwender fanden Vorbereitungen statt, die sich insbesondere auf die jeweils zu wählenden Strategien für den Erörterungstermin bezogen. Beide Seiten gingen von vornherein davon aus, daß Öffentlichkeitsbeteiligung und Erörterungstermin keine Annäherung der Standpunkte bringen würden. So rechnete Umweltminister Weiser fest mit einer nachfolgenden gerichtlichen Klärung des Streits (Interview mit den *Stuttgarter Nachrichten*, 1.12.1981). Die Bürgerinitiativen erklärten öffentlich, daß sie von der "Anhörung" nichts erwarteten und eine Demonstration für den Januar 1982 planten (*Heilbronner Stimme vom 7.12.1981*). Während die Befürworter des Kernkraftwerks vor allem auf eine "gerichtsfeste" Abwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung setzten, konnten die Gegner angesichts der Entwicklung im Bereich der Rechtssprechung (vgl. Abschnitt 1.6.4) umgekehrt nur auf Verfahrensfehler der Behörden hoffen (Schlüsselpersonen-Gespräch G II).

Auch bei der unmittelbaren Vorbereitung auf die Öffentlichkeitsbeteiligung kam es nach Auskunft der entsprechenden Schlüsselpersonen nicht zu einer Koordination zwischen Bürgerinitiativen und Bauernverbänden bzw. anderen organisierten Akteuren.

Während ursprünglich fünf Ortsbauernverbände und zwei Kreisverbände das Vorhaben grundsätzlich abgelehnt hatten, war nach Auskunft einer Schlüsselperson der Kreisverband Heilbronn unter dem Druck des Landesverbands Baden-Württemberg noch vor der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung "umgekippt" (Schlüsselpersonen-Gespräch E XIV; vgl. auch Gruppengespräch, S. 23). Von daher orientierte sich dann der verbandlich organisierte Einspruch der Landwirte eher auf technische Verbesserungen zur Verhinderung nicht-radiologischer Auswirkungen. Auf der anderen Seite hatten die Begleitumstände der Planung und das Vorgehen der Behörden bei einigen Landwirten, die ursprünglich gar nicht gegen "das Atom" eingestellt gewesen waren, grundsätzliches Mißtrauen gegen Vorhaben, Akteure und Verfahren hervorgerufen (ebd.)

Neben den beiden gesellschaftlichen Hauptkräften unter den Einwendern traten eine Reihe regional prominenter Einzeleinwender hervor, aber nur sehr wenige waren bereits bei den Auseinandersetzungen um GKN-1 aktiv gewesen (Schlüsselpersonen-Gespräch G II; A III, S. 6).

Unter großer Anteilnahme der regionalen Öffentlichkeit und begleitet durch eine ausführliche Presseberichterstattung wurde nun die bis dahin umfangreichste Beteiligungsmaßnahme in der Geschichte des Kernenergiekonflikts abgewickelt. Die anschließende Prüfung der Einwendungen ergab für die Genehmigungsbehörde, "daß durch das Vorhaben Rechte Dritter nicht verletzt werden" (1.TEG, S. 179). Sie wies daher die "rechtzeitig erhobenen Einwendungen ..., soweit sie sich gegen die Errichtung der ...Anlagenteile, die Eignung des Standorts sowie die festgestellte Eignung des Konzepts richten, als unbegründet zurück" (a.a.O., S. 84).

Gegen den angeordneten sofortigen Vollzug der 1. Teilerrichtungsgenehmigung wurde in 1. Instanz beim VG Stuttgart und in 2. Instanz beim VGH Baden-Württemberg geklagt; die Klagen wurden rechtskräftig abgewiesen (Entscheidung vom 27.10.1983, Az 10 S.1102/82). Auch gegen die 1. Teilerrichtungsgenehmigung selber wurden beim VG Stuttgart Klagen eingereicht, aber Anfang 1985 im Hinblick auf die Prozeßkostenentwicklung - und in einem Fall aus gesundheitlichen Gründen - zurückgezogen (vgl. RNZ vom 22.1.1985 und vom 1.2.1985). Damit war die 1. TEG für GKN-2 endgültig rechtskräftig und unanfechtbar.

### 2.3. Zusammenfassung und Ausblick

Seit der Gründung der Kraftwerkunion AG (1969) und der Gemeinschaftskernkraftwerk Neckar GmbH (1971) finden sich in der Vorgeschichte und Geschichte des Falls GKN-2 die Grundstrukturen und Konjunkturen des Kernenergiekonflikts in der Bundesrepublik Deutschland wieder. Dies gilt übrigens auch für die Fallgeschichte nach 1982, die nicht eigentlich Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sein konnte.

Die Auseinandersetzungen um GKN-1 (1970/71) waren noch geprägt durch abwartende Skepsis der regionalen Landwirtschaft einerseits und vornehmlich intellektuellen Widerstand einzelner Bürger bzw. solcher Organisationen wie dem "Weltbund zum Schutze des Lebens" und der Lauffener "Schutzgemeinschaft gegen Atomkraftwerke und Umwelt" andererseits.

Der Konflikt um GKN-2 seit 1975 zeichnete sich hingegen durch massive politische Interventionen der Bauernverbände einerseits und durch unkonventionelle politische Aktivitäten regionaler Bürgerinitiativen (zusammengeschlossen im "Bund Bürgerinitiativen Mittlerer Neckar") andererseits aus.

Die beiden Hauptakteure auf Seiten der GKN-2-Gegner bewegten sich mehr oder weniger im Fahrwasser der nationalen Kernenergiekontroverse. Im Hinblick auf deren Verlauf bestimmten sie ihre Strategien, ebenso wie dies andererseits auch Antragsteller und Behörden taten. Vor diesem Hintergrund sind etwa das Errichtungsmoratorium für GKN-2 (1975-1980), die Vereinbarungen zwischen Bauernverbänden und Landesregierung sowie das Ende des Moratoriums im Zuge der Konvoi-Bauweise seit 1981 zu verstehen.

Obwohl die regionalen Bürgerinitiativen bewußt auf eine überregionale Mobilisierung sowie auf militante Formen der Auseinandersetzung verzichtet hatten, um für die regionale Bevölkerung vertrauenswürdig zu bleiben, erzielten sie nur beschränkte Erfolge. Eine Allianz zwischen ihnen und den übrigen Einwendergruppen, insbesondere den Bauernverbänden, kam - anders als etwa in Wyhl - nicht zustande. Neben den - gegenüber den siebziger Jahren - veränderten politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen könnte eine Erklärung dafür paradoxerweise gerade in der **intendierten** Regionalisierung des Konflikts liegen, die die Unterschiede zwischen der Kaiserstuhl- und der Neckarregion auch in ihrem jeweiligen Verhältnis zur Landesregierung in Stuttgart stärker zum Tragen brachte.

Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung betrachteten die hauptsächlichen Konfliktgegner jedenfalls gleichermaßen als Element von **übergreifenden Strategien** im Hinblick auf die angepeilte verwaltungsgerichtliche Klärung ebenso wie im Hinblick auf die allgemeine energiepolitische Auseinandersetzung (vgl. insg.: *Frankenberg 1983; Treutner 1986*). Weder wurden dem Verfahren nennenswerte Rechtsschutzfunktionen noch gar Befriedungs- und Legitimationsfunktionen zugeschrieben.

Im Sog dieses Konflikts konnten auch mögliche Informations- und Verwaltungsfunktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht realisiert werden, soweit die strukturellen Rahmenbedingungen des Verfahrens hierfür überhaupt Raum ließen. Auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Begutachtern der Antragsunterlagen wollte es die Genehmigungsbehörde nicht ankommen lassen. Zweifel an den zugrundegelegten Strombedarfs-Prognosen konnten als nicht genehmigungsrelevant ausgeklammert werden. Zweifel an der Eignung des Standorts (Baugrundsicherheit, Kühlwasserproblematik, meteorologische bzw. kleinklimatische Auswirkungen) galten ihr teils als ausgeräumt, teils als in der Zukunft ausräumbar, obwohl sich im Rückblick der eine oder anderer Einwand keineswegs als so gegenstandslos erwiesen hat, wie dies in der Konzeptgenehmigung von 1982 erschien. Maßgeblich war damals nicht zuletzt die feste politische Entschlossenheit der Landesregierung zu einer Realisierung des Vorhabens.

Bei den aktuellen Auseinandersetzungen darum, ob GKN-2 angesichts neuerlich geäußerter Zweifel eine Betriebsgenehmigung erhalten soll, zeigt die Landesregierung wiederum Entschlossenheit. Im Zusammenhang mit der Frage nach der geologischen Tauglichkeit des Baugrunds verweigerte sie Beamten des Geologischen Landesamtes die Teilnahme an einer öffentlichen Diskussion mit einem Mitglied der Gutachtergruppe um Professor Kohler, das damals wegen seiner nicht berücksichtigten Bedenken zum Einwander gegen GKN-2 geworden war und unter Berufung auf spätere Untersuchungen des Geologischen Landesamtes heute konkret von einer erheblichen Gefährdung des Kernkraftwerks ausgeht.

Für die deutsche Kernenergiekontroverse konnte generell festgestellt werden, daß sich in den achtziger Jahren trotz partieller Repolitisierung infolge Tschernobyl Anzeichen für eine neue Runde der "Problemverschiebung" finden. Auch bei GKN-2 setzen Landesregierung und Genehmigungsbehörde auf eine formell korrekte Abwicklung der Prüf- und Genehmigungsprozeduren, wahren die Stadt



Heilbronn, der Regionalverband Franken und eine Bürgerinitiative gegen die zu erwartende Betriebsgenehmigung vor das Verwaltungsgericht ziehen wollen (*Spiegel Nr. 43/1988*, S. 93). Dem sich hier andeutenden weiteren Verlauf der Auseinandersetzung läßt sich im Hinblick auf Konsensbildung oder "Befriedung" nur eine schlechte Prognose stellen, gerade wenn man berücksichtigt, daß sich das Meinungsklima in der regionalen Bevölkerung nach Tschernobyl deutlich zuungunsten von GKN-2 verändert hat und die Bürgerinitiativen seither größere punktuelle Mobilisierungserfolge verbuchen konnten als zur Zeit der untersuchten Öffentlichkeitsbeteiligung.

Auch dies hatte die baden-württembergische FDP wohl vor Augen, als sie anläßlich der Debatte im Stuttgarter Landtag erklärte, die Genehmigungen für GKN-2 seien zwar rechtlich nicht mehr anzufechten, politisch aber nicht mehr zu verantworten (vgl. *FR vom 30.9.1988*: "CDU erlaubt bei Atommeiler Neckarwestheim keinen Aufschub").

### 3. Literatur

Albers, H.:

Gerichtsentscheidungen zu Kernkraftwerken. Argumente in der Energiediskussion - Bd. 10; Neckar-Verlag: Villingen 1980

BBMN (Bund der Bürgerinitiativen Mittlerer Neckar), (Hrsg.): Neckarwestheim - Widerstand ohne Schlagzeilen, o.O., 1986

Beck, U.:

Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne, Suhrkamp: Frankfurt 1986

Becker, K.:

Kerntechnische Normung - heute und morgen, in: DIN-Mitteilungen 1978, S. 690 ff.

Benda, E.:

Zur gesellschaftlichen Akzeptanz verwaltungs- und verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 36. Jg. (1983), S. 305-310

Berkemann, J.:

Diskussionsbeiträge zum Forum "Umweltschutz im Interessenkonflikt - der öffentliche Dienst zwischen konträren Erwartungen", in: *Umweltschutz und Verwaltung* 1986, S. 120 - 167

Blümel, W.:

Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland, in: *DVBl.* 92 (1977) 7, S. 301 - 322

Blümel, W.; Lang, S.:  
Standortvorsorge - Stichwort im Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd. II,  
(Hrsg. von Kimminich, O.; von Lersner, H.; Storm, P.-Ch.), E. Schmidt: Berlin  
1988, S. 394 - 397

BMI:  
Sicherheitstechnische Einrichtungen und Strahlenschutz, Bonn 1974

Bohne, E.:  
Absprachen zwischen Industrie und Regierung in der Umweltpolitik, in: Rechts-  
formen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft - Jahrbuch für Rechtssozio-  
logie und Rechtstheorie, Bd. 8, Westdeutscher Verlag: Opladen 1982, S. 266 - 281

Bolenz, E.:  
Technische Normung zwischen "Markt" und "Staat", Wissenschaftsforschung Re-  
port 32, Universität Bielefeld, Bielefeld 1987

Braczyk, H.J.:  
Konsensverlust und neue Technologien, in: Soziale Welt 37 (1986), H. 2/3, S. 173 -  
190

van Buiren, S. u.a.:  
Bürgerinitiativen im Bereich von Kernkraftwerken, Bericht für das BMFT,  
Battelle-Institut: Frankfurt 1975

Cupei, J.:  
Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), Heymanns Verlag: Köln-Berlin-Bonn-  
München 1986

Dahrendorf, R.:  
Auf den Wähler kommt es an - Nur zu oft verhindern die Parteien, daß Bürger-  
meinungen in Politik umgesetzt werden, in: Die Zeit Nr. 34 (1988), S. 3

Deiseroth, D.:  
Großkraftwerke vor Gericht, Lang: Frankfurt-Bern-New York 1986

Dierkes, M.; Knie, A.; Wagner, P.:  
Die Diskussion über das Verhältnis von Technik und Politik in der Weimarer  
Republik, in: Leviathan H. 1/1988, S. 1-22

Evers, A.; Nowotny, H.:  
Über den Umgang mit Unsicherheit - Die Entdeckung der Gestaltbarkeit von Ge-  
sellschaft, Suhrkamp: Frankfurt 1987

Fach, W.; Simonis, G.:  
Die Stärke des Staates im Atomkonflikt, Campus Verlag: Frankfurt, New York  
1987

Frankenberg, G.:  
Thesen zum strategischen Rechtsgebrauch sozialer Bewegungen, in: Schäfer, W.  
(Hrsg.): Neue soziale Bewegungen: Konservativer Aufbruch im bunten Gewand?  
Fischer: Frankfurt 1983, S. 107-119

Frederichs, G.; Bechmann, G.; Gloede, F.:  
Großtechnologien in der gesellschaftlichen Kontroverse, Karlsruhe: KfK 3342,  
Mai 1983

- Friedrichs, J. (Hrsg.):  
23. Deutscher Soziologentag 1986 - Beiträge der Sektions- und Ad-hoc-Gruppen,  
Westdeutscher Verlag: Opladen 1987
- Gawron, Th.; Schäfer, R.:  
Justiz und organisierte Interessen in der BRD, in: Legitimationsprobleme politischer Systeme (Sonderheft 7 der PVS); Westdeutscher Verlag: Opladen 1976, S. 217-269
- Gemeinschaftskraftwerk Neckar GmbH (Hrsg.):  
GKN Block II, Standort- und Anlagenkurzbeschreibung, Neckarwestheim 1981
- Gerhardt, M.; Jacob, P.:  
Die ungeliebte Öffentlichkeit, in: DÖV (1986), H. 7, S. 258 - 273
- Geulen, R.:  
Das Recht der Betroffenen bei der Planung von Großvorhaben, in: Räumliche Planung mit/für/gegen/ohne Bürger? Institut für Städtebau: Berlin 1980, S. 129-136
- Geulen, R.:  
Die neuere Entwicklung im Recht der Betroffenenbeteiligung bei der Errichtung von Großvorhaben, in: Informationen zur Raumentwicklung H. 1/2-1981, S. 35-40
- Gottweis, H.:  
Zur Politisierung des Energiesektors - Ein internationaler Vergleich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1986, H. 1, S. 43 - 60
- Graeub, R.:  
Die sanften Mörder, Fischer: Frankfurt 1974
- Guggenberger, B.; Offe, C. (Hrsg.):  
An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Westdeutscher Verlag: Opladen 1984
- Haedrich, H.:  
Die Folgen von Tschernobyl und Transnuklear, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Heft 8 (1988), S. 631 - 639
- Hartkopf, G.:  
Umweltverwaltung - eine organisatorische Herausforderung, in: Umweltschutz und Verwaltung 1986, S. 96 - 119
- Hauff, V.:  
Energiewende - Von der Empörung zur Reform, Knauer: München 1986
- Hermann, H.P.:  
Energieversorgungskonzepte im Spannungsfeld zwischen Politik und Recht, in: Die Öffentliche Verwaltung, 38. Jg (1985), S. 337 - 345
- Herzog, M.:  
Energiepolitik in Baden-Württemberg, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft 11 (1987) 4, S. 249 - 252
- Hoffmann-Riem, W.; Rubbert, S.:  
Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit, R.v. Deckers Verlag: Heidelberg 1984

- Hofmann, H.:  
Der Einfluß der Großtechnik auf Verwaltungs- und Prozeßrecht, in: UPR 1984,  
H. 3, S. 73 - 84
- Hucke, J.; Ullmann, A.A.:  
Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehörde bei der Durch-  
setzung regulativer Politik, in: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation politischer  
Programme, Athenäum-Hain-Scriptor: Königstein 1980, S. 105 - 126
- IFEU-Gutachten:  
Die Gefährdung der Bevölkerung in der Umgebung des KKW's Neckarwestheim,  
Heidelberg 1982
- Jahrbücher der Atomwirtschaft 1970 - 1988,  
Handelsblatt GmbH, Zeitungs- und Zeitschriftenverlag: Düsseldorf
- KATALYSE - Institut für Angewandte Umweltforschung (Hrsg.):  
Strahlung im Alltag, Zweitausendeins: Frankfurt 1987
- Kitschelt, H.:  
Kernenergiepolitik - Arena eines gesellschaftlichen Konflikts, Campus: Frank-  
furt/New York 1980
- Kitschelt, H.:  
Der ökologische Diskurs, Campus: Frankfurt/New York 1984
- Kok, F.; Schaller, Ch.:  
Restrukturierung der Energiepolitik durch neue soziale Bewegungen? in: Öster-  
reichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1986, H. 1, S. 61 - 72
- Kopperschmidt, J.:  
Politische Rede unter Bedingungen erschöpfter Konsensreserven, in: Politische  
Vierteljahresschrift Heft 2 (1988), S. 252 - 270
- Krauch, H.:  
Prioritäten für die Forschungspolitik, Hanser Verlag: München 1970
- Kraweina, G.:  
Der Stromstaat, Hamburg 1984
- Ladeur, K.H.:  
Verfassungsgerichtsbarkeit und die "grundlegende Konvention" der bürgerli-  
chen Gesellschaft - Vorüberlegungen zu einer Theorie des Verfassungsrechts, in:  
Hase, F.; Ladeur, K.H., Verfassungsgerichtsbarkeit und Politisches System,  
Campus: Frankfurt/New York 1980, S. 198-331
- Ladeur, K.H.:  
Politische Ökonomie verwaltungsgerichtlicher Planungskontrolle, in: Jahrbuch  
für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Bd. 9, Westdeutscher Verlag: Opladen  
1983, S. 102-115
- Lang, S.:  
Funktionen und Rechtsgrundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Eine wert-  
ende Bestandsaufnahme. Ms: FöV bei der Hochschule für Verwaltungswissen-  
schaften Speyer, 1985

Lauber, V.:  
Zur politischen Theorie der Naturzerstörung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (1988), S. 70 - 90

v. Lersner, H.:  
Umweltschutz - Anforderungen an die Verwaltung, in: Umweltschutz und Verwaltung 1986, S. 28 - 43

Lipset, S.M.:  
Soziologie der Demokratie, Luchterhand: Neuwied, Berlin 1962

Luhmann, N.:  
Funktionen der Rechtssprechung im politischen System, in: ders.: Politische Planung, Westdeutscher Verlag: Opladen 1971, S. 46 ff.

Luhmann, N.:  
Legitimation durch Verfahren, Darmstadt/Neuwied 1975

Luhmann, N.:  
Enttäuschungen und Hoffnungen. Zur Zukunft der Demokratie, in: ders.: Soziologische Aufklärung 4, Westdeutscher Verlag: Opladen 1987, S. 133-142

Lukes, R.:  
Rechtlicher Regelungsbedarf im Kernenergierecht, in: Birkhofer, A.; Lukes, R. (Hrsg.): Normalisierung der friedlichen Nutzung der Kernenergie, Heymanns Verlag: Köln/Berlin/Bonn/München 1985, S. 23-44

Lutz, B.:  
Die Bauern und die Industrialisierung, in: Berger, H.J. (Hrsg.): Die Moderne - Kontinuitäten und Zäsuren, Soziale Welt, Sonderband 4; Schwartz: Göttingen 1986, S. 119 - 137

Mayer-Tasch, C.:  
Das Prinzip der Gewaltenteilung wird bedroht, in: Frankfurter Rundschau vom 17.11.1977, S. 23

Merz, L.:  
Die Sicherheit von Kernkraftwerken. DAAtF-Sonderdruck, Bonn 1973

Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr (Baden-Württemberg):  
Erste Teilerrichtungsgenehmigung für die Errichtung des Gemeinschaftskraftwerks Neckar, Block II (GKN II), Stuttgart 1982 (zit. als: 1. TEG)

Neumann, F.:  
Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft, Zeitschrift für Sozialforschung 1937, Bd. 6, S. 542 - 596

Nolte, R.:  
Rechtliche Anforderungen an die technische Sicherheit von Kernanlagen, Duncker & Humblot, Berlin 1984

Offe, C.:  
Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: Leviathan 3/74, S. 333-345

Offe, C.:

Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung? in: Guggenberger, B.; Offe, C (Hrsg.) 1984, S. 150-183

Paschen, H.; Bechmann, G.; Frederichs, G.; Gloede, F.; Heuser, F.W.; Hörtner, H.:  
Managing Risk from Nuclear Power in the Federal Republic of Germany, Ms.;  
Karlsruhe 1982

Pitschas, R.:

Das Bundesverfassungsgericht als Verfahrensgesetzgeber? in: Implementation  
von Gerichtsentscheidungen, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie,  
Bd. 11, Westdeutscher Verlag: Opladen 1987, S. 413 - 431

Prätorius, R.:

Der politisierende Richter, in: Leviathan Heft 4/1986, S. 569-580

Radkau, J.:

Aufstieg und Krise der deutschen Atomwirtschaft 1945 - 1975, Rowohlt: Reinbek  
1983

Radkau, J.:

Die Kernkraft-Kontroverse im Spiegel der Literatur, in: Hermann, A.;  
Schumacher, R. (Hrsg.): Das Ende des Atomzeitalters? Verlag Moos & Partner:  
München 1987

Raschke, J.:

Politik und Wertwandel in den westlichen Demokratien, in: Aus Politik und Zeit-  
geschehen: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B36/1980, S. 23-46

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen:

Umweltgutachten 1987, Kohlhammer: Stuttgart und Mainz 1988

Ronellenfitsch, M.:

Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren, Duncker & Humblot: Berlin 1983

Roßnagel, A.:

Die rechtliche Fassung technischer Risiken in: UPR, Jg. 1986, H. 2, S. 46 - 56

Roßnagel, A.:

Demokratische Kontrolle großtechnischer Anlagen durch Verwaltungsreferen-  
dum, in: KritV 1986, S. 343 - 365

Schluchter, W.:

Bürgerdialog und Partizipation, in: Technik und Politik, Bd. 7, Rowohlt: Reinbek  
1976, S. 84 - 98

Seibel, W.:

Selbststeuerung der Verwaltung als Problem demokratischer Kontrolle, HiMoN-  
Diskussionsbeiträge 61/85, Universität-Gesamthochschule Siegen, 1985

SPD-Kommission "Sichere Energieversorgung ohne Atomkraft":

Die Lehren aus Tschernobyl: von der Empörung zur Reform (Materialien), Bonn  
1986

Traube, K.; Ulrich, O.:

Billiger Atomstrom? Rowohlt: Reinbek 1982

Treutner, E.:

Zur strategischen Nutzung rechtlicher Regeln, in: Voigt, R. (Hrsg.), Recht als Instrument der Politik, Westdeutscher Verlag: Opladen 1986, S. 234-255

Ueberhorst, R.:

Planungsstudie zur Gestaltung von Prüf- und Bürgerbeteiligungsprozessen im Zusammenhang mit nuklearen Großprojekten am Beispiel der Wiederaufarbeitungstechnologie. Im Auftrag der Hessischen Landesregierung, Wiesbaden 1983

Umweltschutz und Verwaltung:

Der öffentliche Dienst zwischen politischem Anspruch und Realisierungsnot (Proceedings der 27. beamtenpolitischen Arbeitstagung des DBB, Godesberger Taschenbuchverlag, Bonn 1986

UPR 1988/Heft 3:

Konkurrenz von Wasser- und Atombehörde bei Kernkraftwerk - Aus einem Urteil des BVerwG vom 18.9.1987, S. 102-103

Vahrenholt, F.:

Diskussionsbeitrag zum Forum "Umweltschutz im Interessenkonflikt - der öffentliche Dienst zwischen konträren Erwartungen", in: Umweltschutz und Verwaltung 1986, S. 120 - 167

Voelzkow, H.; Hilbert, J.; Heinze, R.G.:

Regierung durch Verbände - am Beispiel der umweltschutzbezogenen Techniksteuerung, in: Politische Vierteljahresschrift 28 (1987) 1, S. 80 - 100

Wesener, W.:

Energieversorgung und Energieversorgungskonzepte, Selbstverlag: Münster 1986

Winter, G.:

Die Angst des Richters vor dem Recht - über gerichtliche Maßstäbe der Technikkontrolle, in: Lutz, B. (Hrsg.): Technik und sozialer Wandel - Verhandlungen des 23. Deutschen Soziologentages in Hamburg 1986, Campus-Verlag: Frankfurt, New York 1987 (a), S. 464 - 471

Winter, G.:

Recht und riskante Techniken, in: Friedrichs, J. (Hrsg.): 23. Deutscher Soziologentag 1986 - Sektions- und Ad-hoc-Gruppen, Westdeutscher Verlag: Opladen 1987 (b), S. 269 - 271

Wolf, R.:

Rechtsordnung und Technostruktur: Die Grenzen regulativer Politik im Bereich der Kernenergie, in: Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 8, Westdeutscher Verlag: Opladen 1982, S. 240 ff.

Wolf, R.:

Der Stand der Technik, Westdeutscher Verlag: Opladen 1986

Wolf, R.:

Machterhalt durch Machtverzicht. Rechtssoziologische Thesen zur verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte in Umweltschutzkonflikten, in: Friedrichs, J. (Hrsg.), 1987 (a), S. 253 - 256

Wolf, R.:  
Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft, in: Leviathan, H. 3/1987  
(b), S. 357 - 391

Wolf, R.:  
"Herrschaft kraft Wissen" in der Risikogesellschaft, in: Soziale Welt, 1988, H. 2,  
S. 164 - 187

#### Weitere benutzten Materialien:

- I: Presseberichterstattung der ff. Periodika:  
Bietigheimer Zeitung, Heilbronner Stimme, Ludwigsburger Kreiszeitung,  
Neckar-Enz-Bote, Rhein-Neckar-Zeitung, Stuttgarter Nachrichten, Frank-  
furter Rundschau, Die ZEIT, Der Spiegel
  
- II: Schlüsselpersonen-Gespräche mit Antragstellern, Behördenvertretern und  
Einwendern bei GKN-2
  
- III. Gruppengespräch mit Einwendern



*Wolfram Schmittel*

## **DIE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IM GENEHMIGUNGSVERFAHREN FÜR GKN-2:**

### **Akteure, Kommunikations- und Interaktionsstrukturen, administrative Abwägung\***

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
Zusammenfassung	171
Vorbemerkung	174
1. Öffentlichkeitsbeteiligung während der Bekanntmachung des Vorhabens und der Auslegungs- bzw. Einwendungsfrist: Welches sind die Besonderheiten der Einwender im Falle GKN-2?	176
1.1 Formale Einwendertypen, Häufigkeitsverteilungen, Vergleich mit anderen Kernenergievorhaben	176
1.2 Organisation und Orientierungsprofile	179
1.3 Intentionen und Interaktionen	186
1.4 Strukturelle Merkmale der Einwendungen zu GKN-2	189
2. Öffentlichkeitsbeteiligung während des Erörterungstermins: Welche Kommunikationsstruktur und Handlungssequenzen kennzeichnen das "Kernstück" der Öffentlichkeitsbeteiligung?	192
2.1 Die Akteure	192
2.2 Kommunikation als Synthese der Selektionsleistungen Darstellung, Ausdruck und Appell	199

2.3	Darstellung resp. die thematische Dimension im Erörterungstermin	205
2.4	Implizite Grundorientierungen der Akteursgruppen	217
2.5	Der Ausdruck resp. das Sprachhandeln im Erörterungstermin	221
	Exkurs: Interaktionen der Akteure	229
2.6	Der Appell resp. die Erwartungen der Akteure	231
2.7	Strukturelle Merkmale des Erörterungstermins	232
3.	Öffentlichkeitsbeteiligung während des administrativen Abwägungs- und Entscheidungsprozesses: Welchen Einfluß haben die Einwendungen auf die Genehmigung?	235
3.1	Rechtsdogmatik und Rechtstatsachen	235
3.2	Der Abwägungsprozess im konkreten Einzelfall und der Einfluß der Einwendungen	238
	Schlußbemerkung	241
	Verzeichnis der Tabellen, Übersichten und Schaubilder	242
	Literaturverzeichnis	244
	Fußnoten	251

---

\* Der ursprünglich gehaltene Vortrag ist in diesem Beitrag überarbeitet und erweitert worden.

## Zusammenfassung

Der Zahl der Einwender (28.469) und der Dauer des Erörterungstermins (1.12.1981-13.1.1982) nach ist GKN-2 Neckarwestheim eines der umstrittensten Kernenergieprojekte in der Bundesrepublik gewesen. Dennoch ist dieses Vorhaben relativ unbekannt geblieben. Dies hängt mit der Heterogenität, aber auch mit Intentionen der organisierten Einwender zusammen: Bürgerinitiative und landwirtschaftliche Verbände, die potentesten Akteure, sind wegen divergierender Interessenlagen und Orientierungen keine Koalition eingegangen, haben aber gleichermaßen die Strategie eines nur regionalen Widerstands mit allenfalls begrenzten Regelverletzungen verfolgt. Die hohe Einwenderzahl ist Indiz einer relativ starken Mobilisierung in der Anfangsphase der Öffentlichkeitsbeteiligung, einer Mobilisierung die vorwiegend auf einer Dimension demonstrativen, symbolischen Verhaltens liegt.

Im Erörterungstermin selbst, dem Kristallisationspunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung, ist die aktive Beteiligung der Einwender vergleichsweise geringer, der Mobilisierungseffekt also zurückgegangen. Darüber darf die lange Dauer des Erörterungstermins nicht hinwegtäuschen; sie ist vielmehr eine Folge des beschlossenen Prozedere, die Einwendungen in der Reihenfolge des Eingangs abzuarbeiten und der sich konterkarierenden Strategien, keine Formfehler zu begehen (auf seiten der Verhandlungsleitung) bzw. im Verlaufe der langen Dauer Formfehler zu provozieren (auf seiten der Einwender). Die Rollen werden wie folgt gespielt: Die Verhandlungsleitung moderiert, nimmt sitzungspolizeiliche Aufgaben wahr; der Disput findet zwischen Einwendern und Antragstellern statt; die von Amts wegen bestellten Gutachter haben praktisch Redeverbot, so will die Administration verhindern, daß sie von Gegenexperten der Einwender "aufs Glatteis geführt" werden.

Die Kommunikation zwischen den Akteuren begreifen wir als Synthese der Selektionsleistungen Darstellung (Themen und dahinterstehende Grundorientierungen), Ausdruck (Sprachhandeln) und Appell (Erwartungen). Kennzeichen sind: eine vergleichsweise deutliche Zunahme und Ausdifferenzierung von Themen; die Orientierung der Verhandlungsleitung allein am Grundsatz des rechtlichen Gehörs und an den formalen rechtlichen Regelungen für das Genehmigungsverfahren, während sich die Grundorientierungen der Antragsteller und Einwender auf rechtlichen, naturwissenschaftlich-technischen, politisch-ökonomischen und ethisch-moralischen Dimensionen polarisieren. Dabei deutet sich eine Bestätigung schon vorgelegter Befunde an (*Kitschelt*), nämlich daß die

pro-nukleare Position relativ kohärent, die anti-nukleare dagegen relativ inkohärent als grundsätzliche oder als partielle Ablehnung vorgetragen werden. Im Zentrum des Sprachhandelns steht das Bewerten; deutlich treten hier der Bewertungskonsens zwischen Antragsteller und Verhandlungsleitung einerseits und der Bewertungsdissens mit den Einwendern andererseits zutage. Die Auseinandersetzung dauert den gesamten Erörterungstermin an: Sie stellt sich aus der Sicht der Einwender als Kampf um Waffengleichheit im Verfahren und sachgerechte Verhandlung der Themen dar, aus der Sicht von Verhandlungsleitung und Antragstellern als Abwehr von Versuchen, den rechtmäßig und "gerichtsfest" organisierten Verfahrensablauf zu durchbrechen. Sieger bleibt zweifellos die Allianz; ihr struktureller Bias, begründet in der Gestaltungsmacht des Verhandlungsleiters und der Interessenkoalition, kommt zum Tragen. Die Erwartungen der Akteure aneinander, daß eigene Positionen überdacht und fremde (in Teilen) übernommen würden, sind faktisch gleich Null. Dies hängt damit zusammen, daß das förmliche Genehmigungsverfahren realiter überlastet ist durch den politischen Dissens, den Konflikt um die friedliche Nutzung der Kernenergie. Die Genehmigungsbehörde verarbeitet diese Politisierung des Verfahrens, indem sie seine Gerichtsfestigkeit zu ihrem zentralen Anliegen macht, Erörterung eng in Richtung auf bloßes Anhören ausgestaltet und sich vom Ziel eines Ausgleichs der Interessen in der Erörterung verabschiedet. Auf der Bühne Erörterungstermin treffen drei konfligierende Kommunikationsmodelle aufeinander: Einwegkommunikation auf seiten des Verhandlungsleiters, positionelle Kommunikation auf seiten der Antragsteller, diskursive Kommunikation auf seiten der Einwender. Was vom Erörterungstermin vor dem Hintergrund dieser kommunikativen Situation bleibt, sind ein verbreitertes Öffentlichwerden des Vorhabens in all seiner Umstrittenheit und das offene Zutagetreten der strukturellen Ungleichheit der Parteien im Verfahren.

Auch im Falle GKN-2 haben lange vor der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung die informalen Vorverhandlungen zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde stattgefunden; hier ist das Vorhaben bis beinahe in die letzten Details genehmigungsfähig gemacht worden. Der Einfluß der Einwendungen läßt sich nicht unmittelbar verfolgen; einiges spricht dafür, daß die Abwägung der Einwendungen eher als systematisches Ordnen und redaktionelles Zusammenfügen mit den übrigen, zuvor ausgehandelten Genehmigungskomponenten stattgefunden hat, denn als originäres Entwerfen einer Argumentations- und Bewertungslinie mit anschließendem Entscheiden. Auch aus der Sicht aller Beteiligten gibt es keinen direkten Einfluß der Einwendungen, freilich aus unterschiedlichen

Gründen: Für Genehmigungsbehörde und Antragsteller sind die Einwendungen in den Vorverhandlungen vorweggenommen und erledigt - der Erörterungstermin bringt demzufolge nichts Neues; für die Einwender ist die Entscheidung faktisch längst getroffen und irreversibel.

Abgesehen davon, daß der Erörterungstermin den Sachverhalt zutage gefördert hat, daß ein wichtiges Gutachten veraltet gewesen ist, erweckt seine Ausgestaltung den Eindruck, daß das Ergebnis "nichts Neues im Erörterungstermin" die Qualität einer self-fulfilling-prophecy hat, also gewünscht ist, um Mißtrauen in Laienwissen und die Wahrnehmung von Einwendern als grundsätzlichen Kernenergiegegnern zu bestätigen und das genehmigungsfähig gemachte Vorhaben abzusichern. Die Vorverhandlungen präformieren faktisch die Entscheidung für das Vorhaben; sie haben sich im Sinne einer Anpassung des formalen Verfahrens an die Prozeßlogik des Planens komplexer Vorhaben etabliert - freilich ohne ein Pendant auf seiten der Dritten, mit der Folge, daß die Legitimationsleistung des förmlichen Verfahrens zweifelhaft wird.

Es stellt sich die Frage, ob eine Öffentlichkeitsbeteiligung, die die meisten Beteiligten für zwecklos halten, aber auch nicht abschaffen wollen, weniger eine instrumentelle als vielmehr eine symbolische Funktion einnimmt: als Ort der Teilnahme an einem rituellen Akt der Selbstdarstellung verschiedener Positionen. Ob dies für sich genommen als Sinn ausreichend tragfähig für das Verfahren ist, erscheint zweifelhaft angesichts der doppelten Belastung, unter der das Genehmigungsverfahren steht: Einerseits dadurch, daß die Administration in Teilen den Rahmen des vorgegebenen Verfahrens verläßt und die Grundentscheidung in einen informalen Prozessteil vorverlagert, wobei die mehrpoligen Interessenbeziehungen nur bipolar ausgehandelt werden; andererseits, weil die Einwender sich an der ursprünglichen Verfahrensidee orientieren, daß die Erörterung inhaltlich der Entscheidungsvorbereitung diene, wobei sie dies allerdings in anderer Richtung - unter Negierung bestehender politischer und juristischer Rahmenbedingungen - erweitern, nämlich daß die Entscheidung grundsätzlich offen sein müsse.

## Vorbemerkung

Nach dem Gesetz beginnt die Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖB) im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren formal mit der Bekanntmachung des Vorhabens und endet mit dem Abschluß des Erörterungstermins. Faktisch hält sich die Öffentlichkeitsbeteiligung freilich nicht an diese formalen Grenzen. Einerseits beteiligt sich die Öffentlichkeit auch außerhalb des normierten Verfahrens: Bürger, die sich von dem Vorhaben betroffen fühlen, schalten sich selbst ein, organisieren sich, artikulieren ihre Einwände in eigens entwickelten Formen. Protagonist dieser - nach Maßgabe des formalen Genehmigungsverfahrens - informalen Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Bürgerinitiative. Andererseits endet die formale Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mit Abschluß des Erörterungstermins: Will man ihre reale Bedeutung ermitteln, so darf man die Untersuchung nicht auf den Ort beschränken, wo die Einwendungen öffentlich vorgebracht und diskutiert werden; sie muß auch den Prozeß miteinbeziehen, der sich dem öffentlichen Blick entzieht, in dem aber über die Einwendungen "befunden" wird, nämlich den administrativen Abwägungs- und Entscheidungsprozeß zur Teilerrichtungsgenehmigung.

Aufgrund der Konzentration des Erkenntnisinteresses auf das förmliche Verfahren als Steuerungsinstrument bei der Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben, bleiben die informalen Interaktionen außerhalb des Verfahrens als Untersuchungsgegenstand vergleichsweise marginal. Ihre Bedeutung als wichtige Kontextvariable ist dadurch allerdings nicht berührt<sup>1</sup>.

Die Ausweitung der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung um den administrativen Abwägungs- und Entscheidungsprozess schlägt sich hingegen in einer analytischen Unterscheidung nieder, die zugleich die Grobgliederung der nachfolgenden Ausführungen liefert. Wir unterscheiden die **formale Öffentlichkeitsbeteiligung** danach in drei Phasen:

- (1) ÖB während der Bekanntmachung des Vorhabens und der Auslegung von Antrag und Unterlagen (letztgenannter Zeitraum deckt sich mit der Frist, innerhalb der Einwendungen erhoben werden können),
- (2) ÖB während des Erörterungstermins,
- (3) ÖB während des administrativen Abwägungs- und Entscheidungsprozesses über die Einwendungen bis zur 1. Teilerrichtungsgenehmigung.

Diese Phasen des Verfahrens haben einen **gemeinsamen Bezugsrahmen**<sup>2</sup>: die agierenden sozialen Einheiten, sprich die verschiedenen Akteursgruppen mit je spezifischen Merkmalen und ihre Kommunikation und Interaktion im Verfahren. Gleichwohl wird zu jeder Phase eine **gesonderte "Leitfrage"** gestellt. Es sollen so Akzente gesetzt werden, ohne daß die Querschnittsaspekte vernachlässigt würden.

Für die erste Phase lautet die Frage: Welches sind die Besonderheiten der Einwender im Falle GKN-2 Neckarwestheim und wie kann man das Einwendungspotential charakterisieren?

Für die zweite Phase: Welche Kommunikationsstruktur ist im Erörterungstermin zu erkennen?

Und für die dritte Phase: Welchen Einfluß hatten die Einwendungen - als die real praktizierte formale Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren - auf den administrativen Abwägungs- und Entscheidungsprozeß?

## **1. Öffentlichkeitsbeteiligung während der Bekanntmachung des Vorhabens und der Auslegungs- bzw. Einwendungsfrist: Welches sind die Besonderheiten der Einwender im Falle GKN-2?**

Was wir die erste Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung nennen, die ÖB während der Bekanntmachung des Vorhabens und der Auslegungs- bzw. Einwendungsfrist, hat vom 20.6.1981 (öffentliche Bekanntmachung) bis zum 31.8.1981 (Ende der Auslegungs- bzw. Einwendungsfrist) gedauert. Fristgerecht (30.6.1981 - 31.8.1981) sind 28.469 Einwendungen im Rahmen von 277 Einwendungsschriftsätzen erhoben worden; nach Ablauf der Einwendungsfrist sind noch weitere 137 Einwendungen in 12 Einwendungsschreiben bei der Genehmigungsbehörde eingegangen<sup>3</sup>.

### **1.1 Formale Einwendertypen, Häufigkeitsverteilungen, Vergleich mit anderen Kernenergievorhaben**

Formal kann man die Einwender nach Organisationsgrad bzw. Rechtsform in sechs Typen unterscheiden:

- Einzeleinwender (Einzelkämpfer)
- federführende Einwender/Initiatoren und Mitunterzeichner (z.B. gemeinsame Einwendungen mehrerer Familienangehöriger)
- ad hoc Vereinigungen mit Sammeleinwendungen (z.B. Bürgerinitiative)
- Gebietskörperschaften (Kommunen, Landkreise)
- Vereine, Verbände und Parteien (z.B. Albverein, Bauernverband)
- und schließlich Unternehmen.

Ihre Häufigkeitsverteilung ist der folgenden Tabelle 1 zu entnehmen.

Nimmt man die Anzahl der Einwendungsschriftsätze als Basis, so stellen die Einzeleinwender (59,9%) und die Einwender mit Mitunterzeichnern (24,2%) den bei weitem größten Anteil. Nimmt man dagegen die Zahl der Unterschriften als Grundlage, so liegt der Schwerpunkt eindeutig bei den ad hoc Vereinigungen mit Sammeleinwendungen (96,6%) und hier insbesondere beim Bund der Bürgerinitiativen Mittlerer Neckar, der etwa 95% aller Unterschriften auf seiner Einwendung vereinigt hat.



Tabelle 1: Formale Einwendertypen und fristgerecht erhobene Einwendungen

Einwendertyp *)	mit insgesamt			
	schriftlichen Einwendungen		Unterzeichnern	
	abs.	%	abs.	%
1 Einzeleinwender (Einzelkämpfer)	166	59,9	166	0,6
2 Federführende Einwender/Initiatoren und Mitunterzeichner (gemeinsame Einwendung mehrerer Personen)	67	24,2	769	2,7
3 ad hoc Vereinigungen mit Sammeleinwendungen (z.B. Bürgerinitiative)	3	1,1	27.493	96,6
4 Gebietskörperschaften (Kommunen, Landkreise)	17	6,1	17	
5 Vereine, Verbände, Parteien	22	8,0	22	0,1
6 Gesellschaften des Wirtschaftsrechts (Unternehmen)	2	0,7	2	
<b>Insgesamt</b>	<b>277</b>	<b>100,0</b>	<b>28.469</b>	<b>100,0</b>

Quelle: *Hoffmann-Riem/Rubbert* 1984:155: (mit teilweise abweichenden Zahlen); Rückrechnung aus Wort- bzw. Verlaufsprotokoll des Erörterungstermins

**Anmerkung:**

\*) In der 1. TEG:102 wird lediglich nach Personen, Kommunen und Vereinigungen unterschieden. *Hoffmann-Riem/Rubbert* 1984:154 ff. differenzieren Sammel-(Listen-)Einwendungen und Einzeleinwendungen (durch natürliche Personen, Gemeinden und Vereine).

Die Daten insgesamt werden genauer interpretierbar, wenn man sie mit den Einwenderzahlen bei anderen Kernenergievorhaben (siehe Tabelle 2) vergleicht.

**Tabelle 2:** Einwendungen bei KE-Vorhaben 1971 bis 1982

Vorhaben (Jahr des EÖT)	Einwendungen insgesamt
Wyhl (1974)	89.821
Biblis C (1977)	52.350
Neckarwestheim-2 (1981)	28.469
Biblis C (1981)	26.409
Lingen (1981)	24.000
Brokdorf (1974)	20.588
Gundremmingen-2 (1980)	15.721
Grohnde (1974)	10.247
Ohu (Isar-2) (1981)	8.893
Gronau (1981)	6.750
Krümmel (1982)	5.964
Brokdorf (1981)	5.725
Mühlheim-Kärlich (1981)	5.189
Ahaus (1979)	4.875
Ohu (Isar-1) (1979)	4.805
Grohnde (1981)	2.620
Esenshamm (1979)	2.420
Esenshamm (1971)	987
Uentrop-Schmehausen (1974)	497

Quelle: Hoffmann-Riem/Rubbert 1984:154 f.

Dabei stoßen wir auf das Phänomen, daß GKN-2 nach der Anzahl der Einwendungen nach Wyhl und Biblis C seinerzeit eines der umstrittensten Kernenergievorhaben gewesen sein muß. Und dennoch ist es relativ "still" um GKN-2 Neckarwestheim geblieben<sup>4</sup>, ist es offensichtlich eines der Vorhaben im "Wind-schatten" der Auseinandersetzung um die friedliche Nutzung der Kernenergie gewesen.

## 1.2 Organisation und Orientierungsprofile

Wie ist dieser "Widerspruch" zu erklären? Die Anzahl der Einwendungen allein ist sicherlich kein ausreichender Indikator für die Stärke, den Grad der Umstrittenheit des Vorhabens. Daß etwa 27.000 Unterschriften bei der großen Sammel-einwendung zusammengekommen sind, kann wohl nur als Indiz dafür genommen werden, daß es der Bürgerinitiative gelungen ist, relativ große Teile der Bevölkerung während dieser ersten Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung zu mobilisieren. Bemerkenswert und eher eine Erklärung für die Kluft zwischen Einwendungszahl und Bekanntheitsgrad des Vorhabens scheint eine **zweifache Heterogenität des Widerstands** gegen das Kernkraftwerk GKN-2 zu sein: eine Heterogenität auf der **Organisationsseite** und eine auf der **Orientierungsseite**.

Die Bürgerinitiative ist das eine Zentrum der Kritik, das andere liegt - was die Fallgeschichte erkennen läßt - bei den **Verbänden**, die die **landwirtschaftlichen Interessen** der Region vertreten. Diese beiden Gruppierungen haben nicht oder kaum miteinander koalitiert, möglicherweise aufgrund von Berührungspunkten, sicherlich wegen verschiedener Interessenlagen und Orientierungen.

Neben diesem organisierten und zugleich aufgeteilten Widerstand fällt eine vergleichsweise starke **individualistische Komponente** bei den Einwendern auf.

**Tabelle 3:** Einwendungen zu GKN-2 Neckarwestheim im Vergleich zu Durchschnittswerten von Einwendungen im Rahmen von atomrechtlichen Genehmigungsverfahren 1971 bis 1982

Einwendungen	GKN-2		Ø nach Hoffmann-Riem/ Rubbert *)	
	abs.	%	abs.	%
<b>Einwendungen (Unterschriften) insgesamt</b>	28.469	100,0	15.992,0	100,0
Davon:				
• Unterschriften auf Sammeleinwendungen	27.493	96,6	15.854,0	99,1
• Einzeleinwendungen (nat. Personen)	166 + 769 **)	3,3	118,0	0,7
• Einwendungen von Gebietskörperschaften	17	0,06	7,4	0,05
• Einwendungen von Vereinen, Verbänden, Parteien ***)	22	0,08	10,2	0,06

**Anmerkungen:**

- \*) Die Durchschnittszahlen sind bereinigt um die Werte für GKN-2; andernfalls würde GKN-2 bis zu einem gewissen Maße mit sich selbst verglichen.
- \*\*\*) Einwendertyp 1 und 2 werden hier zusammengefaßt, um Vergleichbarkeit herzustellen.
- \*\*\*) Der Typus 6 (Unternehmen) wird vernachlässigt.

Der Organisationsgrad ist im Falle GKN-2 erkennbar niedriger als im Durchschnitt: Stellen hier die Einzeleinwender nur 0,7% aller Einwender, so sind es im Falle Neckarwestheim immerhin 3,3%; entfallen im Schnitt auf die Sammeleinwendungen 99,1% der Unterschriften, so sind es in Neckarwestheim lediglich 96,6%. Man kann allenfalls darüber spekulieren, ob es sich bei dieser Abweichung um eine "landsmannschaftliche Besonderheit" handelt.

Eine Folge des geringeren Organisationsgrades, aber auch der fehlenden Zusammenarbeit von Bürgerinitiative und Landwirtschaftsverbänden ist es vermutlich,

daß die Beteiligungsquote, die Präsenz aktiver Einwender im Erörterungstermin selbst unterdurchschnittlich gewesen ist

**Tabelle 4:** Schriftliche Einwendungen und aufgetretene Einwender bei GKN-2 Neckarwestheim im Vergleich zu Durchschnittswerten von Einwendungen im Rahmen von atomrechtlichen Genehmigungsverfahren 1971 - 1981

Einwendungen	GKN-2	Ø nach Hoffmann-Riem/Rubbert *)
	abs.	abs.
Einwendungen (Unterschriften) insgesamt (E 1)	28.469	15.992
Aufgetretene Einwender im EÖT (E 2)	141 (220) **)	ca. 200 **)
Verhältnis E 2 : E 1	ca. 1:200 (ca. 1:130) **)	ca. 1:80

**Anmerkungen:**

\*) 1984:155 (ohne GKN-II)

\*\*\*) Es ist nicht klar, ob die durchschnittliche Anzahl der aufgetretenen Einwender bei Hoffmann-Riem/Rubbert um die Mehrfachauftritte bereinigt ist; für Neckarwestheim-2 notieren sie ca. 200 Einwender im EÖT, eine Zahl, die den Auftritten insgesamt (220) nahekommt, aber deutlich über der von uns ermittelten Anzahl der aufgetretenen Einwender (141) liegt. Das Verhältnis E 2 : E 1 ist daher hilfsweise auch für die Zahl der Auftritte insgesamt errechnet worden.

Die Schere zwischen den Einwendungen per Unterschriftsleistung (28.469) und den Einwendungen durch persönliches Auftreten im Erörterungstermin (141/220) ist im Falle GKN-2 nämlich weiter geöffnet gewesen als bei vergleichbaren atomrechtlichen Genehmigungsverfahren: Auf ca. 200 Einwender ist in Neckarwestheim einer gekommen, der im Erörterungstermin aufgetreten ist - gegenüber einem Verhältnis von 1:80 im Durchschnitt.

Solche Diskrepanzen könnten dem Argument dienen, den aktiven Einwendern mangle es an Legitimation, die "schweigende Mehrheit" (wie die Abstandsgröße zu den Aktivbürgern gern bezeichnet wird) habe eine ganz andere Option. Dem ist zweierlei entgegenzuhalten: Die Figur der "schweigenden Mehrheit" einerseits ist anfällig, für beliebige Ziele beansprucht zu werden, weil ein erkennbares Votum fehlt; andererseits ist das Phänomen, "viele Unterschriften, aber nur wenige Aktive" nicht singulär, sondern hat Analogien zu anderem gesellschaftlichem Artikulationsverhalten, z.B. der Wahlbeteiligung im Unterschied zum Anteil politisch aktiver Bürger oder der formalen im Unterschied zur aktiven Mitgliedschaft in einer Organisation. Will sagen, die Frage nach einem möglichen Legitimationsdefizit, hier am Einzelfall konkretisiert, bleibt grundsätzlich gestellt.

Die Einwender gewinnen weiter an Kontur, wenn man betrachtet, welche Aspekte in den Einwendungen thematisiert werden. Als Einwendungen gelten im förmlichen Verfahren die bei der Genehmigungsbehörde eingegangenen schriftlichen Einlassungen, diese können im Erörterungstermin mündlich erläutert und erörtert werden.

Die Erfahrung lehrt, daß zwischen den schriftlichen und mündlichen Einwendungen mitunter eine Diskrepanz besteht, daß die mündlichen Einwendungen weiter gefaßt werden, neue Themenbereiche aufgreifen, als die schriftlichen. Methodisch ergäbe sich hieraus die Notwendigkeit, zweistufig zu verfahren, also zunächst die schriftlichen Einwendungen zu analysieren, dann die mündlichen und schließlich beide miteinander zu vergleichen. Dieser Ansatz ist nicht möglich gewesen, da ein direkter Zugriff auf die Einwendungsschriftsätze nicht gestattet worden ist. Die Gründe dafür sind im tatsächlichen Ablauf des Erörterungstermins und einem Konflikt zwischen Einwendern und Genehmigungsbehörde zu suchen: Die Forderung von Einwendern, ebenso wie die Antragsteller die gesamten schriftlichen Einwendungen zur Vorbereitung zu erhalten, ist damals mit datenschutzrechtlichen Argumenten abgelehnt worden (trotz eines entgegenstehenden Votums der Datenschutzbeauftragten des Landes); eingedenk dessen ist auch den Forschern der Zugang verwehrt worden.

Welche Themen in den schriftlichen Einwendungen angesprochen worden sind, kann daher nur indirekt aus der 1.TEG erschlossen werden. Die Genehmigungsbehörde hat hier zumindest die rechtzeitig eingegangenen schriftlichen Einwendungen unter 14 verschiedenen Kategorien subsumiert. Als administrativer Filter haben dabei zweifellos die Normen gedient, welche die Genehmigungsvoraus-

setzungen für die betreffende kerntechnische Anlage und den Zweck des Erörterungstermins regeln<sup>5</sup>. Im Erörterungstermin selbst sind noch weitere Themen angesprochen worden<sup>6</sup>, die durch diesen Filter hindurchgefallen sind.

### Übersicht 1: Themen der schriftlichen Einwendungen - Kategorien aus der 1. TEG für GKN-2

1	Verfahren
2	Energiewirtschaftliche Fragen
3	Sicherheit des Reaktors
3.1	Allgemeine Fragen zur Sicherheit
3.2	Sicherheitstechnische Einzelfragen
3.3	Störfälle in anderen Kernkraftwerken/Risikobetrachtungen
3.4	Einwirkungen von außen
3.5	Mehrblockrisiko
3.6	Einwirkungen Dritter
4	Radioaktive Stoffe und radiologische Umweltfragen
4.1	Wirkungen der Niedrigstrahlung auf den Menschen/Einwendungen gegen bestehende Dosisgrenzwerte
4.2	Abgabe radioaktiver Stoffe über Luft und Abwasser
4.3	Antragswerte
4.4	Radiologische Begutachtung/Einhaltung der Dosisgrenzwerte
4.5	Gefährdung durch Personal
5	Zuverlässigkeit des Antragstellers
6	Entsorgung, Stilllegung, Transportfragen
7	Katastrophenschutz
8	Kriegseinwirkungen, militärstrategische Gesichtspunkte
9	Kühlturmauswirkungen
10	Belastung des Neckars (nichtradiologisch)/Speicherbecken
11	Grund- und Trinkwasser
12	Standortfragen
13	Haftungsfragen
14	Rechtliche Fragen

Quelle: 1. TEG 1982: 104 - 134, 291 f.

Zuordnungen der Themen zu Einwendern und quantitative Auswertungen sind der Teilerrichtungsgenehmigung nicht zu entnehmen. Wenn man dies nun an Hand des Wortprotokolls des Erörterungstermins versucht und die Einwendertemen in Beziehung zu den Einwendertypen setzt, also danach fragt, welche Themen bei welchen Einwendern bevorzugt worden sind, so läßt sich **tendenziell ein unterschiedliches Orientierungsprofil** erkennen. Es wird auf der einen Seite markiert durch die Themenkombination: Standortfragen/nichtradiologische Umweltauswirkungen - kennzeichnend für die Gebietskörperschaften und die Verbände/Vereine<sup>7</sup> und durch die Themenkombination Genehmigungsverfahren/radiologische Umweltauswirkungen auf der anderen Seite bei den Einwendern mit Mitunterzeichnern; Einzeleinwendungen und die Sammeleinwendung der Bürgerinitiative bewegen sich auf der gesamten Bandbreite der Themen, wobei Standortfragen bei ersteren deutlich weniger präferiert werden.

Damit wird es auch plausibel, weshalb es zu keiner umfassenden Kooperation zwischen den landwirtschaftlichen Verbänden und der Bürgerinitiative gekommen ist; es wird weiter evident, weshalb man im vorliegenden Falle "die Einwender" grundsätzlich differenzierter betrachten muß. Die landwirtschaftlichen Verbände - wie auch die Gebietskörperschaften - tragen im Falle GKN-2 eine tendenziell partielle Kritik an dem Vorhaben vor; sie fokussiert auf den Standort und die damit zusammenhängenden Umweltauswirkungen. Die Sammeleinwendung der Bürgerinitiative und die Einzeleinwendungen äußern dagegen generelle Ablehnung der Kernenergienutzung wegen des damit verknüpften Gefahrenpotentials. Der Verfahrensaspekt hat dabei eine doppelte Seite: es wird einerseits die konkrete Ausgestaltung des ablaufenden Verfahrens angegriffen, andererseits Verfahren als effektives Instrument zur Beurteilung der geplanten Anlage eingefordert.



Tabelle 5: Themenpräferenzen nach Einwendertypen

Einwendertyp	Themen	
	bevorzugte (überdurchschnittliche Häufigkeit)	weniger bevorzugte (unterdurchschnittliche Häufigkeit)
1) Einzeleinwender	<ul style="list-style-type: none"> <li>● nicht signifikant erkennbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Standortfragen</li> </ul>
2) Federführende Einwender/ Initiatoren und Mitunterzeichner	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Genehmigungsverfahren</li> <li>● Verfahren und Funktion EÖT</li> <li>● radiologische Umweltauswirkungen</li> <li>● Zuverlässigkeit des Antragstellers</li> <li>● Kriegseinwirkungen</li> <li>● rechtliche Fragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● nicht signifikant erkennbar</li> </ul>
3) ad hoc Vereinigungen mit Sammeleinwendungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>● wegen der kleinen Fallzahl statistisch nicht signifikant erkennbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● wegen der kleinen Fallzahl statistisch nicht signifikant erkennbar</li> </ul>
4) Gebietskörperschaften	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Entsorgung/Stilllegung</li> <li>● nicht-radiologische Umweltauswirkungen</li> <li>● Standortfragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Genehmigungsverfahren</li> <li>● Verfahren und Funktion des EÖT</li> <li>● Sicherheit des Reaktors</li> <li>● radiologische Umweltauswirkungen</li> <li>● Zuverlässigkeit des Antragstellers</li> <li>● Haftungsfragen</li> </ul>
5) Vereine, Verbände, Parteien	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sicherheit des Reaktors</li> <li>● nicht-radiologische Umweltauswirkungen</li> <li>● Standortfragen</li> <li>● Haftungsfragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Genehmigungsverfahren</li> <li>● radiologische Umweltauswirkungen</li> <li>● rechtliche Fragen</li> </ul>
6) Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>● wegen der kleinen Fallzahl statistisch nicht signifikant erkennbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● wegen der kleinen Fallzahl statistisch nicht signifikant erkennbar</li> </ul>

Quelle: *Bücker-Gärtner, H.:* Dokumentenanalyse des EÖT mittels SAS  
(Internes Arbeitspapier, Nov. 1986), eigene Berechnungen.

### 1.3 Intentionen und Interaktionen

Zu dem Charakteristikum der doppelten Heterogenität der Einwendungen gegen GKN-2 Neckarwestheim treten noch zwei weitere Merkmale hinzu: ein **intentionales** und ein davon angeleitetes **interaktives Merkmal**.

Es ist die erklärte Absicht der Bürgerinitiative - aber auch von anderen Einwendern - die Einwendungen gegen GKN-2 als regionalen, gewaltfreien Widerstand zu organisieren und einzugrenzen. In Schlüsselpersonengesprächen fällt immer wieder der Satz: Man habe keine professionellen Einwender, die in Sachen Atomkraftwerke herumreisen, haben wollen.

Dieses Ziel ist weitgehend auch erreicht worden, betrachtet man die Interaktionen der Einwender. Unter Interaktion wird hier der Sachverhalt verstanden, "daß Menschen in einer konkreten Situation miteinander in einen raumzeitlichen Kontakt treten"<sup>8</sup>, dessen entscheidendes, wenn auch nicht alleiniges Merkmal der physische, sequentielle<sup>9</sup> Verhaltensaspekt ist. Analytisch unterscheiden wir zwischen Interaktionen, die sich im formalen Rahmen des Verfahrens abspielen (formale Interaktionen) und solchen außerhalb dieses Rahmens (informale Interaktionen).

Beispielhaft für formale (förmlich geregelte) Interaktionen ist das Einsichtnehmen in die ausgelegten Unterlagen nach § 6 AtVfV. Positivrechtlich gesehen soll es dem Zweck dienen, die Einwendungsberechtigten über die projektierte Anlage zu informieren<sup>10</sup> und ihnen damit die Möglichkeit für eine Beurteilung und Begründung einer Einwendung an die Hand geben. Während der Auslegungsfrist vom 30.6.1981 - 31.8.1981 haben von dieser rechtlichen Möglichkeit ca.300 Personen Gebrauch gemacht<sup>11</sup>. Diese Zahl ist schwer einzuordnen, da in der Literatur und im amtlichen Schrifttum vergleichbare empirische Daten weitgehend fehlen<sup>12</sup>; jedenfalls liegt sie in derselben Größenordnung wie die der schriftlichen Einwendungen (277), und diesen Sachverhalt könnte man als ein gewisses Indiz für die "Ernsthaftigkeit" (im Sinne einer intensiven Vorbereitung) der Einwender interpretieren.

Konkrete Bedingungen und Ablaufmuster der formalen Interaktion beim Einsichtnehmen - wie etwa von *Hausmann-Grassel* (1985) bei Genehmigungsverfahren nach BImSchG beschrieben - haben wir nicht untersuchen können. Eine Impression vermögen jedoch Äußerungen und Einschätzungen verschiedener Schlüsselpersonen zu geben. Sie unterscheiden sich mitunter erheblich und zwar

nicht nur zwischen den verschiedenen Akteursgruppen, sondern auch innerhalb der einzelnen Akteursgruppe der Einwender.

In Bezug auf die Zugänglichkeit der Unterlagen variieren die Äußerungen zwischen eher negativ und eher positiv geladenen Bewertungen:

- Die Auslegung der Unterlagen sei zwar bekannt gewesen, die Einsichtnahme aber ein zu erkämpfendes Recht, da die Unterlagen örtlich und zeitlich nicht ohne weiteres zugänglich gewesen seien; es hätte von der Administration mehr um das Einsichtnehmen durch die Bevölkerung geworben werden müssen (E XI, 4)<sup>13</sup>; auch dürften den Bürgern keine Kosten bei der Informationsbeschaffung entstehen (E XV, 6).
- Anfangs habe es so gut wie keine Informationen über das Verfahren gegeben (E XIV, 6).
- Es habe keinerlei Probleme gegeben, an die Unterlagen heranzukommen, man habe unbeschränkt kopieren können (E XII,3); aufgrund guter Verbindungen zur Verwaltung habe man Unterlagen sogar vorübergehend mitnehmen können (E Xa, 3).

Ähnlich widersprechen sich die Auffassungen über den Umfang der ausgelegten Unterlagen:

- Die Behörde habe sich auf das Formale zurückgezogen; sie habe gemauert und nur die notwendigsten Unterlagen ausgelegt, die wichtigsten Gutachten hätten gefehlt (E I, 3; A V, 9).
- Die Behörde habe zusätzlich alle Gutachten ausgelegt, die seinerzeit vorgelegen hätten - was nach dem Gesetz nicht vorgeschrieben sei (G IX, 5; A III, 7).

Einhelliger ist dagegen die Meinung über die Lesbarkeit, die Verständlichkeit der Unterlagen für den Laien:

- Bis auf die Kurzbeschreibung seien die Antragsunterlagen für Laien nicht lesbar (G IIa, 4); dieses Problem sei zwar erkannt, eine Lösung aber wegen der Komplexität des Gegenstands und der Notwendigkeit zur Wahrung des Betriebsgeheimnisses nicht in Sicht (A V, 9).

Auch zur Auslegungsfrist gehen die Einschätzungen kaum auseinander:

- Die zweimonatige Auslegungsfrist reiche nicht für eine systematische Einsicht (E X, 3) aus, bzw. dazu, etwa ein Gegengutachten einholen zu können (A III, 7) - dies sei aber auch nicht der Zweck der Auslegung (ebd.).

Vom Recht auf Einsicht in Antrag und Unterlagen (Sicherheitsbericht, Kurzbeschreibung), die öffentlich ausgelegt werden müssen, ist das Institut der sog. Akteneinsicht, also der Einsicht in die nicht ausgelegten Verwaltungsakten der Genehmigungsbehörde (§ 6 AtVfV)<sup>14</sup> zu unterscheiden. Im vorliegenden Fall ist eine Akteneinsicht nicht gestattet worden<sup>15</sup>. Nach Meinung einer Schlüsselperson hat in der Genehmigungsbehörde die Auffassung vorgeherrscht, daß die Akten grundsätzlich nicht für eine Einsicht von Externen geeignet seien, zum einen wegen sensibler Vorgänge, zum anderen wegen des Umfangs; eine Akteneinsicht wäre demnach nur nach einer "Aktenpflege" denkbar gewesen<sup>15a</sup>.

Auch dieser "Nicht-Vorgang" ist schwierig zu beurteilen, da wiederum vergleichbare empirische Befunde fehlen<sup>16</sup>. In der Literatur werden eher rechtsdogmatische Überlegungen<sup>17</sup> bzw. rechtspolitische Vorschläge<sup>18</sup> vorgetragen. Ein empirisch begründeter Hinweis ist nur an einer Stelle gefunden worden<sup>19</sup>: er relativiert im Ergebnis die Bedeutung der Akteneinsicht zumindest aus Sicht von Verwaltungen. Die Mehrzahl von befragten Behördenvertretern war demzufolge bereit, "die Kann-Vorschrift der Akteneinsicht so auszulegen, daß man in der Regel Akteneinsicht gewähre, ohne den Beteiligtenstatus im einzelnen nachzuprüfen". Allerdings "werde die Frage der Akteneinsicht in Massenverfahren in der juristischen Literatur maßlos überschätzt", denn es werde nur äußerst selten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Insgesamt ist die hier beschriebene formale Interaktion "störungsfrei", ohne gravierende Regelverletzungen abgelaufen. Das bedeutet indessen nicht, daß das Verfahren in dieser ersten Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung während der Bekanntmachung des Vorhabens und der Auslegungs- bzw. Einwendungsfrist unumstritten gewesen wäre. Eine ganze Reihe von Einwendungen hat sich hierauf bezogen: u.a. werden das Fehlen der öffentlichen Bekanntmachung in einer betroffenen Gemeinde angeführt, die Ausgrenzung betroffener Gemeinden aus dem Verfahren, die Plazierung der Auslegungsfrist in die Sommerferien, Mängel bzw. unzureichende Angaben bei den ausgelegten Unterlagen sowie Befangenheit des Leiters der Genehmigungsbehörde und der TÜV-Gutachter<sup>20</sup>.

Die informale Interaktion während der Auslegung der Unterlagen und der Einwendungsfrist hat in verschiedenen Akteurskonstellationen und mit unterschiedlichen Zielrichtungen stattgefunden.

Da ist zunächst die Konstellation Einwender-Genehmigungsbehörde. Waren im Vorfeld der Planungen für GKN-2 allein die Bauernverbände wegen der

Auswirkungen des ersten Kraftwerksblocks GKN-1, der Umgebungsüberwachung und der Landschaftsökologie<sup>21</sup> aktiv gewesen, so sind es jetzt vor allem Vertreter der Bürgerinitiative, die das Gespräch mit der Genehmigungsbehörde über die Organisation des Erörterungstermins suchen. Dabei werden die Grenzen der Kooperationsbereitschaft der Genehmigungsbehörde deutlich: Sie sieht es nicht als ihre Aufgabe an, die Organisation der Einsprecher zu erleichtern<sup>22</sup>.

Die Interaktion zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde hat diese Einschränkung nicht. Quasi als Fortsetzung der sog. Vorverhandlungen<sup>23</sup> über das Projekt werden hier die Rollen für den Erörterungstermin definiert und verteilt, wird also die gemeinsame Strategie abgestimmt<sup>24</sup>. Ihre wesentlichen Elemente werden sein, daß der Verhandlungsleiter als Moderator fungiert, die Argumentationslast bei den Antragstellern liegt und eine Expertendiskussion, also ein Diskurs zwischen den amtlich bestellten Gutachtern und den Experten der Einwender unterbunden wird, indem die Gutachter praktisch mit einem Redeverbot belegt werden<sup>25</sup>.

Beziehen sich diese Interaktionen unmittelbar auf den Erörterungstermin, so bilden die verschiedenen Informationsveranstaltungen der beiden Lager - auf der einen Seite von Antragstellern und Landesregierung (unter Mitwirkung des Ministerpräsidenten), auf der anderen Seite der Bürgerinitiative<sup>26</sup> - die Demonstrationen<sup>27</sup> und Aufrufe<sup>28</sup> Bestandteile des übergreifenden Kampfes um die Öffentliche Meinung zu GKN-2. In der Arena treffen alle Akteure aufeinander, Koalition und Gegnerschaften bereits klar umrissen. Während Antragsteller und Genehmigungsbehörde dabei institutionalisiert sind, befinden sich die Einwender in einem fortlaufenden Formierungsprozeß.

#### 1.4 Strukturelle Merkmale der Einwendungen zu GNK-2

Das Einwendungspotential, die Besonderheiten der Einwender im Falle GKN-2 kann man zusammenfassend folgendermaßen charakterisieren:

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat mit einer relativ starken Mobilisierung in der Bevölkerung begonnen. Dies hat sich in der Bereitschaft ausgedrückt, Einwendungen durch die Unterschrift mitzutragen.

Die Bereitschaft dürfte vorwiegend auf einer Dimension "**demonstratives, symbolisches Verhalten**" liegen. Dies ist insofern intendiert gewesen, als der Widerstand gegen das Vorhaben von vornherein gewaltfrei, allenfalls mit kalku-

lierten Regelverletzungen und regional angelegt sein sollte. Nicht intendiert war, daß die Mobilisierung von Öffentlichkeit im Demonstrativen stecken geblieben und nicht in ein "aktiveres Verhalten" in der heißen Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung, dem Erörterungstermin umgeschlagen ist. Es ist offensichtlich weniger als bei anderen vergleichbaren Vorhaben gelungen, eine den Einwendungen entsprechende Präsenz zu erreichen<sup>29</sup>. Darüber darf auch die lange Dauer des Erörterungstermins (19 Verhandlungstage) nicht hinwegtäuschen; sie scheint eher das Resultat der sich gegenseitig aufschaukelnden Strategien zu sein, also dem "Abarbeiten" einer jeden einzelnen Einwendung zur Vermeidung von möglichen Formfehlern auf der einen Seite und dem "Filibustern" zur Erzeugung von möglichen Formfehlern auf der anderen Seite. Auch die spätere Klage gegen die 1. TEG vor dem Verwaltungsgericht ist nicht mit der Rigorosität verfolgt worden<sup>30</sup>, wie wir sie bei anderen atomrechtlichen Genehmigungen kennen<sup>31</sup>.

Dafür ist vermutlich letztlich die Heterogenität der Einwender in puncto Interessenlagen/Orientierungen, die sich wiederum in den Organisationsformen und dem Organisationsgrad niedergeschlagen hat, ausschlaggebend gewesen.

In seiner übergreifenden Analyse der Kernenergiepolitik in der Bundesrepublik als Arena eines gesellschaftlichen Konflikts hat *Kitschelt* (1980) ein Erklärungsmuster entwickelt, mit dem gerade der Gesichtspunkt der Heterogenität in einen größeren Zusammenhang gestellt werden kann. In Abkehr von vier vorgefundenen Deutungsmustern: Widerstand gegen die Kernenergie als politische Verschwörung (S. 174f.), als Phänomen einer entwurzelten Wertkultur (S. 175ff.), als Kommunikationsproblem (S. 177f.), als Problem mangelnder Partizipation (178ff.) wird die Implementation der Kerntechnologie als ein **Umverteilungskonflikt mit einer sozialen, einer räumlichen sowie einer zeitlichen Dimension** rekonstruiert (S. 180ff., 318ff.).

Eine soziale Gruppe ist in Neckarwestheim in der Tat klar identifizierbar, die ihre Produktionsinteressen durch die Kernenergie verletzt sieht: die Bauern. Im Vergleich dazu undeutlicher, weil wegen der Datenlage nicht bestimmbar, ist die zweite tragende Kraft des Widerstands, die Bürgerinitiative und sind es die verschiedenen Einzeleinwender. Einige Indizien (aus Schlüsselpersonengesprächen gewonnen) lassen zumindest bei den Initiatoren der Bürgerinitiative vermuten, daß sie sich aus der Mittel- bis Oberschicht rekrutieren (materiell relativ satu-

rierte Angestellte, Beamte, Selbständige); hier sind es in erster Linie Wertmuster und -prioritäten, die mit dem Komplex Kerntechnologie kollidieren.

Ob man die räumliche Dimension des Konflikts mit der klassischen Konzeption des Stadt-Land-Gegensatzes zu fassen bekommt, hier derart, daß der ländliche Raum (mit landwirtschaftlicher Produktion) durch den städtischen Raum (mit industriekapitalistischer Produktion) okkupiert wird<sup>32</sup>, muß hier dahingestellt bleiben. Zweifellos aber bildet die Region den räumlichen Bezugsrahmen, begrenzt den Konflikt. Es scheint, daß die Konfliktaustragung um das konkrete Vorhaben GKN-2 Anfang der 80er Jahre wie bei den Kernenergievorhaben zu Beginn der 70er Jahre<sup>33</sup> wieder regionalisiert worden ist, wobei allerdings die Themen ausdifferenzierter und übergreifender formuliert werden.

Die Konjunktur der überregionalen Auseinandersetzungen um die Kernenergie (Wyhl, Grohnde, Brokdorf) Mitte der 70er Jahre, ist seinerzeit durch eine Reihe von konfliktdämpfenden Trends gebrochen worden, wie die traditionelle Politisierung durch die etablierten Parteien, die Desorganisation der Anti-Kernkraft-Bewegung, Spaltungstaktiken der Staatsapparate, Abflachen des "Aufmerksamkeitszyklus" und die Zurücknahme der Zubauraten für Kernenergie (Moratorium)<sup>34</sup>. In dieser politischen Landschaft, in diesem Szenario erscheint GKN-2 Neckarwestheim nunmehr als ein ganz normaler Fall. Tschernobyl wird erst knapp fünf Jahre später stattfinden und die räumliche Begrenzbarkeit von Kernenergieisiken ad absurdum führen.

## **2. Öffentlichkeitsbeteiligung während des Erörterungstermins: Welche Kommunikationsstruktur und Handlungssequenzen kennzeichnen das "Kernstück" der Öffentlichkeitsbeteiligung?**

Der Erörterungstermin (EÖT) für GKN-2 ist der längste in der Geschichte der atomrechtlichen Genehmigungsverfahren in der Bundesrepublik gewesen; die Einwendungen sind an insgesamt 19 Tagen - mit Unterbrechungen an den Wochenenden und über Weihnachten - vom 1.12.1981 bis 22.12.1981 in Neckarwestheim und vom 11.01.1982 bis 13.01.1982 in Gemmrigheim verhandelt worden. Das Wortprotokoll, das hierbei geführt worden ist, ist in diesem Kapitel zur wichtigsten Quelle für das Erschließen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des förmlichen Verfahrens geworden. Es ermöglicht einen gleichwertigen Zugang zu allen beteiligten Akteursgruppen, den Einwendern, der Genehmigungsbehörde resp. der Verhandlungsleitung und den Antragstellern.

Ergänzend treten hinzu: die Protokolle von Schlüsselpersonengesprächen, die mit Vertretern aller am Verfahren beteiligten Akteursgruppen (Genehmigungsbehörde, Drittbehörden, Antragsteller, Einwender, Gutachter) geführt worden sind, das Protokoll eines Gruppengesprächs mit Einwendern, Interviews mit Einwendern, die im anschließenden Verwaltungsgerichtsverfahren als Kläger aufgetreten sind<sup>35</sup>, sowie Ergebnisse einer regionalen Bevölkerungsbefragung<sup>36</sup>.

### **2.1 Die Akteure**

Wenden wir uns zunächst den Akteuren des Erörterungstermins zu - und hier den Einwendern. Nur ein gutes Drittel der 277 schriftlichen Einwendungen ist bei Anwesenheit der jeweiligen Einwender bzw. ihrer Vertreter und Sachbeistände erörtert worden.



**Tabelle 6:** Bei Anwesenheit erörterte Einwendungen und schriftliche Einwendungen insgesamt - nach Einwendertypen

Einwendertyp	Schriftliche Einwendungen insgesamt (1)		Davon im EÖT bei Anwesenheit verhandelt (2)		Anteil (2) von (1)
	abs.	%	abs.	%	%
Einzeleinwender	166	59,9	45	46,4	27,1
Federführende Einwender und Mitunterzeichner	67	24,2	25	25,8	37,3
ad hoc Vereinigungen mit Sammeleinwendungen	3	1,1	2	2,1	66,6
Gebietskörperschaften	17	6,1	7	7,2	41,2
Vereine, Verbände, Parteien	22	8,0	17	17,5	77,3
Unternehmen	2	0,7	1	1,0	50,0
<b>Alle</b>	<b>277</b>	<b>100,0</b>	<b>97</b>	<b>100,0</b>	<b>35,0</b>

Quelle: *Bücker-Gärtner, H.*: Dokumentenanalyse des EÖT mittels SAS (internes Arbeitspapier, August 1986), eigene Berechnungen.

Besonders stark ist der Schwund bei den Einzeleinwendern, besonders schwach bei den Sammeleinwendungen und den Einwendungen von Vereinen/Verbänden gewesen. Die Präsenz steht also offensichtlich in einem Zusammenhang mit dem Organisationsgrad: Je höher dieser ist, desto eher sind die Einwender anwesend gewesen.

Auffällig ist die Präsenz der Gemeinden und Landkreise: Sie sind nur in gut 40% der Fälle angetreten. Dies geht auf verschiedene Gründe zurück; je zwei Gemeinden und Landkreise haben die Einwendung zurückgezogen, zwei Gemeinden sind zum Erörterungstermin nicht erschienen und vier Gemeinden sind "Opfer des Prozedere" geworden: in einem Falle war der Bürgermeister verspätet erschienen und der Verhandlungsleiter hatte die mündliche Begründung der Einwendung nicht mehr zugelassen, zwei Gemeinden und ihr Gemeindeverwaltungsverband hatten die Begründung für ihre Einwendung zu spät, erst nach Ablauf der Einwendungsfrist nachgereicht. Bei GKN-2 kann man tendenziell also nicht gerade eine (positionelle) Verhaltens- bzw. eine (prozedurale) Verfahrenssicherheit der Gebietskörperschaften feststellen.

Hatte der Verhandlungsleiter bis zum fünften Verhandlungstag stichwortartig den wesentlichen Inhalt von Einwendungen bekanntgemacht, wenn Einwender nicht anwesend gewesen sind, so verzichtet er dann auf diesen Vortrag mit dem Hinweis, der Einwender habe "nichts vorgetragen..., was wir nicht schon erörtert hätten"<sup>37</sup>. Diese Abkürzung haben die Antragsteller schon ab dem dritten Verhandlungstag genommen ("und nehmen auf unsere früheren Ausführungen Bezug"<sup>38</sup>). Die Einwendungen von nicht erschienenen Einwendern werden also - bis auf die Anfangsphase - praktisch nicht öffentlich verhandelt, bleiben im Wortprotokoll unsichtbar. Wir müssen uns daher auf diejenigen Einwendungen beschränken, die bei Anwesenheit der Einwender erörtert worden sind. Auf der Einwenderseite haben sich dabei insgesamt 141 Personen, sei es als Einwender, sei es als Bevollmächtigte und/oder Sachbeistand zu Wort gemeldet; 109 davon einmalig, 32 Personen mehrfach mit insgesamt 220 Auftritten bei den 97 verhandelten Einwendungen.

Die Präsenz der Einwender ist noch durch eine Reihe weiterer Merkmale gekennzeichnet. Etwa jede fünfte bei Anwesenheit verhandelte Einwendung ist nicht vom Einwender selbst, sondern von Bevollmächtigten vertreten worden; zu diesem Mittel haben ausschließlich die Einzeleinwender und solche Einwender gegriffen, die als Initiatoren und Mitunterzeichner aufgetreten sind. In beinahe jedem dritten Fall sind zusätzlich Sachbeistände hinzugezogen worden und zwar - mit Ausnahme der Gebietskörperschaften (und der Wirtschaftsunternehmen, die her wegen der kleinen Fallzahl und den Einwendungsinhalten aber vernachlässigbar sind) - bei allen Einwendertypen<sup>39</sup>. Zu erwähnen sind auch die Mehrfachauftritte einzelner Personen: Es hat z.B. einzelne Matadore gegeben - wie übrigens auch auf Seiten der Antragsteller - die in verschiedenen Rollen in bis zu 15 Einwendungen aufgetreten sind. Untersucht man die aufgetretenen Einwender im Hinblick auf ihre Geschlechtszugehörigkeit, so fällt weiter das starke Übergewicht der männlichen Einwender auf: Nur 17% aller aufgetretenen Einwender sind Frauen, oder bezogen auf die verhandelten Einwendungen: in ca 73% der Fälle werden Einwendungen allein von Männern vorgebracht, in ca 22% von Frauen und Männern gemeinsam, nur in ca 5% aller Fälle von Frauen allein.

Tabelle 7: Präsenz nach Einwendertypen

Einwendertyp	Verhandelte Einwendungen insgesamt		Die Einwendungen werden dabei vertreten durch						Als Akteure (E und/oder SB und/oder BV) treten dabei auf (abs.)							
			Einw. selbst		Bevollm. (BV)		Zusätzl. Sachbeist. (SB)		Einmalig		Mehrfach (in verschiedenen Einwendungen) <sup>1)</sup>		Insgesamt			
	abs.	%	Zahl der Fälle	%	Zahl der Fälle	%	Zahl der Fälle	%	Personen	Auftritte	Personen	Auftritte	Personen		Auftritte	
													abs.	%	abs.	%
1	45	46,4	31	32,0	14	14,4	13	13,4	32	32	7	46	39	27,7	78	35,5
2	25	25,8	19	19,6	6	6,2	9	9,3	29	29	15	39	44	31,2	68	30,9
3	2	2,1	2	2,1	-	-	1	1,0	8	8	5	7	13	9,2	15	6,9
4	7	7,2	7	7,2	-	-	-	-	10	10	-	-	10	7,1	10	4,5
5	17	17,5	17	17,5	-	-	5	5,2	28	28	5	19	33	23,4	47	21,3
6	1	-	1	-	-	-	-	-	2	2	-	-	2	1,4	2	0,9
Alle	97	100,0	77	79,4	20	20,6	28 <sup>2)</sup>	28,9	109	109	32	111 <sup>3)</sup>	141	100,0	220	100,0

Quelle: *Bücker-Gärtner, H.*: Dokumentenanalyse des EÖT mittels SAS (internes Arbeitspapier, August 1986), eigene Berechnungen.

**Anmerkungen:**

- 1) Bei Mehrfachauftritten im Rahmen verschiedener Einwendungstypen ist die Zuordnung in folgender Weise erfolgt: die Person wird dem Typus zugeordnet, für den die meisten Auftritte als Einwender erfolgt sind; die Auftritte werden den verschiedenen Typen zugeordnet; bei gleichviel Auftritten als Einwender im Rahmen verschiedener Einwendungstypen wird die Person dem Typ zugeordnet, wo der Auftritt am längsten gedauert hat.
- 2) In diesen 28 Fällen sind insgesamt 40 Sachbeistände aufgeboden worden; in einem Falle waren es maximal 4.
- 3) Das Minimum sind Auftritte im Rahmen von 2, das Maximum Auftritte im Rahmen von 15 verschiedenen Einwendungen gewesen.

Tabelle 8: Aufgetretene Einwender nach Geschlecht und Einwendertyp

Einwender- typ	Verhandelte Einwen- dungen insgesamt		Die Einwendungen werden dabei vertreten durch						Als Akteure treten dabei auf (abs.)													
									männliche Personen				weibliche Personen				Insgesamt					
	männliche Personen		weibliche Personen		männliche und weibliche Personen		männliche Personen		weibliche Personen		Insgesamt		Personen		Auftritte							
	abs.	%	Zahl der Fälle	%( verh. Einw.)	Zahl der Fälle	%( verh. Einw.)	Zahl der Fälle	%( verh. Einw.)	ein- fach	mehr- fach	insge- samt	Auf- tritte ins- ges.	ein- fach	mehr- fach	insge- samt	Auf- tritte ins- ges.	abs.	% (alle Pers.)		abs.	% (alle Pers.)	
																		männl.	weibl.		männl.	weibl.
1	45	46,4	29	29,9	5	5,2	11	11,3	27	5	32	64	5	2	7	14	39	22,7	5,0	78	29,1	6,4
2	25	25,8	17	17,6	-	-	8	8,3	21	11	32	53	8	4	12	15	44	22,7	8,5	68	24,1	6,8
3	2	2,1	1	1,0	-	-	1	1,0	7	5	12	14	1	-	1	1	13	8,5	0,7	15	6,4	0,5
4	7	7,2	7	7,2	-	-	-	-	10	-	10	10	-	-	-	-	10	7,1	-	10	4,5	-
5	17	17,5	16	16,5	-	-	1	1,0	24	5	29	43	4	-	4	4	33	20,6	2,8	47	19,5	1,8
6	1	1,0	1	1,0	-	-	-	-	2	-	2	2	-	-	-	-	2	1,4	-	2	0,9	-
Alle	97	100,0	71	73,2	5	5,2	21	21,6	91	26	117	186	18	6	24	34	141	83,0	17,0	220	84,5	15,5

Quelle: Bucker-Gärtner, H.: Dokumentenanalyse des EÖT mittels SAS (internes Arbeitspapier, August 1986), eigene Berechnungen.

Die zweite Akteursgruppe wird von den Behörden gebildet, also den Vertretern der Genehmigungsbehörde (in unserem Falle des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr Baden-Württemberg) und den sog. Drittbehörden (hier: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung; Innenministerium; Landesamt für Umweltschutz; Landesanstalt für Pflanzenschutz; Regierungspräsidium Stuttgart). Die Genehmigungsbehörde hat den Verhandlungsleiter, dessen Stellvertreter sowie den Protokollanten gestellt; aus Drittbehörden sind insgesamt neun Vertreter bei 16 (16,5%) der verhandelten Einwendungen aufgetreten.

Tabelle 9: Präsenz von Drittbehörden

Drittbehörden	Vertreter	Auftritte	Davon entfallen auf die Einwendertypen						Und auf Einwendungen insgesamt	
			1	2	3	4	5	6	abs.	%
IM	1	5	2	1	1	-	1	-		
SozM	4	9	4	2	2	-	1	-		
LfP	1	1	-	1	-	-	-	-		
LfU	2	5	2	1	-	-	2	-		
RPS	1	4	2	2	-	-	-	-		
<b>Summen</b>	<b>9</b>	<b>24</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>16</b>	<b>16,5</b>

Quelle: *Bücker-Gärtner, H.*: Dokumentenanalyse des EÖT mittels SAS (internes Arbeitspapier, August 1986), eigene Berechnungen.

Die Antragsteller als dritte Akteursgruppe haben insgesamt 16 Vertreter aufgeboten; sie sind bei beinahe allen verhandelten Einwendungen aufgetreten (88,7%), ausgenommen nur solche, wo Einwender ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet bzw. die Antragsteller den Erörterungstermin verlassen haben, weil sie sich nicht "persönlich verunglimpfen"<sup>40</sup> lassen wollten. Die Hauptlast der Auftritte ist dabei - und zwar noch ausgeprägter als bei den Einwendern - von wenigen Akteuren getragen worden.

Tabelle 10: Präsenz der Antragsteller

Antragsteller	Anzahl der Vertreter	Auftritte	Davon entfallen auf die Einwendertypen						Und auf Einwendungen insgesamt	
			1	2	3	4	5	6	abs.	%
GKN	9	148 *)	54	48	2	12	31	1		
KWU	5	55 **)	23	20	1	-	11	-		
TWS	2	2	1	-	-	-	1	-		
<b>Summen</b>	<b>16</b>	<b>205</b>	<b>78</b>	<b>68</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>43</b>	<b>1</b>	<b>86</b>	<b>88,7</b>

Quelle: *Bücker-Gärtner, H.*: Dokumentenanalyse des EÖT mittels SAS (internes Arbeitspapier, August 1986), eigene Berechnungen.

**Anmerkungen:**

\*) Dabei ist ein Vertreter bei 72 (74,2 %) der verhandelten Einwendungen aufgetreten, ein weiterer bei 45 (46,4 %).

\*\*\*) Hier ist ein Vertreter bei 24 (24,7 %) der verhandelten Einwendungen aufgetreten.

Eine Besonderheit dieses Erörterungstermins schließlich macht noch die Rolle der amtlich bestellten Gutachter - 17 an der Zahl - aus. Gutachter sind zwar während des Erörterungstermins anwesend, sie kommen jedoch nicht ein einziges Mal zu Wort, auch nicht auf direkte Fragen von Einwendern hin.

## 2.2 Kommunikation als Synthese der Selektionsleistungen Darstellung, Ausdruck, Appell

Damit sind die Akteure des Erörterungstermins in Umrissen erkennbar gemacht. Welches ist nun die **Kommunikationsstruktur** zwischen ihnen in diesem Verfahrensabschnitt gewesen?

Die Genehmigungsbehörde hat nach geltender Rechtslage zu prüfen, ob die Einwendungen der Sache nach eine Verletzung von Rechten Dritter durch das Vorhaben begründen können. Dieser administrative Filter einer rein rechtlichen Würdigung klammert eo ipso die Realität des Erörterungstermins als Kommunikationsprozeß aus bzw. kann nur schwer mit ihr umgehen. Es ist aber keineswegs so, daß der Kommunikationsaspekt des Verfahrens in der juristischen Diskussion unerkannt geblieben wäre; nicht zuletzt das BVerfG hat die Notwendigkeit einer fairen Kommunikation betont<sup>41</sup>. Der Kommunikationsbegriff in seiner sozialwissenschaftlichen Bandbreite und Reichweite<sup>42</sup> wird dabei freilich nicht weiter reflektiert, bleibt eher umgangssprachlich. Sozialwissenschaftliche Untersuchungen zum Erörterungstermin haben bisher nur mit einem relativ engen Kommunikationsbegriff operiert<sup>43</sup> und die Vorgänge bei der Öffentlichkeitsbeteiligung im wesentlichen auf gestörte Wahrnehmungsmuster (Stereotype) reduziert.

Die Komplexität der Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren kann man durch solche Ansätze analytisch kaum in den Griff bekommen. Dies ist eher mit Hilfe eines Kommunikationsmodells möglich, das, auf die Sprachtheorie *K. Bühlers* zurückgehend<sup>44</sup>, bei Luhmann<sup>45</sup> und Habermas<sup>46</sup> wiederaufgenommen worden ist. In der Ausformung von Luhmann ist Kommunikation danach als Einheit, als Synthese dreier Selektionsleistungen zu begreifen: "Darstellung, Ausdruck und Appell. Die erste Bezeichnung meint die Selektivität der Information selbst, die zweite die Selektion ihrer Mitteilung, die dritte die Erfolgserwartung, die Erwartung einer Annahmeselektion"<sup>47</sup>.

Diese drei Selektionen haben wir wiederum selbst als Synthese verschiedener Annäherungen an das Soziophänomen der Kommunikation interpretiert. Es umfassen danach:

- (1) Darstellung: die Selektion der Information selbst. Als synonyme Umschreibungen sollen gelten kognitive Dimension, thematisch/argumentativer Aspekt.

- (2) Ausdruck: die Selektion der Mitteilung. Als Synonyme sollen gelten expressive Dimension, Sprachhandlungen.
- (3) Appell: die Erwartung der Annahmeselektion mit den Synonymen pragmatische Dimension, Wirkungserwartungen.

Hiervon ausgehend sind inhaltsanalytisch folgende Fragen an den Text des Wortprotokolls des Erörterungstermins gestellt worden:

- (1) Wer spricht welche Themen an und mit welcher Argumentation? Themen können sein: Sachthemen, Verfahren, Kommunikation.
- (2) Welche Grundorientierungen sind hinter den Themen erkennbar? Grundorientierungen können auf der rechtlichen, der naturwissenschaftlich-technischen, der politisch-ökonomischen, und der ethisch-moralischen Dimension liegen.
- (3) Welche Sprachhandlungen sind bei wem feststellbar? Sprachhandlungen können - in Anlehnung an Überlegungen zur Sprachakttheorie<sup>48</sup> - sein: Bewertung, Interpretation, Selbstoffenbarung, Emphase.
- (4) Wer hat an wen welche Erwartungen?

Die Befunde sind in einem **Kommunikationstableau** (siehe Schaubild 1) zusammengefaßt. Seine Interpretation wird im Mittelpunkt der Ausführungen in den folgenden Abschnitten stehen.

Dazu ein methodischer Hinweis: Die Aussagen der Akteure, welche zur Analyse des Kommunikationsprozesses herangezogen worden sind, werden dokumentiert, sind auch den verschiedenen Einwendertypen zurechenbar. Wegen der kleinen Anzahl ausgewählter Einwendungen/Einwendertyp, der Unzugänglichkeit von demographischen Daten und der Praxis, daß bei einer Einwendung häufig mehrere Personen zu Wort kommen und einzelne Personen häufig mehrfach (bei verschiedenen Einwendungen) auftreten, ist eine statistische Auswertung mit einer Differenzierung der Kommunikation nach Einwendertypen nicht möglich. Nur gelegentlich werden grobe Unterscheidungen auf Plausibilitätsniveau getroffen<sup>49</sup>.



Schaubild 1: Kommunikations-Tableau (nach dem Wortprotokoll EÖT)

Kommunikative Selektion	Akteure			
	Verhandlungsleiter (VL)	Drittbehörden (DB)	Antragsteller (A)	Einwender (E)
<b>Themen</b> • Verfahren	- EÖT (Status, Zweck, Ziel, Organisation, Verfahrensverstöße) - Genehmigungsverfahren insgesamt (AtG-WHG) - Verwaltungsgerichtsverfahren (Relevanz für Entscheidung)		- EÖT (Nicht-Ziel: Symposium, Beibehaltung der vom VL vorgegebenen Organisation)	- EÖT (Kritik an VL, Organisation, Gesamtbeurteilung, Soll-Ansprüche) - Abwägungsprozeß der Genehmigungsbehörde nach dem EÖT (Transparenz) - Genehmigungsverfahren insgesamt - Verwaltungsgerichtsverfahren (Entscheidung über das Vorhaben)
• Sachthemen	- keine Stellungnahme, keine Nachfrage	- entsprechend den Zuständigkeiten, u.a. Katastrophenschutz, Reaktorsicherheit, nicht-radiologische Auswirkungen	- alle von E aufgeworfenen (siehe Themenkatalog)	- 14 Themenbereiche (siehe Themenkatalog)
• Kommunikation			- u.a. verbale Entgleisungen der E	- u.a. Mißverständnisse, aneinander vorbeireden
<b>Grundorientierungen</b> • rechtliche Dimension	- formale rechtliche Regelungen für EÖT und Genehmigungsverfahren - Grundsatz des rechtlichen Gehörs	- formale Konzepte (z.B. Katastrophenschutzplan) - Institutionen	- formale rechtliche Regelungen für EÖT und Genehmigungsverfahren (Zuständigkeit des Bundes für Endlagerung) - Verfassung (friedliche Nutzung der KE verfassungsgemäß, Legalität der parlamentarischen Entscheidung)	- formale rechtliche Regelungen für EÖT (u.a. wissenschaftlicher Disput, direktes Frage-Antwort-Spiel) - Verfassung (Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit, Eigentum, Heimat, Rechte zukünftiger Generationen)
• naturwissenschaftlich-technische Dimension		- technische Regelwerke	- Fortschrittsoptimismus, Risikobereitschaft - Fachkompetenz, Bild von der Leistungsfähigkeit des deutschen Ingenieurs - erreichte Qualität (relative Sicherheit) von naturwissenschaftlich-technischem Wissen (Kernschmelze, Schwellenwert Niedrigstrahlung, Plutonium im Körper, Dekontamination, Entsorgung): Mehrheitsmeinung der Experten, KE verantwortbar; Institutionalisierung und Formalisierung in: technischen Regelwerken, Grenzwerten, Standardisierung	- Zweifel an Beherrschbarkeit der KE-Technologie, real nicht zu beseitigende Risikopotentiale (z.B. menschliches Handeln) - unsicheres Wissen (Radioaktivität, Reaktorsicherheit, Kalkulation) - Kritik des ingenieurmäßigen Denkens (Reduktion der Einbildungskraft, Grenzen der Sicherheitsphilosophie in der Komplexität, Standardisierung als Abschluß im Widerspruch zum Entwicklungsprozeß von Wissen und Technik) Berufung auf Laiensachverständigen (Entsorgung)

Kommunikative Selektion	Akteure			
	Verhandlungsleiter (VL)	Drittbehörden (DB)	Antragsteller (A)	Einwender (E)
• politisch-ökonomische Dimension	- keine Unterstützung der Organisation von E (durch Überlassen der schriftlichen Einwendungen)		- Verteidigung des Industriesystems (Wachstum, Technik als Instrument zur Bewältigung von Folgeproblemen, Wirtschaftlichkeit der KE, Internationalismus der Energieversorgung)  - Legitimation (Mehrheit der Bürger für KE, öffentlicher Auftrag/öffentliches Interesse)  - Trennung von Politik und Technik (technisch Machbares begrenzt durch politische Durchsetzbarkeit, Endlagerung)	- Kritik des Industriesystems (gegen Großtechnologie, Wachstums- und Konsumorientierung; Dezentralisierung der Energieversorgung; KE und Dritte Welt)  - Demokratieverständnis (Grenzen des Mehrheitsprinzips; Chancenungleichheit im Verfahren)  - Standortwahl (Region überlastet; keine grundsätzliche Ablehnung KE)
• ethisch-moralische Dimension			- Berufung auf bestes Wissen und Gewissen	- Verantwortung für nachfolgende Generationen, Ablehnung KE aus Gewissensgründen  - Ängste  - Wahrheit näherungsweise finden und umsetzen (real Tendenzen zur Vertuschung, Durchsetzung des Vorhabens mittels Bestechung/Gratifikationen)
Sprachhandlungen	Tendenz: geduldig reagierend, sachlich (Moderatorenrolle)	sachlich/rational erklärend (Rolle des administrativen Experten)	Tendenz: beantwortend mit starker bewertender Komponente (Wissenschaftsoptimismus, mangelnde Fremdkompetenz)	Tendenz: nachfragend - mit stark bewertender Komponente (unsicheres Wissen, ethisch-moralische Bedenken gegen A)
• bewertend	- Verfahrensfragen (Organisation EÖT kommt E entgegen; Selbstverständlichkeit, daß A die schriftlichen Einwendungen zur Verfügung erhält; bei 18-tägigen Verhandlungen kann von einer umfassenden Erörterung ausgegangen werden)	- Sachfragen (u.a. Störfall von GKN-I 1977: keine Gefahr; Kritik an Bedienungsmannschaft; Kühlturmaswirkungen auf Hagelbildung: kleine Effekte als Auslöser denkbar)	- Verfahrensfragen (Procedere ist sachgerecht, entsprechend den rechtlichen Vorschriften; stellen fest, wann eine Sachfrage behandelt ist)  - Sachfragen (grundsätzlich Gegenposition zu E, auf Grundlage der Orientierungsdimensionen)	- Verfahrensfragen (EÖT eine Farce, Zuckerbrot, nur als formale Notwendigkeit durchgezogen, Entscheidung längst gefällt; zwar Öffentlichkeit, alle Themenbereiche, keine Redezeitbeschränkung - aber kein Dialog, da VL sich nicht beteiligt; keine Erörterung; ins Leere laufen lassen; Procedere nach Einwendungen unorganisch)  - Verhandlungsführung (parteiisch, abgekartetes Spiel mit A; Gutachter mundtot gemacht; keine Waffengleichheit: schriftliche Einwendungen nur an A)  - Genehmigungsverfahren (zeitliche Abkoppelung der Genehmigung nach AtG von WHG schafft Sachzwänge)  - Sachfragen (Einzelbewertung siehe I. TEG, S. 104 bis 134, auf Grundlage der Orientierungsdimensionen; ethisch moralische Dimension scheint größere Rolle zu spielen als bei A: z.B. Strompreiserabatte unseriös, Vergleich KE-Risiko mit Nikotin infam, Behauptungen zum Abbau von Radioaktivität zynisch; zur Endlagerung irreführend; KE-Aggression-Hitler; moralische Verurteilung von A: es ist erschreckend, wie wenig ernst ...)

Kommunikative Selektion	Akteure			
	Verhandlungsleiter (VL)	Drittbehörden (DB)	Antragsteller (A)	Einwender (E)
<p>noch Sprachhandlungen</p> <p>• bewertend</p>	<p>– Kommunikation; Wahrnehmung Selbst, A, E</p> <p>Selbst: keine Allianz mit A im EÖT</p> <p>A: nicht verbalisiert</p> <p>E: Weitschweifigkeit</p> <p>VL sieht sich selbst dem Mißtrauen der E ausgesetzt</p>		<p>– Kommunikation: Wahrnehmung Selbst, VL, E</p> <p>Selbst: gesetzestreu (Einhaltung der Gesetze und Vorschriften); Angebot fairer Diskussion an E, Werben um Vertrauen</p> <p>E: Kompetenz: keine Sachkenntnis, mangelnde Sorgfalt, Unseriosität, Irrtümer, Wahrheitsgehalte fraglich, unfair, nichts Neues</p> <p>Grundorientierungen: fundamentalistische Kritiker, mit denen es keinen Konsens geben kann, uneinsichtig; wirtschaftl. Interessen hinter dem Argument, die Region sei überlastet</p> <p>VL: nicht verbalisiert</p> <p>A sehen sich selbst von E als Lügner und Gaukler disqualifiziert; E mit der Intention, A die Leviten zu lesen</p>	<p>– Kommunikation: Wahrnehmung Selbst, VL, A</p> <p>Selbst: Demokrat, der sich um die Zukunft der Bevölkerung sorgt; besorgte Menschen, die aus Gewissensgründen protestieren; nicht Maschinenstürmerei als Motiv, sondern differenzierte Betrachtungsweise</p> <p>A: unglaubwürdig, parteiisch, vertuschen die Wahrheit, Vorspiegelung von Sicherheit, selektive Beantwortung, Angst vor Fachkritik (Disqualifizierung von jungen Wissenschaftlern); bewußtes Mißverstehen; Grundorientierung: Technokraten (Natur im Sinne von einfachen linearen Rechenmodellen begriffen)</p> <p>VL: parteilich, befangen, Allianz mit A, autoritär ("König K."); flexibel, geduldig, fair; hat sich den Sachfragen entzogen; wirt nicht persönlich genehmigen, irgend jemand führt ihm die Hand, Entscheidungstext sozusagen fertig</p>
<p>• interpretierend</p>	<p>– Zweck EÖT (rechtl. Gehör geben; Entscheidungsvorbereitung, kein Platz für wiss. Diskussion)</p> <p>– Äußerungen von E: A (bei Verständigungsproblemen Tendenz zur Bestätigung Äußerung von A)</p>		<p>– Zweck EÖT (rechtl. Gehör, kein Platz für wiss. Diskussion)</p>	<p>– Zweck EÖT (Entscheidungsvorbereitung, wiss. Diskussion)</p>

Schaubild 1: Kommunikations-Tableau (nach dem Wortprotokoll EÖT)

Fortsetzung

Kommunikative Selektion	Akteure			
	Verhandlungsleiter (VL)	Drittbehörden (DB)	Antragsteller (A)	Einwender (E)
•selbstoffenbarend				- offenes Einbringen persönl., privater, existentieller Gesichtspunkte (Lebensschicksale, Familiensituation, Gefühle)
•emphatisch	- bei Verfahrensverstößen der E		- bei (aus der Sicht der A) verbalen Entgleisungen von E (Auszug A aus dem EÖT, Antwortverweigerung)	- im Zusammenhang mit Selbstoffenbarung, Orientierungen in der ethisch-moralischen Dimension
Erwartungen	an E: Verfahrensfragen (Einhaltung der formalen rechtlichen Regelungen, Konzentration auf wesentliche Sachbezüge; Einhaltung des Procedere: Einwendungen der Reihe nach, kein direktes Frage-Antwort-Spiel, keine wissenschaftliche Diskussion)		an E: Sachfragen/Kommunikation (Appell an Einsichtsfähigkeit, aber keine Hoffnung, E überzeugen zu können wegen Uneinsichtigkeit, weltanschaulichem Dissenz)  an VL: Verfahrensfragen (keine Änderungen des Procedere zulassen)	an VL: Verfahrensfragen (Änderung des Procedere: themenbezogen erörtern, direktes Frage-Antwort-Spiel; Themenerweiterung; wissenschaftliche Diskussion unter Einschluß der Gutachter; Fortsetzung der ÖB: Akteneinsicht, sofern sich im weiteren Verlauf des Genehmigungsverfahrens Stand von Wissenschaft und Technik ändert) Sachfragen/Kommunikation (Nachfragen bei unklaren Antworten; Stellungnahmen zur Erfüllung des Zweck des EÖT: Entscheidungsvorbereitung; radiologisches Gutachten von 1978 revidieren lassen) Genehmigung (erst, wenn in Sachfragen wissenschaftliche Klarheit besteht; Änderung AtG, Änderung der politischen Rahmenbedingungen, Stilllegung aller AKWs, keine Genehmigung GKN-II)  an A: Sachfragen/Kommunikation (Antworten, die zuverlässig und nach dem neuesten Stand sind, Aufzeigen von Alternativen und Unsicherheiten; Laienwissen als kreatives Potential einbeziehen, nicht von der hohen Warte der Wissenschaftler darüber hinweggehen)

### 2.3 Darstellung resp. die thematische Dimension im Erörterungstermin

Themen des Erörterungstermins listet die 1. TEG in Form eines Katalogs von 14 Einwendungskategorien auf<sup>50</sup>. Für seine Interpretation hat es sich als hilfreich erwiesen, die Entwicklung der Einwendungsthemen über die Zeit an Hand der 1. TEGs für Kernenergieanlagen in Baden- Württemberg zu verfolgen.

In Anbetracht der kleinen Einwenderzahlen<sup>51</sup> sind bis 1966 die Einwendungen in der jeweiligen TEG einzeln in Kurzfassung aufgeführt worden. Ab 1970 (KKP-I, Philippsburg), mit dem Anwachsen der Einwenderzahlen, beginnt die Genehmigungsbehörde die Bearbeitung der Einwendungen zu systematisieren, also bestimmten Kategorien zuzuordnen. Über die Zeit wird dabei eine Tendenz deutlich erkennbar: **Die Anzahl der Einwendungskategorien in den TEGs nimmt erheblich, beinahe linear zu, das Einwendungsfeld wird in puncto Verfahren, energiewirtschaftliche und radiologische Fragen sowie anderen Folgeproblemen weiter als der Katalog der Genehmigungsvoraussetzungen nach § 8 Abs. 2 AtG - bei einer gleichzeitigen fortschreitenden Ausdifferenzierung.**

Dieser Prozess markiert gewisse Veränderungen im Genehmigungsverfahren. In Bezug auf die Einwender indiziert er eine zunehmend differenziertere Auseinandersetzung mit der Kerntechnologie und einen Kompetenzzuwachs<sup>52</sup>. Darauf deutet auch hin, wenn Einwender in verstärktem Maße eigene Sachverständige herbeiziehen. In Bezug auf die Genehmigungsbehörde dürfte das reaktive Aufgreifen der differenzierteren und erweiterten Einwendungen einerseits eine Verfeinerung des Prüffilters widerspiegeln - wobei im Grundsatz freilich die Perspektive der Administration, die Einwendungen allein auf ihren sachlichen Gehalt bezogen auf die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen zu prüfen, unverändert bleibt. Andererseits kann man das Zulassen einer Ausweitung des Themenspektrums, was bei früheren Erörterungsterminen<sup>53</sup> äußerst umstritten gewesen ist, auch auf eine elastischere Strategie der Genehmigungsbehörde zurückführen. Sie entzieht damit der Streitfrage, ob ein bestimmtes Thema im Erörterungstermin zulässig sei oder nicht, die Grundlage, puffert einen Konflikt ab, ohne ein rechtliches Risiko einzugehen. Für die administrative Entscheidung bleiben diese "erweiterten" Einwendungen nämlich folgenlos<sup>54</sup>.

Schaubild 2: Kategorien von Einwendungen in den 1. TEG für Kernenergieanlagen in Baden-Württemberg

Anlagen	GKN-II Neckarwestheim 09.11.1982 <sup>1)</sup> (IX) <sup>2)</sup>	KKP-2 Philippsburg 06.07.1977 (VIII)	KWS Wyl 22.01.1975 (VII)	GKN-I Neckarwestheim 24.01.1972 (VI)	KKP-1 Philippsburg 09.10.1970 (V)	Kompakte Natriumgekühlte KE-Anlage KfK 23.05.1966 (IV)	KWO Obrigheim 16.03.1965 (III)	Schnelle Null-Energie-Anordn. SNEAK, KfK 16.09.1963 (II)	MZFR, KfK 20.08.1962 (I)	Zum Vergleich Genehmigungsvoraussetzungen nach § 7 Abs. 2, Nr. 1-6 AtG	
Kategorien von Einwendungen	1 <sup>3)</sup> Verfahren	1 Verfahren	1 Verfahren	1 Verfahren	1 Verfahren			1 Verfahren	2 Verfahren		
	2 Energiewirtschaftliche Fragen	2 Energiewirtschaftlichen Notwendigkeit und Planung	2 Zur energiewirtschaftl. Notwendig. des Vorhabens	2 Wirtschaftlichkeit	1 Wirtschaftlichkeit		7 Wirtschaftlichkeit				
	3 Sicherheit des Reaktors 3.1 - 3.6	3 Sicherheitstechnische Fragen	4 Zur Sicherheit der Anlagen	5 Gefahren der Kernenergie	4 Gefahren der Kernenergie		1 <sup>4)</sup> Allg. Gefahren der Kernenergie		1 <sup>4)</sup> Allgemeine Gefahren Kernenergie	1 2 3 5 1 6	Kenntnisse Betriebspersonal, Vorsorge gegen Schäden, Schutz gegen Störmaßnahmen, Einwirkungen Dritter Zuverlässigkeit, Fachkunde Antragsteller
	4 Radioaktive Stoffe und radiologische Umweltfragen 4.1 - 4.5	4 Radiologische Auswirkungen	4 Radiologische Auswirkungen				3 radiologische Auswirkungen (auf Grundwasser)				
	5 Zuverlässigkeit d. Antragstellers										
	6 Entsorgung, Stilllegung, Transportfragen	7 Stilllegung von Kernkraftwerken	5 Zu unmittelbar mit dem Vorhaben verbundenen Risiken	6 Beseitigung des Atommülls	3 Atommüll				3 Lagerung von Atommüll		
	7 Katastrophenschutz	8 Katastrophenschutz	6 Katastrophenschutz								
	8 Kriegseinwirkungen, militärstrategische Gesichtspunkte										
	9 Kühlturmwirkungen	5 Kühlturmwirkungen	7 Zu den Auswirkungen der Wärmeabgabe 7.1 - 7.2								
	10 Belastung des Neckars (nicht-radiologisch)/Speicherbecken	6 Auswirkungen des Kraftwerksbetriebs auf das Grundwasser und den Rhein	8 Zu den Auswirkungen auf das Grundwasser	3 Aufheizen des Neckars	2 Aufheizen des Rheins		4 Auswirkungen auf Wasserversorgung				
	11 Grund-, Trinkwasser			4 Auswirkungen auf das Klima			5 Auswirkungen auf Klima (Nebel)				
	12 Standortfragen		3 Zur Eignung des Standortes				1 <sup>4)</sup> Standorteignung		1 <sup>4)</sup> Standorteignung		
	13 Haftungsfragen									4 Schadensersatzverpflichtungen	
	14 Rechtliche Fragen										
						2 bautechnische Fragen (Schornsteinhöhe)					
						6 Bau- und Betriebslärm					

**Anmerkungen:**

- 1) Datum der 1. TEG
- 2) Lfd. No.
- 3) Die Ziffern geben die Reihenfolge der Kategorie in der jeweiligen 1. TEG an. Für die Anlagen (I) - (IV) sind in Anbetracht der geringen Einwenderzahlen in den TEG keine Kategorien gebildet, sondern die einzelnen Einwendungen zusammengefaßt aufgeführt worden. Um Vergleichbarkeit herzustellen, sind die Einwendungen den Kategorien aus (IX) zugeordnet.
- 4) Auffällig ist, daß bei (I) und (III), also den frühen Anlagen, die allgemeinen Gefahren der Kernenergie immer nur im Zusammenhang mit dem jeweiligen Standort vorgebracht worden sind.

Der Themenkatalog der 1. TEG deckt die meisten der sog. Sachfragen ab. Sozio-politisch orientierte Einwendungen allerdings, die z.B. "Atomstaat", "Sozialverträglichkeit", "Nord-Süd-Gefälle", "Gesamtgesellschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse", "Zusammenhang von friedlicher und militärischer Nutzung von Kernenergie", "Demokratieverständnis/ Grenzen des Mehrheitsprinzips" zum Gegenstand haben, fallen durch den administrativen Filter. Dasselbe gilt für Einwendungen zur konkreten Organisation und Ausgestaltung des Erörterungstermins und für solche, die die Kommunikation selbst thematisieren. Man muß daher den amtlichen Themenkatalog - quasi das Resultat behördlicher Dokumentenanalyse - entsprechend modifizieren und ergänzen.

**Übersicht 2: Themen im EÖT für GKN-2**

Kategorie	Explication der zu subsumierenden Inhalte (Einwendungen)
<b>1 Genehmigungsverfahren</b> (exclusive EÖT)	1 räumliche Begrenzung der öffentlichen Bekanntmachung 2 Auslegungsfrist- und -zeiten 3 ausgelegte Unterlagen (Fehler) 4 begrenzte Einbeziehung von Gemeinden 5 Neutralität/Glaubwürdigkeit der Genehmigungsbehörde bzw. der Gutachter (Befragtheit; Verflechtung Behörde-EVS) 6 Gutachter (ausschließlich Berücksichtigung positiver G.) 7 Akteneinsicht
<b>2 Verfahren und Funktion des Erörterungstermins</b>	1 formale Durchführungsvorschriften 2 Restriktionen, Spielräume 3 Zweck 4 Vorstellung/Erwartungen der verschiedenen Akteure 5 Überlassen des Wortprotokolls 6 Überlassen der Einwenderliste und der gesammelten Einwendungen/Datenschutz 7 Erörtern der Einwendungen nach Sachthemen/nach Eingang 8 Befangenheit des Verhandlungsleiters (kein Schiedsrichter) 9 Begrenzte Teilnahmemöglichkeit der Einwender 10 Kommunikation
<b>3 Energiewirtschaftliche Fragen</b>	1 Strombedarfsprognosen 2 Stromtarife, Strompreisvorteile für benachbarte Gemeinden 3 Substitution von Erdöl 4 Kohle-Vorrang 5 KE Strom-Kosten, Kapitalkosten der KE, soziale Folgekosten 6 Verknappung der Uranvorräte 7 Verfügbarkeit 8 Dezentralisierung 9 Wachstumsideologie 10 Wärmedämm-Maßnahmen als Alternative 11 Alternative Energieerzeugungsanlagen, z.B. Biogas, Kleinkraftwerke 12 Arbeitsplätze 13 Kraft-Wärme-Kopplung 14 Notwendigkeit der KE überhaupt
<b>4 Sicherheit des Reaktors</b>	1 Beherrschbarkeit der Technologie 2 Risikosteigerung, Restrisiko 3 Alternativen: HTR, unterirdische Bauweise 4 Übernahme sicherheitstechnischer Mängel/Fehlen praktischer Erfahrungen 5 Anwachsen des Risikos mit der Laufzeit 6 Berstschutz, Auslegung des Sicherheitsbehälters 7 Kühlung des Reaktors 8 Schaltanlage, Elektronik 9 Brennelemente 10 Zurückhaltung radioaktiver Stoffe 11 Kompaktlagerung 12 Notstromdiesel, Ausfallwahrscheinlichkeit 13 Störfälle in anderen KKW's, Risikobetrachtungen (Harrisburg, Kriege, Katastrophen, Sabotage, menschliches Versagen) 14 Einwirkungen von außen (Erdbeben, Hochwasser, Flugzeugabsturz, Blitzschlag) 15 Mehrblockrisiko 16 Einwirkungen Dritter (Sabotage, Terror, Personal) 17 Stand von Wissenschaft und Technik



Übersicht 2: Themen im EÖT für GKN-2

Fortsetzung

Kategorie	Explikation der zu subsumierenden Inhalte (Einwendungen)
<b>5 Radiologische Umweltauswirkungen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Wirkungen der Niedrigstrahlung auf den Menschen</li> <li>2 Kritik bestehender Dosisgrenzwerte</li> <li>3 Abgabe radioaktiver Stoffe über Luft, Wasser etc. (Neckar, Trinkwasserversorgung, Grundwasser, Nahrungskette)</li> <li>4 Spezifische Antragswerte</li> <li>5 Gefährdungen über Kontakt mit Personal</li> <li>6 Routineüberwachung der Bevölkerung vor und nach der Inbetriebnahme, Krebsstatistik</li> </ol>
<b>6 Zuverlässigkeit des Antragstellers</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Bisherige Störfälle</li> <li>2 Verhalten des Geschäftsführers des Antragstellers</li> <li>3 Sicherheitsüberprüfung</li> <li>4 Aus-, Fort- und Weiterbildung</li> <li>5 Technische Qualifikation</li> </ol>
<b>7 Entsorgung, Stilllegung, Transportfragen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Entsorgung generell und im besonderen</li> <li>2 Salzstöcke</li> <li>3 Wiederaufarbeitung</li> <li>4 Kompaktlagerung, Zwischenlager auf KKW-Gelände</li> <li>5 Stilllegung</li> <li>6 Transport von Brennelementen</li> <li>7 Plutonium</li> <li>8 Brennstoffkreislauf</li> </ol>
<b>8 Katastrophenschutz</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Evakuierung</li> <li>2 Dekontamination</li> <li>3 Schutzraumbau</li> <li>4 Einsatz Bundeswehr</li> </ol>
<b>9 Kriegseinwirkungen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 KE als strategisches Ziel: Risiko, mögliche Auswirkungen</li> </ol>
<b>10 Nichtradiologische Umweltauswirkungen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Kühlturmauswirkungen: Luftfeuchtigkeit, Dampffahne, Nebelbildung, Pflanzenschäden, Frostschäden, Asthma, Sonnenscheindauer, Hagel, Schadstoffaustrag, Lärmbelästigung</li> <li>2 Belastung des Neckars: Wärmebelastung, Schmutzfracht, Sauerstoffgehalt, Wasserentnahme (Speicherbecken), Ersatzwasserbeschaffung</li> <li>3 Absenkung Grundwasserspiegel</li> <li>4 Wasserversorgung (Kühlwasser)</li> <li>5 Klima-Meßstationen (Umweltüberwachung)</li> </ol>
<b>11 Standortfragen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Einwohnerdichte</li> <li>2 Regionalplanung</li> <li>3 Maßstäblichkeit</li> <li>4 Infrastrukturfolgeeinrichtungen, Höchstspannungsleitungen</li> <li>5 Strukturveränderung des Raumes</li> <li>6 Netz zur Schadstofffassung</li> <li>7 anderer Standort</li> <li>8 Folgen für die Landwirtschaft</li> </ol>
<b>12 Haftungsfragen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 unzureichende Versicherung (gesundheitliche Spätschäden, landwirtschaftliche Schäden) Beweislast, Wertminderung von Grundstücken</li> </ol>
<b>13 Rechtliche Fragen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 GG, StGB, AtG, Landesverfassung</li> <li>2 Raumordnungsverfahren</li> <li>3 allgemeine Grund- und Lebensrechte, (Grund)rechtsschutz</li> </ol>

Übersicht 2: Themen im EÖT für GKN-2

Fortsetzung

Kategorie	Explikation der zu subsumierenden Inhalte (Einwendungen)
14 Soziopolitische Fragen	<ol style="list-style-type: none"><li>1 Atomstaat</li><li>2 Akzeptanz, Sachzwänge, Gesellschaftliche Machbarkeit, Sozialverträglichkeit</li><li>3 Ängste</li><li>4 Verantwortung für nachfolgende Generationen</li><li>5 Nord-Süd-Gefälle</li><li>6 Gesamtgesellschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse</li><li>7 Analysen der Dritten Welt</li><li>8 Zusammenhang von friedlicher und militärischer Nutzung der KE</li><li>9 Demokratieverständnis (Mehrheitsprinzip)</li></ol>

Die Themen sind unterschiedlich häufig angesprochen worden. In 50-60% der bei Anwesenheit verhandelten (97) Einwendungen geht es um nicht-radiologische Umweltauswirkungen, Entsorgung/Stilllegung/Transport, energiepolitische Fragen, radiologische Umweltauswirkungen und die Sicherheit des Reaktors. In weniger als 20% werden die Zuverlässigkeit des Antragstellers und Haftungsfragen thematisiert.

**Tabelle 11: Häufigkeit der in den verhandelten Einwendungen angesprochenen Themen**

Bei verhandelten Einwendungen (in %)	Angesprochene Themen
50 - 60	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nicht-radiologische Umweltauswirkungen (60,0)</li> <li>• Entsorgung, Stilllegung, Transport (59,2)</li> <li>• energiepolitische Fragen (57,1)</li> <li>• radiologische Umweltauswirkungen (52,0)</li> <li>• Sicherheit des Reaktors (50,0)</li> </ul>
40 - 49,9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfahren und Funktion des EÖT (46,9)</li> </ul>
30 - 39,9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Katastrophenschutz (34,7)</li> <li>• sozio-politische Fragen (32,7)</li> <li>• Standortfragen (31,6)</li> </ul>
20 - 29,9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rechtliche Fragen (23,5)</li> <li>• Kriegseinwirkungen (22,4)</li> <li>• Genehmigungsverfahren (20,4)</li> </ul>
10 - 19,9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zuverlässigkeit des Antragstellers (16,3)</li> <li>• Haftungsfragen (12,2)</li> </ul>

Quelle: *Bücker-Gärtner, H.*: Dokumentenanalyse des EÖT mittels SAS (internes Arbeitspapier, August 1986), eigene Berechnungen.

Man kann nun nicht ohne weiteres von den Häufigkeiten bei der Themenansprache auf die Intensität (Stärke) der hinter den Themen stehenden Einstellungen schließen<sup>55</sup> und auch nicht auf die Bedeutung (Publizität, Wirkung, Stellenwert) im Rahmen des Erörterungstermins. Letzteres mag ein Beispiel deutlich machen: Die Zuverlässigkeit der Antragsteller ist nur relativ selten angesprochen worden; als diesbezügliche Kritik aber von einem Einwender kam, der sich als Richter an einem OLG zu erkennen gab, war die Resonanz im Erörterungstermin und in der Presseberichterstattung im Verhältnis zur Themenhäufigkeit erheblich.

Die Frequenzanalyse vermag schlüssig also nur Bausteine der formalen Struktur der Einwendungen (Kategorien, Häufigkeiten) zu liefern. Allerdings initiiert sie auch - und dies ist ihre "spannende" heuristische Leistung - Fragestellungen, Thesen. Zwei wollen wir zur Diskussion stellen.

1. Daß die Öffentlichkeitsbeteiligung Rechtsschutzfunktion hat, ist eine zentrale und unumstrittene positivrechtliche Zielvorgabe, folgt man der rechtswissenschaftlichen Literatur<sup>56</sup>. Im untersuchten Erörterungstermin ist Rechtsschutz (im Rahmen der Kategorie rechtliche Fragen) nur selten thematisiert und reklamiert worden. Hieraus kann man sicherlich noch nicht schlußfolgern, Rechtsschutz sei effektiv nicht gewährleistet worden, es stellt sich aber die Frage, ob eine zentrale normative Intention, nämlich die sog. Vorverlagerung des Rechtsschutzes schon in das Genehmigungsverfahren selbst, bei den Akteuren, dies es angeht, insbesondere den Einwendern, vermittelt ist. Als Ort, wo der Rechtsschutz gewährt wird, scheint eher das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu gelten<sup>57</sup>. Denn mit der Gewährung von Rechtsschutz ist vor allem bei den Einwendern offensichtlich die Erwartung verknüpft, zumindest eine Chance zu haben, daß die Entscheidung für ein Vorhaben revidiert wird. Diese Möglichkeit rechnet man sich im Genehmigungsverfahren nicht aus: die normative Vorgabe des vorverlagerten Rechtsschutzes erscheint konterkariert durch das Faktum der (informalen) Vorverhandlungen und deren Entscheidungsrelevanz<sup>58</sup>.

2. Insbesondere in den 70er Jahren ist der Erörterungstermin auf breiter Basis kontrovers auch unter dem Aspekt der Demokratisierung diskutiert worden<sup>59</sup>. Die Themenanalyse des Erörterungstermins von Whyll (1974)<sup>60</sup> z.B. gibt den "Partizipationsforderungen" bei den Einwendern einen 7.Rang (von 14), bei der Genehmigungsbehörde und insgesamt einen 12. Platz. Bei Neckarwestheim scheint hier eine Veränderung einzutreten. Der Demokratisierungsanspruch an den Erörterungstermin steht in einem größeren Zusammenhang mit weithin soziopolitischen Fragen. Darüber hinaus wird er in sich differenziert in mindestens

zwei Positionen. Die eine kreist um die plebiszitäre Figur eines regionalen Vetos<sup>61</sup>, die andere könnte man so kennzeichnen: Von der Teilhabe an der Entscheidung zur Teilhabe an der Entscheidungsvorbereitung mittels eines Diskurses über den durch die Polarität Sicherheit vs. Unsicherheit gekennzeichneten Entscheidungsgegenstand Kernenergieanlage<sup>62</sup>. An der letztlichen Entscheidungszuständigkeit der Administration wird in diesem Zusammenhang nicht gerüttelt.

Wer welche Themen präferiert, haben wir schon oben<sup>63</sup> in den Grundzügen aufgezeigt: In aller Regel sprechen Einwender mehrere Themen an. Tendenziell wird dabei die Themenkombination Standortfragen/nichtradiologische Umweltauswirkungen von den Gebietskörperschaften und den Verbänden der Häufigkeit nach vorgezogen und die Themenkombination Genehmigungsverfahren/radiologische Umweltauswirkungen bei den gemeinsamen Einwendern, während bei Einzeleinwendern und der Sammeleinwendung der Bürgerinitiative in der Regel das gesamte Spektrum thematisiert wird. Die nun zusätzlich erfaßten soziopolitischen Sachfragen<sup>63a</sup> werden offensichtlich von allen Einwendern mit ähnlicher Häufigkeit gestellt<sup>64</sup>, erscheinen hier also nicht als Domäne einer Einwendergruppierung. Ähnlich gruppenübergreifend sind auch die energiewirtschaftlichen Fragen, sowie das Thema Katastrophenschutz.

Das Verfahren, die Vorgehensweise im Erörterungstermin selbst, ist häufiger als viele Sachfragen Thema der Erörterung. Es wird praktisch über den gesamten Verlauf des Erörterungstermins angesprochen. Dies hängt zum einen damit zusammen, daß das "Abarbeiten" der einzelnen Einwendungen der Reihe nach einfach Wiederholungen programmiert und zum anderen, daß das Prozedere bis zuletzt strittig bleibt und die Einwender immer wieder eine Veränderung fordern.

Zu Beginn des Erörterungstermins hat der Verhandlungsleiter das Verfahren wie folgt festgelegt:

"In diesem Erörterungstermin... soll die Entscheidung vorbereitet werden, die die Genehmigungsbehörden in dem anhängigen konkreten Verfahren für GKN II zu treffen haben. Die Personen, die Einwendungen erhoben haben, können in diesem Termin ihre schriftlich vorgetragenen Einwendungen mündlich erläutern und näher begründen. Die antragstellenden Unternehmen haben Gelegenheit hierzu Stellung zu nehmen. Die Genehmigungsbehörden und ihre Sachverständigen erhalten auf diese Weise ein umfassendes Bild über die Einwendungen und die hinter ihnen stehenden Überlegungen und Befürchtungen... Um eine ordnungsgemäße Durchführung des Erörterungstermins möglich zu machen, haben

wir uns außerdem dafür entschieden, die Einsprüche in der Reihenfolge ihres Eingangs zu verhandeln"<sup>65</sup>.

Die Rollenverteilung sieht also so aus: Die Einwendungen werden allein zwischen Einwendern und Antragstellern verhandelt; der Verhandlungsleiter beschränkt sich auf moderierende und sitzungspolizeiliche Aufgaben, er "hört an", äußert sich allein zu Verfahrensfragen, nicht hingegen zu Sachfragen. Auch die von Amts wegen bestellten Gutachter stehen für eine Diskussion der Sachthemen nicht zur Verfügung. Allein die Vertreter von Drittbehörden nehmen hierzu Stellung, entsprechend ihres Zuständigkeitsbereichs. Hinzukommt die Regel, daß eine Diskussion nicht in Form eines direktem Austauschs von Argument und Gegenargument stattfinden soll, sondern von en bloc Einwendung und en bloc Erwiderung.

Demgegenüber verlangen die meisten Einwender themenzentriert zu erörtern, unter Einbeziehung der Gutachter und in einem direkten Frage-Antwort-Dialog.

Das Konzept der Verhandlungsleitung wird ohne wesentliche Abstriche realisiert, dank der rechtlichen Befugnisse, der Ausdauer des Verhandlungsleiters und der Unterstützung durch die Antragstellerseite<sup>66</sup>. Der Verhandlungsleiter verweigert in der Tat jede eingeforderte Stellungnahme, stellt praktisch auch keine dem Verständnis bzw. der Verdeutlichung dienenden Nachfragen bei den Sachthemen<sup>67</sup>. Er hält am Erörterungsmodus fest; dem Ermessen nach und wie andere Beispiele zeigen, wäre eine Änderung möglich gewesen<sup>68</sup>.

Die Antragsteller halten bei den Sachfragen den Kopf hin<sup>69</sup>, in Verfahrensfragen verteidigen sie das Konzept der Verhandlungsleitung, mahnen es sogar an, wenn es aus ihrer Sicht verlassen wird<sup>70</sup>. Im Verfahren angelegte Rechte und Möglichkeiten werden rigoros genutzt, wie z.B. Antwortverweigerung, selektive Antworten, Rück- und Querverweise (wodurch im strengen Sinne das Prinzip des Abarbeitens der einzelnen Einwendung durchlöchert wird). Dabei hat man die interpretative Unterstützung der Verhandlungsleitung auf seiner Seite:

"Ich kann niemand zwingen, weder auf der Seite noch auf der Seite, a) zu kommen und b) Ausführungen zu machen...Sinn des Erörterungstermins ist, rechtliches Gehör zu geben und zwar den Einwendern und den Antragstellern, davon kann jeder Gebrauch machen, kann es aber auch nicht tun. Das steht Ihnen frei"<sup>71</sup>.

Allerdings können sich die Antragsteller der (zugelassenen) Ausweitung des Themenkatalogs nicht entziehen, ein Umstand, der gelegentlich zu Kritik an der Verhandlungsführung führt<sup>72</sup>.

Die Kanalisierung des Erörterungstermins in einen letztlich rechtsunverbindlichen Disput zwischen Antragstellern und Einwendern hat ihren Grund darin, daß die Genehmigungsbehörde das Genehmigungsverfahren und darin den Erörterungstermin absolut "gerichtsfest" machen will<sup>73</sup>. Dafür wird also die überaus lange Dauer des Erörterungstermins in Kauf genommen; deswegen wird auch die inhaltliche Diskussion mit den Gutachtern unterbunden: denn durch sie hätte unsicheres Wissen zum Gegenstand gemacht, vielleicht sogar bestätigt werden können, und damit wäre möglicherweise eine behördliche Entscheidung auf der Basis von ungesicherten Erkenntnissen erkennbar und gerichtlich anfechtbar geworden. Aber schon die Gefahr, daß durch "ungeschickte Äußerungen von Gutachtern" ein "Aufruhr in der Öffentlichkeit"<sup>74</sup> entfacht werden könnte, soll ausgeschlossen werden. An der "Gerichtsfestigkeit" hat gleichermaßen die Antragstellerseite ein Interesse, wären doch andernfalls weitere Verzögerungen des Vorhabens unvermeidbar.

Die Einwender fahren beim Verfahrensthema eine Doppelstrategie. Zumindest die Bürgerinitiative hofft, mittels des Verfahrens das Vorhaben auszuhebeln. Sie setzt allem Anschein nach darauf, daß sich in einem langen, ermüdenden Erörterungstermin Formfehler einschleichen bzw. provozieren lassen. Zugleich wird der Erörterungstermin als Instrument zur Entscheidungsvorbereitung angemahnt: Einwender machen sich zum Verteidiger dieses Verfahrenszwecks und verbinden ihn mit den bekannten Anforderungen an die Ausgestaltung des Erörterungstermins. Gelegentlich spielen sie den *advocatus diaboli*, schlüpfen fiktiv in die Rolle des Verhandlungsleiters und befragen "für ihn" die Antragsteller<sup>75</sup>. An dieser Stelle geht die Auseinandersetzung über die Modalitäten des Erörterungstermins hinaus, sie zielt auf das Genehmigungsverfahren als solches. Die Diskussion um Befangenheit, Waffengleichheit, Offenheit der Entscheidung transportiert letztlich die grundsätzlichen Fragen nach der Legitimation, der Sachgerechtigkeit und der Akzeptanz des Verwaltungshandelns. Es ist eine eigentümliche Mischung aus Taktik und Ernsthaftigkeit, welche die Diskussion um das Verfahren kennzeichnet.

Außer über Sachthemen und Verfahren wird über die **Kommunikation** selbst kommuniziert, wiederum ausschließlich zwischen den Hauptkontrahenten, den Antragstellern und Einwendern. Im Zentrum dieses Metathemas stehen neben

dem Umgangsstil und der Atmosphäre des Erörterungstermins das gegenseitige Mißverstehen; Mißverstehen sowohl als bewußtes (taktisch motiviertes) Aneinandervorbeireden, als auch als Ausdruck stabiler stereotyper Wahrnehmungen<sup>76</sup>.

Ein Exkurs in die Diskussion über die Zuverlässigkeit des Antragstellers mag ein solches (nicht thematisiertes) Mißverstehen illustrieren:

- E: "**...die Zuverlässigkeit der für die Leitung usw. verantwortlichen Personen. Wir wissen, das ist ein heikler Punkt. Es besteht die Gefahr, daß er persönlich aufgefaßt wird von einzelnen Herren. Das ist nicht beabsichtigt ((Hervorh. W.S.)).** Wir möchten es nur ganz von unserer Warte aus einmal darstellen, welche Erfahrungen wir haben. Und wir meinen, daß es sehr wohl überlegenswert ist, daß in, für diese nächsten 20 oder 30 Jahre zu überlegen, wer für die Leitung verantwortlich ob er in der Lage ist, diese komplizierten Entscheidungen, die damit einhergehen, so zu treffen, daß es verantwortet werden kann und daß die Bevölkerung eine gewisse Sicherheit hat. Ich möchte auf ein Zitat noch kommen, das irgendwann einmal ein großer Mann dieser Atomindustrie geprägt hat. Er sagte, es müßte eine Art atomarer Priesterschaft geschaffen werden, die absolut rein und moralisch integer in der Lage ist, dieses gefährliche Spiel zu beaufsichtigen und von Generation zu Generation weiterzugeben". ((Es folgen der Hinweis auf einen Störfall in GKN-1 und die damalige Informationspolitik der Antragsteller))<sup>77</sup>.
- A: "...möchte dann übergehen auf das, was Herr K. gesagt hat. **Er hält insbesondere mich, denn ich war ja auch angesprochen, für nicht zuverlässig genug als Menschen, als Person ((Hervorh. W.S.)).** Er sprach in Anlehnung ein Wort von Weinberger an eine Priesterschaft. Nun gut, ich glaube ich eigne mich nicht zum Priester. Ich glaube auch nicht, daß wir mit Religion hier weiterkommen, sondern hier gibt es nur ganz nüchternes Abwägen, Beurteilen und Entscheiden" ((Es folgt eine Stellungnahme zu dem angesprochenen Störfall))<sup>78</sup>.
- E: "Gemäß 7, Abs.2, Nr. 1 des Atomgesetzes darf die Errichtung, Betreibung und Innehabung einer ortsfesten Anlage zur Bearbeitung oder Verarbeitung oder zu Spaltung von Kernbrennstoffen nur genehmigt werden, wenn keine Tatsachen vorliegen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Antragstellers und der für die Errichtung Leitung und Beaufsichtigung des Betriebes der Anlage verantwortlichen Personen ergeben. Geschäftsführer des Antragstellers ist Dr.W. Er gehört deshalb zu den für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs von GKN-2 verantwortlichen Personenkreis. Es bestehen erhebliche Bedenken gegen diese **Zuverlässigkeit von Herrn Dr.W. im Sinne dieser vorher zitierten Vorschrift ((Hervorh. W.S.)).** Diese Bedenken gründen sich auf folgende Tatsachen:..."((Es folgen die Aufzählung und Erläuterung))<sup>79</sup>.



- A: "Dann zu Ihnen Herr A. In der heutigen Presse ist rot überdruckt zu lesen, GKN Geschäftsführer ist unzuverlässig. Mit dieser Behauptung, ich zitiere jetzt, überraschte kurz vor Ende des gestrigen Erörterungstermins...A., Richter am Oberlandesgericht Stuttgart die Anwesenden. Begründet wurde dieser Verdacht damit, daß Dr.W. behauptet habe, nicht leserliche Diagramme von Wetterstationen würden nicht von GKN kommen, sondern von Wetterstationen des Bauernverbandes". ((Es folgen das weitere Zitat und eine eigene Darstellung des Sachverhalts))<sup>80</sup>. "Herr A., von jedem Menschen kann man erwarten, daß er seine Behauptung sehr sorgfältig auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft, bevor er einem anderen Menschen auf diese Weise, wie Sie es getan haben übel nachredet... Sie haben nach meiner Auffassung, mir gegenüber und dem von mir vertretenen Unternehmen gegenüber die einfachsten Prinzipien menschlichen Anstands außer Acht gelassen. Denn Ihre heute in der Presse wiedergegebene Behauptung... verletzt das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der von mir vertretenen Unternehmen, Ihrer Gesellschafter und von mir selbst. Sie verletzt mich persönlich und meine Familie ((Hervorh. W.S.)). Meine kleine Tochter, die gestern hat mitanhören müssen, wie Sie ihren Vater in den Dreck gezogen haben, hat völlig konsterniert den Raum verlassen"<sup>81</sup>.
- E: "...es geht hier doch...schlicht darum, wie man den Begriff der Zuverlässigkeit im Sinne des 7, Abs. 2, Nr. 1 des Atomgesetzes... auslegt. Und warum soll... jemand der, jedenfalls den Anschein erregt, es genügt ja schon allein der Anschein, nicht, der den Anschein erregt, daß also hier nicht ganz, möchte mal so sagen, sauber gearbeitet wird. Nicht, daß das wohl doch ... unter den Begriff der Zuverlässigkeit subsumiert werden kann... und ich wüßte nicht, wieso hier eine Ehre oder dergleichen mehr tangiert ist, das ist doch der Wortlaut des Gesetzes"<sup>82</sup>.
- VL: "Wollen Sie noch etwas dazu sagen ((zu A))? Im anderen Fall würde ich vorschlagen, daß wir diesen Punkt abschließen und zur Sache kommen"<sup>83</sup>.((Der Disput wird fortgesetzt, ohne daß der Verhandlungsleiter erläuternd oder schlichtend eingegriffen hätte)).

## 2.4 Implizite Grundorientierungen der Akteursgruppen

Der Selektionsleistung, Informationen zu geben, etwas zu thematisieren, liegen normativ, evaluativ begründete Optionen<sup>84</sup> zugrunde. Diese Grundorientierungen kann man sich auf verschiedenen Dimensionen liegend vorstellen: einer rechtlichen, einer naturwissenschaftlich-technischen, einer politisch-ökonomischen und einer ethisch-moralischen Dimension. (Ähnlich unterscheidet auch *Kitschelt* zwischen: technischen Annahmen, sozialen und politischen Problemdefinitionen des gesellschaftlichen Produktions- und Konsumtionsprozesses sowie philosophischen Wertsystemen<sup>85</sup>).

**Beim Verhandlungsleiter ist, entsprechend der eingenommenen Rolle im Erörterungstermin, nur eine Ausprägung auf der rechtlichen Dimension erkennbar: die Orientierung am Grundsatz des rechtlichen Gehörs und an den formalen rechtlichen Regelungen für das Genehmigungsverfahren.**

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs enthält eine entscheidungstheoretische und eine rechtstheoretische Überlegung. Die entscheidungstheoretische geht dahin, daß die Entscheidungsgrundlage, d.h. die für die Entscheidung notwendigen Informationen, dadurch verbessert werden, daß in der Phase der Entscheidungsvorbereitung ein eingeschränkter Dialog zwischen Entscheider (Administration) und Entscheidungsbetroffenem stattfindet. Der Dialog ist eingeschränkt durch eine Begrenzung in der Sache und durch die asymmetrische Entscheidungsstruktur, wonach der eine Teilnehmer des Dialogs mit Folgen für den anderen entscheidet und diese Entscheidung möglicherweise an dem Verfahren vorgängige repräsentativ-demokratisch legitimierte Grundsatzentscheidungen gebunden ist<sup>86</sup>.

Die rechtstheoretische Überlegung führt aus, daß die Möglichkeit, sich zu einer zu entscheidenden Sache als davon Betroffener zu äußern, schützend für ein eigenes Recht wirkt<sup>87</sup>. Dem abstrakten Grundsatz des rechtlichen Gehörs ist gesetzlich die Form der Anhörung gegeben worden; deren konkrete Ausgestaltung bleibt nach einer Forderung des BVerfG<sup>88</sup> den einzelnen Verfahrensordnungen überlassen. Die einschlägigen §§ 8-13 AtVfV schreiben eine mündliche Verhandlung vor, in der die Genehmigungsbehörde "die rechtzeitig erhobenen Einwendungen mit dem Antragsteller und denjenigen, die Einwendungen erhoben haben,... zu erörtern" hat; den Einwendern soll Gelegenheit gegeben werden, "ihre Einwendung zu erläutern".

In Literatur und Praxis sind gewisse Spielräume bei dieser "Erörterung" unbestritten. Man kann sie in etwa auf die Minimalformel bringen: es bestehe zwar "keine Verpflichtung der Behörde zu einem umfassenden Rechtsgespräch mit den Beteiligten", aber doch "dazu, daß der Verhandlungsleiter auf nach seiner Auffassung offene Fragen hinweist und den Beteiligten Gelegenheit gibt, dazu Stellung zu nehmen"<sup>89</sup>. Die Möglichkeit für ein umfassendes Gespräch ist mithin nicht ausgeschlossen und der Verhandlungsleiter kann zweifellos Position beziehen zumindest im Hinblick auf die Klärungsbedürftigkeit von Sachfragen<sup>90</sup>.

Im Erörterungstermin für GKN-2 ist die Verhandlungsleitung - ähnlich wie bei anderen konfliktreichen Massenverfahren<sup>91</sup> - der Versuchung erlegen, den Auseinandersetzungen durch eine möglichst restriktive Auslegung des Ermessens-

spielraums bei der Ausgestaltung der Erörterung zu begegnen. Damit gerät gerade im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren ein zentrales Anliegen der Erörterung, nämlich "nach Möglichkeit einen gütlichen Ausgleich der divergierenden Interessen herbeizuführen"<sup>92</sup> nicht nur von der Konflikträchtigkeit der Sache her, sondern bereits intentional völlig aus dem Blick des administrativen Entscheiders.

**Grundorientierungen von Antragstellern und Einwendern sind - anders als beim Verhandlungsleiter und den Vertretern der Drittbehörden, die sich ausschließlich auf rechtliche und naturwissenschaftlich-technische Festlegungen und Einrichtungen berufen - auf allen vier Dimensionen feststellbar - und polarisiert.**

Beide Seiten orientieren sich an bestehendem Recht und Gesetz, setzen jedoch unvereinbare, konfligierende Prioritäten bei der Auslegung. So steht die von den Antragstellern präferierte Entscheidung für die friedliche Nutzung der Kernenergie gegen den Schutz vor schädlichen Wirkungen der Kernenergie, der Vorrang für Einwender hat; und die (mögliche) enge Interpretation und Anwendung der Verfahrensvorschriften gegen die weite.

In der naturwissenschaftlich-technischen Dimension werden hier relativ sicheres naturwissenschaftlich-technisches Wissen, die Beherrschbarkeit von Großtechnik, Erfahrung und Fachkompetenz sowie deren Institutionalisierung reklamiert, dort Zweifel am Wissensstand, an der Beherrschbarkeit der Kerntechnik und Kritik am ingenieurmäßigen Denken ins Feld geführt. Fortschrittsoptimismus und eine damit verknüpfte Risikobereitschaft<sup>93</sup> kontrastieren mit Skeptizismus und einer Bewertung, die das Risikopotential als untragbar erscheinen läßt<sup>94</sup>.

Wird auf der Antragstellerseite das Industriesystem verteidigt und im Zusammenhang damit Wachstum, Technik als Instrument zur Bewältigung von Folgeproblemen und die Wirtschaftlichkeit der Kernenergie propagiert<sup>95</sup> und die Legitimation des Vorhabens auf den demokratischen Mehrheitsentscheid<sup>96</sup> und eine Gleichsetzung mit dem öffentlichen Wohl zurückgeführt<sup>97</sup>, so greift auf der Einwenderseite einerseits eine fundamentale Kritik eben dieses Industriesystem an, stellt Großtechnologie, Wachstums- und Konsumorientierung in Frage<sup>98</sup> und ein Dezentralisierungskonzept sowie Selbstbeschränkungsappelle<sup>99</sup> entgegen, wendet sich andererseits eine nur partielle Kritik gegen den Standort und die von ihm ausgehenden Umweltauswirkungen in der Region<sup>100</sup>. Demokratische Legiti-

mation des spezifischen Vorhabens wird an der Einhaltung von Grenzen des Mehrheitsprinzips<sup>101</sup> und an der Waffengleichheit im Verfahren gemessen<sup>102</sup>.

Antragsteller wie Einwender berufen sich schließlich auf eine Ethik der Verantwortung, freilich mit unterschiedlichen Merkmalen und Ausprägungen. Nach bestem Wissen und Gewissen treten die ersteren für GKN-2 ein<sup>103</sup>, aus Gewissensgründen lehnen letztere es ab<sup>104</sup>, sehen sich in der Verantwortung für die nachfolgende Generation<sup>105</sup>, bekennen sich zu ihren Ängsten<sup>106</sup>, fordern ein näherungsweise Auffinden von "Wahrheit" im Verfahren<sup>107</sup> und eine Umsetzung, die dem Kriterium der "Moral" genügt. Die Orientierung von Einwendern auf der ethisch-moralischen Dimension scheint ein größeres Spektrum zu umfassen und besitzt vermutlich eine zumindest subjektiv größere Wertigkeit als bei den Antragstellern.

Die Grundorientierungen von Einwendern und Antragstellern weisen im vorliegenden Falle einen strukturellen Unterschied auf, der bereits an anderer Stelle beschrieben worden ist: die relative Kohärenz der pro-nuklearen und die relative Inkohärenz der anti-nuklearen Positionen. Der vorliegende Untersuchungsansatz vermag die relative Inkohärenz in den Positionen der Einwender nur grob in Richtung auf grundsätzliche und partielle Ablehnung zu verfolgen; Kitschelt z.B. arbeitet differenziert heraus, daß im Hinblick auf die technischen Aspekte der Kernenergie, die Wirtschaftskonzepte und politische Verfassungsvorstellungen recht klare Dichotomien zwischen pro- und anti-nuklearen Standpunkten bestehen; während sich die Befürworter bei diesen unterschiedlichen Problemfeldern ziemlich einig sind, kommen die Gegner lediglich beim Technikaspekt zu ähnlich kohärenten Auffassungen, hinsichtlich Wirtschaftsverfassung und politischer Ordnung hingegen zu intern abweichenden Evaluationen und Konzeptionen<sup>108</sup>.

"Unterschiedliche Positionen zwischen den beiden Hauptlagern und innerhalb des anti-nuklearen Lagers lassen sich darüber hinaus auf unterschiedliche sozialstrukturelle Gruppen verteilen, die einerseits 'sektoral' (Großindustrie, mittelständische Industrie, Konsumenten- und Umweltbewegungen), zum anderen sozio-ökonomisch (Kapital, Arbeit, neue und alte Mittelklassen, soziale Peripherie) aufgliedert werden können"<sup>109</sup>.

Den differenzierenden Aspekt vertiefen auch *Gloede/Bücker-Gärtner*. Auf Grundlage der regionalen Bevölkerungsbefragung im Umkreis von Neckarwestheim können sie - nach demographischen Merkmalen, Werttypen und Technikbild -

entschiedene/vorsichtige Befürworter und vorsichtige/entschiedene Gegner von GKN-2 unterscheiden<sup>110</sup>.

## 2.5 Der Ausdruck resp. das Sprachhandeln im Erörterungstermin

Den Themen und den dahinter wirkenden Grundorientierungen wird durch verschiedene Selektionen von Sprachhandeln: Bewertung, Interpretation, Selbstoffenbarung, Emphase Ausdruck verliehen. In den Mittelpunkt wollen wir hier das Bewerten stellen, das Bewerten des Verfahrens, der Sachthemen und des Metathemas Kommunikation (hier im Sinne von Selbst- und Fremdwahrnehmung).

Auffällig ist die Bewertungsallianz, der Bewertungskonsens zwischen Antragstellern und Verhandlungsleitung einerseits und der Bewertungsdissonanz mit den Einwendern andererseits. Die Koalitionäre bewerten die konkrete Ausgestaltung des Erörterungsverfahrens als den Einwendern und der Sache gerecht<sup>111</sup> sowie den rechtlichen Vorschriften entsprechend. Der Verhandlungsleiter sieht eine zureichende Erörterung gewährleistet, "wenn man ... nun am 18. Tag der Erörterung angelangt ist"<sup>112</sup>. Insgesamt bleibt diese Verfahrensbewertung formal daran ausgerichtet, daß dem Gesetz Genüge getan ist.

Einwender bewerten das Verfahren dagegen vor allem inhaltlich<sup>113</sup>: als Farce, abgekartetes Spiel, als Zuckerbrot, das den bitteren Geschmack über die bereits getroffene Entscheidung versüßen soll, als Veranstaltung, die - weil formal notwendig - durchgezogen wird, ohne einen echten Dialog zwischen Experten über die Ungewißheiten und möglichen Alternativen des Projekts unter der Bedingung von Waffengleichheit für die streitenden Parteien zu ermöglichen. Zwar werde den Einwendern ausreichend Gelegenheit gegeben, ihre Einwendungen zu erläutern, aber die Genehmigungsbehörde habe sich inhaltlich überhaupt nicht beteiligt, die Antragsteller nur teilweise - und das sei "nicht mit Erörterung gemeint"<sup>114</sup>. Der Verhandlungsleitung wird taktisches Geschick bescheinigt, das die Parteinahme für das Vorhaben und die Antragsteller mit einer gewissen Flexibilität in einzelnen Verfahrensfragen verbinde<sup>115</sup>.

Welche Bewertungen bei den Sachfragen aufeinandertreffen und welche Struktur sie haben, kann man an einem Thema, der Entsorgung exemplifizieren. Die Diskussion findet vornehmlich unter zwei Aspekten statt: der wirtschaftlichen Kalkulation bzw. Kalkulierbarkeit und der Sicherheit.

### Nach Ansicht von Einwendern

- sind die Folgekosten der Entsorgung in den KNA der Antragsteller nicht enthalten, weil sie nicht verbindlich kalkulierbar sind wegen der Langzeit-Dimension mit einer Größenordnung von einigen 100.000 Jahren; eine Modellrechnung für eine 1-Mann-Bewachung des bereits produzierten Atommülls hat Kosten von über 4.000 Mrd DM ermittelt<sup>116</sup>;
- gibt es real keine kostengünstige Situation, nur die Hoffnung darauf; ist jede andere Darstellung Propaganda, Irreführung<sup>117</sup>.

### Dem halten die Antragsteller entgegen:

- im Rahmen eines integrierten Endlagers ist die Bewachung des schwach- mittel- und hochradioaktiven Abfalls im einzelnen nicht erforderlich: schwachradioaktive Abfälle haben in verhältnismäßig kurzer Zeit keine Strahlung mehr, mittlere werden in praktisch unzugänglichen Bereichen, hochaktive völlig abgeschlossen im Salzgebirge untergebracht;
- die Wirtschaftlichkeitsberechnung ist den mittleren Abschreibungen entsprechend auf 17 Jahre angelegt; die Kosten der Wiederaufbereitung und Endlagerung sind im Strompreis (1 Pfennig/kw Stunde, d.i. ca 1/5 der Gesamtkosten) und bilanzmäßig durch Rückstellungen berücksichtigt<sup>118</sup>.

### Die sichere Entsorgung ist nach dem Urteil von Einwendern nicht gewährleistet:

- aus technischen Gründen nicht, denn geologische Formationen können sich ändern; der gegenwärtige Stand der Einlagerungstechnik stellt eine auf Jahrhunderte oder Jahrtausende sichere Lagerung nicht sicher<sup>119</sup>, d.h. es gibt kein erprobtes, nachgewiesenes Endlagerprodukt<sup>120</sup>, die langfristige Wechselwirkung von in Glas eingeschmolzenem Atommüll und der Aufbewahrung im Salzstock ist weithin unbekannt<sup>121</sup>, vielleicht erst in 100en von Jahren erkennbar, es gibt praktisch keine Erfahrungen mit der Endlagerung hochradioaktiver verglaste Abfälle im Salzstock von Asse 2, wie die Antragsteller behaupten<sup>122</sup>; die Wiederaufbereitungstechnologie schließlich ist störungsanfällig<sup>123</sup>;
- aus politischen Gründen nicht, denn niemand weiß, ob ein integrierter Entsorgungspark in Gorleben überhaupt durchgesetzt werden kann<sup>124</sup>, die Politikeraussagen sind widersprüchlich, die Rechtssprechung uneinheitlich; tendenziell wird der Entsorgungsbegriff bereits aufgeweicht: es wird auf Zwischenlager und Kompaktlager ausgewichen<sup>125</sup>, dabei sind noch nicht einmal die Zwischenlager Ahaus und Gorleben gesichert<sup>126</sup>; man verläßt sich auf etwaige Ergebnisse von Probebohrungen und darauf, daß die Bundesregierung irgendwann die Möglichkeit der Lagerung anbietet<sup>127</sup>, bis dahin wird versucht in Kompaktlagern zwischenzulagern;
- zur Entsorgung gibt es nur Behauptungen und Absichtserklärungen (die so verpackt sind, daß man ihnen diese Qualität nicht ansieht<sup>128</sup>); dieser Mangel

allein muß die Genehmigung ausschließen: angesichts des Gefahrenpotentials kann es ohne klare Verhältnisse bei der Entsorgung keine Genehmigung geben<sup>129</sup>; normal wäre es, zuerst die Entsorgung zu realisieren und dann zu produzieren analog zur Praxis und Regelung im Bausektor (wenn ein Bürger ein Haus bauen will, muß die Entsorgung zum Zeitpunkt des Bauens gesichert sein); der bei Kernenergievorhaben eingeschlagene Weg stellt dagegen eine "verblüffende Umkehrung eines normalen Denkens dar"<sup>130</sup>, ist nachgerade ein Bruch in der Sicherheitsphilosophie der Kernkraftwerksbetreiber<sup>131</sup>; wie kann man ruhigen Gewissens Atommüll produzieren, wenn nicht klar ist, wohin damit<sup>132</sup>?

Die Bewertung der Antragsteller ist dagegen positiv:

- technisch ist die Sachlage die, daß die Kernkraftwerksbetreiber Müll produzieren wie jede andere Industrie auch, mit den Unterschieden, daß dieser mengenmäßig klein ist und die naturgesetzliche Eigenschaft hat, seine Gefährlichkeit zum Teil dadurch zu verlieren, daß er zerfällt und je nachdem, was das Endprodukt ist, keine Gefährlichkeit mehr hat<sup>133</sup>, was bei vielen anderen Hinterlassenschaften nicht der Fall ist<sup>134</sup>; es ist eine Sonderung in schwachmittel- und hochradioaktive Abfälle vorzunehmen, ein Großteil, vielleicht sogar der überwiegende Teil der schwachradioaktiven Abfälle hat eine Radioaktivität, die in der Größenordnung von Fässern mit Kalidünger liegt, um dieses Gefährdungspotential zu charakterisieren<sup>135</sup>; Erfahrungen mit der Endlagerung der unterschiedlich radioaktiven Abfälle sind gemacht, es ist ein Faktum, daß in Asse 2 hochradioaktiver Abfall versuchsweise gelagert worden ist, anderslautende Behauptungen der Einwender sind unwahr<sup>136</sup>; die Tatsache, daß Wiederaufarbeitungsanlagen in anderen Ländern existieren, läßt es normal erscheinen, daß auch deutsche Ingenieure dies fertig bringen<sup>137</sup>;
- was die politische Seite der Realisierung angeht, ist darauf zu verweisen, daß für die Zwischenlager Ahaus und Gorleben die Anträge laufen und für letzteres bereits die erste Baugenehmigung erteilt ist<sup>138</sup>, für Asse 2 und die Erzgrube Konrad sind Planfeststellungsverfahren vorgesehen<sup>139</sup>; insgesamt "gehen wir davon aus", daß bei GKN-2 frühestens 1992 abgebrannte Brennelemente für eine Wiederaufarbeitung anfallen und daß bis dahin eine Wiederaufarbeitungsanlage der DWK aufnahmefähig ist, hochradioaktive Abfälle aus GKN-2 für eine Endlagerung werden kaum vor Anfang 2000 erwartet; sollte die Wiederaufarbeitungsanlage bis Anfang 1990 nicht fertiggestellt sein, so "gehen wir davon aus", daß die abgebrannten Brennelemente in den Zwischenlagern Gorleben und Ahaus untergebracht werden, sollte auch dies sich nicht realisieren lassen, dann könnte man auf das Kompaktlager im Kraftwerk selbst ausweichen<sup>140</sup>;
- schließlich gibt es die gesetzliche Verpflichtung des Bundes, ein Endlager einzurichten: "wir gehen davon aus", daß der Bund sich an seine eigenen gesetzlichen Regelungen halten wird<sup>141</sup>; bei den genannten Planungszeiträumen wäre es ein volkswirtschaftlicher Unfug, das Endlager vorher zu haben, dies ist

auch eine Überlegung des Gesetzgebers; es genügt, parallel zum Aufbau der kerntechnischen Industrie die Abfall- und Endlagerung zu behandeln<sup>142</sup>.

Strukturell sind bei diesen exemplarischen Bewertungen, aber auch bei den Bewertungen der Sachfragen insgesamt insbesondere drei Eigenschaften erkennbar; Eigenschaften, die nicht punktuell, sondern dimensional zu verstehen sind<sup>143</sup>:

Da ist zum einen der **Status des ins Feld geführten Wissens**. Er variiert zwischen (relativ) sicherem naturwissenschaftlich-technischen Fachwissen, das die Antragsteller reklamieren, (relativ) unsicherem naturwissenschaftlich-technischem Wissen, auf das insbesondere die Gegenexperten von Einwendern abheben<sup>144</sup> und dem Laiensachverstand, dem gesunden Menschenverstand, der für viele Einwender die Richtschur ist.

Besonders "plakative" Beispiele für die Wissenspositionen auf der Seite der Antragsteller sind u.a.:

- A.: "Wir wissen heute selbst wenn...die Kernschmelze auftreten würde und ein anschließendes Undichtwerden des Containments, so würde sich das über einen Zeitraum von 4 Tagen anbahnen nach dem heutigen Erkenntnisstand. Sie werden mir vielleicht beipflichten, daß man in 4 Tagen sehr viel tun kann. Man kann genau abschätzen wie geht das, was müssen wir tun und kann dann Beschlüsse fassen und dann, wenn tatsächlich eine Evakuierung für notwendig gehalten wird, ich möchte fast sagen in ganz normaler Ruhe diese organisatorischen Maßnahmen vollziehen"<sup>145</sup>.
- "Sie sagten der Schwellenwert ist gestorben. Das ist er keineswegs. Es deutet immer mehr darauf hin, daß es einen solchen Schwellenwert gibt. Nur konservativerweise haben die internationalen Komitees, die das festlegen, immer bisher eine lineare Abhängigkeit angenommen..."<sup>146</sup>.
- "Ich sage Ihnen, das Plutonium bleibt nicht bei Ihnen, wenn Sie jetzt schon einmal eines einatmen würden und Sie können es ja sogar eingeatmet haben, nicht vom Kernkraftwerk, sondern aus anderen Quellen...Sie haben auch ein Zitat gebracht, wo eine Medizinerin sich geäußert hat, daß dieses Plutonium noch da so quasi sein Ruhedasein in dem Organismus führt. Das ist falsch, wir kennen die Ausscheidungsgrößen, wir wissen sogar, wie wir es noch beschleunigen können einen derartig aufgenommenen Stoff"<sup>147</sup>.
- "... einmal niedergeschlagenes Plutonium läßt sich eben wegen der guten Meßbarkeit auch schnell wieder entfernen und dazu möchte ich Ihnen mal 2 Beispiele nennen: bei Abstürzen von US-Bombern in Spanien 1966 und in Grönland in Thule 1968 wurden 2 bzw. 4 Bomben zerstört und mehrere Dutzend kg Plutonium freigesetzt, durch Kerosinbrand z.B. verdampft. Die De-



kontamination z.B. war so erfolgreich, daß das Gelände in... schon nach wenigen Wochen wieder landwirtschaftlich nutzbar war"<sup>148</sup>.

Und auf der Einwanderseite u.a.:

- " ich habe sehr oft über Ihre Argumente, die Sie dagegenhalten haben von der Antragstellerseite ((nachgedacht))...ich war verblüfft und mußte sehr lange darüber nachdenken, oft 14 Tage - 4 Wochen, ich hatte das Gefühl, da stimmt etwas nicht und erst nach 4 Wochen kam ich darauf, was es ist, ich spreche Ihnen dafür eine gewisse Anerkennung aus, daß Sie das fertig gebracht haben, mich so zu verblüffen und so verblüffen Sie aber auch die Leute hier im Saal und Leute draußen und die Politiker, die keine 4 Wochen sich Zeit nehmen darüber nachzudenken, was ist falsch an Ihren Argumenten, was haben Sie jetzt wieder gemacht? Das haben Sie wohl in Ihren 1000 Einführungen mit manchen kritischen Leuten gelernt, da sind Sie Spitze, aber es ist eine Art verblüffende Umkehrung des normalen Denkens..."<sup>149</sup>.
- "Ich möchte darauf hinweisen, daß hier nicht nur vom Verstand gesprochen wurde bei Descartes, der ja nun für uns gemeinhin der Ausbund des rational vorgehenden ist, der uns die Methode an die Hand gegeben hat wie wir die Natur am Genick zu packen versuchen können. Die Einbildungskraft wurde dort angesprochen. Und da ist die Frage, ob bei denen die sich den Stress der Anwohner z.B. nicht vorstellen können, die sich einen Unfall eines Kernkraftwerks oder sagen wir das Eintreten eines solchen nicht vorstellen können, ob bei denen nicht schon eine Reduktion der Einbildungskraft vorliegt und sie von daher jeden, von dem sie annehmen könnten, daß er anders gelagert ist nur bitten müßten ihm zu helfen in der Frage weiterzukommen"<sup>150</sup>.
- "... technologische Entscheidungen können nicht auf naturwissenschaftlicher Ebene entschieden werden, weil die von der Wissenschaft möglichen Fakten hier zumeist völlig unzureichend sind...Deshalb sind Experten, was Entscheidungen für die Zukunft betrifft nicht mehr und nicht weniger qualifiziert, als jeder Bürger mit gesundem Menschenverstand. Der normale Mensch hat das Recht, Angst vor einer von niemand überschaubaren Großtechnologie zu haben"<sup>151</sup>.

Ein weiteres Merkmal ist der **Zeithorizont, der für die Vorhabenrealisierung und besonders die -folgewirkungen kalkuliert wird.** Auf der einen Seite werden von den Antragstellern (zumindest im Erörterungstermin) kurz-bis mittelfristige Zeiträume von ein bis zwei Dekaden angesetzt<sup>152</sup>, auf der anderen Seite stehen menscheits- und erdgeschichtliche Dimensionen, in denen manche Einwender denken<sup>153</sup>. Mit diesen konträren Bewertungshorizonten gehen - zumindest in der Sachfrage der Entsorgung - auch unterschiedliche Kontexte einher: von den Antragstellern wird die Entsorgung vornehmlich im Bezug auf das eine

geplante Vorhaben thematisiert, bei Einwendern steht sie in Bezug zum gesamten kerntechnischen Komplex.

Schließlich ist die **Lastigkeit der Bewertungen** eine auffällige dimensionale Eigenschaft. Sie bewegt sich auf einer Skala, die von Verharmlosung/Verniedlichung über sachliche, rationale Erklärung<sup>154</sup> zur Übersteigerung/Dramatisierung reicht. Auch hier einige ins Auge fallende Zitate, welche die beiden Endpole markieren:

Antragsteller:

- "Wir haben vorgetragen, daß wir die Störfälle, von denen Sie ausgehen und von denen Sie meinen, daß ((sie)) von vornherein in den Kosten enthalten sein müßten in den hypothetischen Bereich verweisen und deswegen natürlich nicht in einer Kostenrechnung berücksichtigen, wie Sie das wahrscheinlich bei Ihrem Auto zu Hause auch nicht machen"<sup>155</sup>.
- "Sie führen an, daß ein besonderes Zeichen der Gefährlichkeit des Atommülls sei die lange Halbwertszeit. Ich bin versucht, Sie zu fragen, wie groß die Halbwertszeit von stabilem Blei oder stabilem Quecksilber ist. Ich weiß natürlich die Antwort. Sie ist unendlich. Der Atommüll ist also der einzige Müll, der seine Gefährlichkeit zum Teil dadurch verliert, daß er zerfällt und dann je nach dem was das stabile Endprodukt ist, keine Gefährlichkeit mehr hat. Natürlich müssen Sie prinzipiell die Vorteile einer Industriegesellschaft mit gewissen Nachteilen kaufen"<sup>156</sup>.
- "Es ist dieser Ausdruck Störfall... nicht richtig, sondern es handelt sich hier um meldepflichtige Ereignisse, die mit einer Tiefe und Dichte gegeben werden müssen, die in jeder Industrie beispiellos sind... Im GKN haben wir 98 meldepflichtige Ereignisse gehabt"<sup>157</sup>.
- "Opfer der friedlichen Nutzung der Kernenergie haben wir bisher keine. Die anderen Toten zählen wir nach Millionen und ich bewundere eigentlich Ihre Blauäugigkeit mit der Sie darüber hinwegsehen und die hypothetischen Toten der Kernkraftwerke in überdimensionaler Wirklichkeit sich erscheinen lassen. Ich weiß nicht, wie man es fertig bringt über über 10.000 Tote und 100.000 vorzeitig geschädigte - vorzeitig sterbende durch Nikotin, das erste war das Auto... - allein in der Bundesrepublik Deutschland hinwegzugehen"<sup>158</sup>.

Einwender:

- "Aber es ist ja bekannt, daß um das Kernforschungszentrum Karlsruhe rum die Bäume abgestorben sind, daß man also nicht von vornherein annehmen kann, es passiert überhaupt nichts..."<sup>159</sup>.

- "Ich möchte hier nur einige Zitate bringen von sog. Kernkraftbetreibern, um zu zeigen, mit welcher menschenverachtenden... Homoatomensis wir hier zu tun haben"<sup>160</sup>.
- "Die Atomenergie potenziert die bedenklichen Instinkte des Menschen. Ich möchte da nehmen, daß einer seinen Vorteil hat, indem er auf Kosten des Anderen lebt. Das ist nicht das was wir eigentlich ethisch wertvoll nehmen. Andere heißen das auch Ausbeutung...Und nun kommt das Neue durch die Atomenergie: zum ersten Male ist es möglich, nicht nur die nächste Generation auszubeuten, indem man ihnen Schulden auferlegt. Immerhin hatten die noch das Ausweichen, indem sie eine Inflation machten. Zum ersten Male ist es durch die Atomenergie möglich, den nachfolgenden Generationen in Form des nicht abstellbaren Atommülls eine unabwältzbare Last hinzulegen, vor der sie sich gar nicht retten können, wenn sie die nicht bewachen und versorgen..."<sup>161</sup>.
- "Der Staat...ist jetzt die letzte Barriere vor unserer Rechtlosigkeit und der faktischen rechtlichen Schutzlosigkeit gegenüber den Strahlenschädigungen, wenn er uns denen ausliefert, wie sie von GKN II ausgehen können, dann ist die letzte Barriere gebrochen..."<sup>162</sup>.
- "Das ist ja das seltsame, daß wir die großen Demonstrationen und die großen Widerstände haben seit es deutlich wurde, daß die Kernenergie sich anschickt hier uns zuzubauen und uns zu gefährden. Seither sind sie doch, und nicht diejenigen die sich dagegen wehren die Aggressoren die primären. Die primären sind die, die das durchziehen solche Anlagen die die protestierenden Bürger dann zu Protest bringen und zu Gegenmaßnahmen"<sup>163</sup>.
- "Wenn man also dieses Restrisiko nun in Kauf nimmt und meint, einem sozialen Zwange zu folgen, dann ordnet man diesen sozialen Zwang praktisch ein, wie einen Naturzwang. Wenn man die gesellschaftliche Entwicklung als Naturzwang sieht, steht man auf dem Boden kommunistischer Ideologie. Das ist mit unserer frei gestalteten Demokratie nicht zu vereinbaren"<sup>164</sup>.

In dieser kommunikativen Situation (oder wegen ihr?) wird der von Einwendern gesuchte wissenschaftliche Diskurs zwischen den Experten unterbunden. Dabei hätte hierin zumindest die Möglichkeit gelegen, das Wissen, über das ein Konsens besteht, von dem zu trennen, das unterschiedlich bewertet wird. Gerade bei dem Wandel, dem der "Stand von Wissenschaft und Technik" fortlaufend unterliegt (Verwendung z.B. in Fragen der Schnelligkeit von Aktivitätsfreisetzung nach einer Kernschmelze, der Eignung von Salzstöcken zur Endlagerung, den Auswirkungen der Niedrigstrahlung) müßte eine solche Bilanzierung ein Ausgangsdatum für Entscheidungen sein. Auf welche andere Art und Weise wollte sich die Genehmigungsbehörde durch diesen Erörterungstermin ein Urteil bilden, möglicherweise also ihre Erwartungen durch den faktischen Kommunika-

tionsprozeß umstrukturieren und damit Entscheidungslegitimation durch Verfahren begründen<sup>165</sup>?

**Die Selbst- und Fremdwahrnehmungen der Akteure** - Bewertung von Kommunikation selbst - folgen im wesentlichen bekannten stereotypen Mustern<sup>166</sup>, die sicherlich nicht erst im Erörterungstermin entstanden sind, sondern eine "Prozeßgeschichte" haben.

Der Verhandlungsleiter hält sich mit Äußerungen auch über seine Wahrnehmungen zurück. Allenfalls wie er sich selbst sieht, artikuliert er an einer Stelle:

"...diese Behauptung ((der Erörterungstermin sei ein abgekartetes Spiel, der Verhandlungsleiter reagiere gar auf Handwinke der Antragsteller)) weise ich mit aller Deutlichkeit zurück. Ich bin also nicht gewohnt auf Winke zu reagieren, ich bin mir auch gar nicht bewußt, ob der Herr M. mir heute morgen einen Wink gegeben hat. Er hat mir einmal einen Wink gegeben, das war das Zeichen dafür, daß diese Seite jetzt mit ihrer Stellungnahme am Ende ist. Das war der einzige Wink der mir heute morgen bewußt ist, im übrigen also bin ich nicht gewillt und nicht gewohnt, von irgend einer Seite her auf Pfiffe oder Winke zu reagieren"<sup>167</sup>.

Die Antragsteller halten sich für gesetzestreu<sup>168</sup>, vertrauenswürdig<sup>169</sup> und kompetent. Gerade die letzten beiden Eigenschaften sprechen sie der Einwenderseite ab, bemängeln Unfairness, fehlende Sachkenntnis, mangelnde Sorgfalt, Unwissenschaftlichkeit<sup>170</sup>, befürchten mitunter auch gesetzwidriges (undemokratisches) Verhalten<sup>171</sup>. Auf der Orientierungsdimension sehen sie die Einwender entweder als uneinsichtige Fundamentalkritiker<sup>172</sup> oder als Vertreter handfester wirtschaftlicher Interessen (Entschädigungen, Infrastruktureinrichtungen), welche das Argument von der Belastung des Raums durch den Standort nur vorgeben<sup>173</sup>. Umgekehrt fühlen sich die Antragsteller als engstirnige Technokraten<sup>174</sup> und gelegentlich als Lügner und Gaukler diskriminiert<sup>175</sup> und vermuten bei Einwendern die Intention, ihnen, den Antragstellern, die "Hammelbeine langziehen" zu wollen<sup>176</sup>.

Einwender (sofern nicht Gebietskörperschaften und landwirtschaftliche Verbände) reklamieren häufig altruistische Motive: sehen sich als politisch bzw. ethisch-moralisch engagierte Bürger, die sich um die Zukunft der künftigen Generationen sorgen<sup>177</sup>. Sie betrachten sich auch als differenziert abwägende Gegenbewegung zu verabsolutierter Technikakzeptanz<sup>178</sup>. Über den Verhandlungsleiter sind die Ansichten uneinheitlich. Er wird einerseits als autoritär, parteiisch, be-

fangen, als Alliiertes der Antragsteller wahrgenommen, andererseits auch als flexibel, geduldig und fair in Verfahrensfragen, freilich auf Kosten eigener Stellungnahme zu den Sachfragen<sup>179</sup>. Den Antragstellern schlägt nur Mißtrauen entgegen: Man zweifelt an ihrer Glaubwürdigkeit, vermutet ein Vertuschen von Wahrheit, beobachtet selektives Antwortverhalten, sieht Angst vor Fachkritik und Fachauseinandersetzung, die sich hinter der Diskriminierung alternativer Wissenschaftler, Arroganz und Überheblichkeit verbirgt; hält ihr Denken für eindimensional, technokratisch<sup>180</sup>.

Kennzeichnend für die wechselseitigen Wahrnehmungen sind also die bekannten gegenseitigen Negativbilder und ein geringes Maß an Differenzierung. Welchen Einfluß das Prozedere und der faktische Gang auf Entwicklung, Bestätigung, Verstärkung dieser Stereotypen gehabt hat, kann hier im einzelnen empirisch nicht belegt werden; der Gesamteindruck, der sich bei der Lektüre und Analyse des Wortprotokolls einstellt, geht allerdings dahin, daß der Kommunikationsprozeß nicht geeignet gewesen ist, die Vorurteile auf beiden Seiten auch nur näherungsweise abzubauen.

#### **Exkurs: Interaktionen der Akteure**

Die vorangegangene Vermutung gewinnt an Plausibilität, wenn man die **Interaktionen**, d.h. hier die Handlungssequenzen<sup>181</sup> zwischen den Akteuren betrachtet. Nach einer vereinfachenden Typologie kann man formal folgende Muster im Erörterungstermin unterscheiden:

- a) "normaler Ablauf", entsprechend dem vom Verhandlungsleiter vorgegebenen Prozedere: Aufruf des Einwenders - Erläuterung der schriftlichen Einwendungen en bloc - Erwiderung der Antragsteller en bloc - gegebenenfalls zusätzliche Erwiderung von Drittbehörden (= 1. Runde); erneute Stellungnahme des Einwenders en bloc - Erwiderung der Antragsteller (= 2. Runde); usf.; Schlußwort des Einwenders.
- b) "abweichender Ablauf": demonstrativer Verzicht des Einwenders auf die Erwiderung des Antragstellers; Antwortverweigerung des Antragstellers mit Hinweis auf Stellungnahme zu vorangegangenen Einwendungen; Versuche des Einwenders anstelle der en-bloc Erläuterung/en-bloc Erwiderung ein direktes Frage- und Antwortspiel zu inszenieren; Versuche des Einwenders, von der schriftlichen Einwendung abweichende Themen anzusprechen; vorüber-

gehender Auszug der Antragsteller wegen aus ihrer Sicht verbaler Entgleisungen des Einwenders; Ablehnung/Zulassung (witterungs- bzw. verfahrensbedingt) verspäteter Einwender zur mündlichen Erläuterung; Ablehnung/Zulassung zusätzlicher Einwendungsthemen; Ablehnung/Zulassung eines direkten Frage-Antwort-Dialogs.

Den normalen Ablauf kann man systemtheoretisch "übersetzen" als eine Annahme des Vorschlags (der "zugemuteten Selektion"), den abweichenden Ablauf als das Ablehnen<sup>182</sup>; den Konflikt, den dieses Ablehnen impliziert, gilt es herauszuarbeiten.

Der Erörterungstermin für GKN-2 läßt sich nicht in einzelne Phasen unterteilen, dazu fehlen erkennbare kommunikative, also die Themen, Sprachhandlungen, Erwartungen betreffenden Zäsuren. Möglicherweise wären sie entstanden, aber das Prozedere eines "buchhalterischen" Abarbeitens der Einwendungen hat die Interaktionen durch unvermeidbare Wiederholungen und ein daraus resultierendes Ermüden eingeebnet. Man kann allerdings einzelne Höhepunkte - etwa im Spiegel der Presseberichterstattung<sup>183</sup> - ausmachen: z.B. die Verhandlung der Einwendung der Bürgerinitiative, die über acht Stunden in Anspruch genommen hat; der Streit darüber, daß die gesamten schriftlichen Einwendungen zwar den Antragstellern zur Vorbereitung ausgehändigt werden, nicht aber den Einwendern, obwohl die Landesbeauftragte für den Datenschutz dazu ein positives Votum abgegeben hat; das im Vergleich zu anderen Erörterungsterminen atypische Verhalten der Antragsteller, als sie im Anschluß an ihrer Meinung nach beleidigende Ausführungen eines Einwenders den Termin vorübergehend verlassen<sup>184</sup>; die Auseinandersetzung um die Zuverlässigkeit der Antragsteller, die vom betreffenden Einwender juristisch geführt, vom Antragstellervertreter persönlich interpretiert und auch zivilrechtlich weiterverfolgt wird (ein weiteres zivilrechtliches Verfahren hat die Antragstellerseite bereits im Vorfeld des Erörterungstermins im Konflikt mit einem anderen Einwender angestrengt; hierbei ist es um die schädlichen Auswirkungen von GKN-1 auf die Sonderkulturen in der Region gegangen<sup>185</sup>) oder auch die Nichtzulassung eines Bürgermeisters zur mündlichen Erläuterung der Einwendung seiner Gemeinde, weil er wenige Minuten verspätet ist.

Durchgängig für den gesamten Erörterungstermin ist die Auseinandersetzung, die sich aus der Sicht der Einwender als Kampf um die Herstellung von Waffengleichheit und Sachgerechtigkeit, aus der Sicht der Verhandlungsleitung in Allianz mit dem Antragsteller als Abwehr von Versuchen

darstellt, den gerichtsfest organisierten Verfahrensablauf zu durchbrechen. Der Verhandlungsleiter (re)agiert dabei durchaus flexibel und differenziert: Vertreter von Kommunen werden in der Regel "moderater" angefaßt<sup>186</sup>, ab und zu wird auch ein Appell eines Einwenders berücksichtigt und eine Ausweitung der schriftlichen Einwendung zugelassen<sup>187</sup> oder ein verspäteter Einwender nachträglich eingeschoben; zugleich unterbindet er allerdings weitestgehend einen (inquisitorischen) Frage-Antwort-Dialog und die wissenschaftliche Fachdiskussion, welche Einwender bzw. ihre Experten immer wieder versuchen. Ist einmal ein solcher Versuch nicht sofort gestoppt, so machen die Antragsteller darauf aufmerksam, wie die Spielregeln sind<sup>188</sup>. Mitunter verwischt sich dabei, z.B. wenn die Antragstellerseite darüber befindet, was Zweck und Gegenstand dieses Erörterungstermins sei<sup>189</sup>, wer Herr des Verfahrens ist.

"Sieger" in der Auseinandersetzung sind zweifellos der Verhandlungsleiter und die Antragsteller: der strukturelle Bias im Verfahren, begründet in der Gestaltungsmacht des Verhandlungsleiters und der Interessenkoalition mit den Antragstellern kommt zum Tragen. Die Verfahrensstrategien, die hierauf aufbauen (Abarbeiten der Einwendungen, Unterbinden des Disputs zwischen Experten und Gegenexperten) vermögen offensichtlich die Strategien der Einwender (Themenausweitung, Filibustern, Mehrfachauftritte, Thematisierung naturwissenschaftlich-technischer Unsicherheiten) zu konterkarieren.

## 2.6 Der Appell resp. die Erwartungen der Akteure

Die Erwartungen<sup>190</sup> der Akteure sind ausgesprochen realistisch, von wenig Illusionen behaftet. Alle Appelle an Einsicht, Vertrauen und zur Einhaltung der vorgegebenen prozeduralen Regeln können nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Erwartungen aneinander, eigene Positionen zu überdenken und fremde (zumindest in Teilen) anzunehmen faktisch gleich Null sind. Ausgenommen sind die Verfahrensregeln; für ihre Annahme ist allerdings die Sanktionsgewalt des Verhandlungsleiters ursächlich.

Appelle und Erwartungen verlaufen auf derselben Schiene wie schon das Bewerten. Der Verhandlungsleiter äußert Erwartungen allein zum Verfahren, sie gehen dahin, daß das von ihm bestimmte Prozedere von den Einwendern eingehalten wird; die Antragsteller unterstützen diese Erwartung. Quer dazu Einwender: sie erwarten, daß das Prozedere ihren Vorstellungen angepaßt<sup>191</sup>, also themenzentriert, in direktem Frage-Antwort-Dialog, auch ad hoc<sup>192</sup> und unter Ein-

schluß der Gutachter beider Seiten erörtert wird. Denn nur so kann ihrer Meinung nach der administrative Zweck des Erörterungstermins erfüllt werden, Entscheidung vorzubereiten, was wiederum Entscheidungsoffenheit im Zeitpunkt des Termins impliziert.

Aber Erwartung und Realeinschätzung klaffen weit auseinander, bei den Antragstellern wie bei den Einwendern. Daß die Entscheidung offen ist, glaubt keiner der Einwender<sup>193</sup>; auf der Antragstellerseite steht dem Appell auf Einsicht Hoffnungslosigkeit gegenüber, weil der weltanschauliche Dissens unüberwindbar erscheint<sup>194</sup>.

Vor diesem Hintergrund haben die vielschichtigen Erwartungen von Einwendern, Alternativen zu denken, Unsicherheit zu thematisieren, Laiensachverstand einzuholen<sup>195</sup>, eine Entscheidung von wissenschaftlichem Konsens abhängig zu machen<sup>196</sup> bzw. die Genehmigung grundsätzlich zu versagen (und die politischen Rahmenbedingungen zu ändern<sup>197</sup>), die Öffentlichkeitsbeteiligung über den Erörterungstermin hinaus zu verlängern bei neuen Entwicklungen in Wissenschaft und Technik<sup>198</sup>, den Sorgen der Bevölkerung mehr Aufmerksamkeit zu widmen<sup>199</sup>, ihre Ängste und Fragen ernst zu nehmen<sup>200</sup> nur (programmatischen) Aufrufcharakter ohne Annahmehance.

Eine Forderung, die möglicherweise gerichtsverwertbar gewesen wäre, wird allerdings erfüllt: das offensichtlich veraltete radiologische Gutachten<sup>201</sup> wird von der Genehmigungsbehörde zur Überarbeitung gegeben. Bereits im Genehmigungsverfahren für GKN-I war auf Einwendungen hin der Kühlturm technisch modifiziert worden, um den Bakterienaustrag durch Tropfenbildung zu verringern<sup>202</sup>.

## 2.7 Strukturelle Merkmale des Erörterungstermins

Es ist offenkundig, daß der Kommunikationsprozeß im Erörterungstermin viel zu komplex ist, als daß er mit eindimensionalen Bewertungen wie: hier "wird den Vorhaben, häufig stellvertretend für die verketzerte Großtechnik schlechthin ... der Prozeß gemacht", "radikalökologische Nabelschau"<sup>203</sup>, hier äußert sich in aller Regel die Ablehnung der Kernenergie schlechthin<sup>204</sup>, hinreichend erfaßt würde.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des förmlichen Genehmigungsverfahrens muß differenzierter gesehen werden<sup>205</sup>. Ein strukturelles Merkmal ist in der



Tat, daß der **politische Dissens, der gesellschaftliche Konflikt um die friedliche Nutzung der Kernenergie und um umweltrelevante Großvorhaben schlechthin hier hineinwirkt**. Die kollidierenden Grundorientierungen, Bewertungen und Erwartungen der verschiedenen Akteure spiegeln den Konsensverlust über die nukleare Technologie<sup>206</sup>, die Positionen in der Energiedebatte<sup>207</sup> wider. Freilich muß man unterscheiden zwischen grundsätzlichem Dissens, der seinen Ausgang dort nimmt, wo die ehemals von allen geteilten Werte der industriellen Arbeitsgesellschaft in Frage gestellt werden und einem partiellen Dissens, der unter dem Eindruck entstanden ist, daß bei den Entscheidungen die Einwanderinteressen nicht in dem Maße berücksichtigt werden, wie es aus der Sicht dieser "Dritten" notwendig wäre<sup>208</sup>.

Im Erörterungstermin findet insoweit - in zweierlei Hinsicht - eine "Stellvertreterdiskussion"<sup>209</sup> statt. Zum einen kommt anhand eines konkreten Vorhabens eine gesamte Technologie auf den Prüfstand und zum anderen wird mangels anderer Möglichkeiten der Ort des förmlichen Verfahrens dafür verwendet.

In Bezug auf das Verfahren ergibt sich eine doppelte Konsequenz: Ein grundsätzlicher Dissens dürfte nur schwer in das Verfahren integrierbar sein, er erfordert eigentlich neue Austragsformen auf der Ebene der politischen Willensbildung (Repolitisierung); ein partieller Dissens erscheint dagegen eher in das Verfahren integrierbar unter der Bedingung eines fairen Kommunikationsprozesses zum Ausgleich der Interessen und dem Abwägen von Unsicherheiten.

Wie "verarbeitet" die Administration die eingetretene Politisierung des Verfahrens? Sie macht die "Gerichtsfestigkeit" des Erörterungstermins, also sein Bestehen vor einer erwarteten verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zum zentralen Anliegen des Verwaltungshandelns<sup>210</sup>. Auf dieses Ziel sind zu beziehen, daß der Erörterungstermin in einen rechtsunverbindlichen Disput zwischen Antragsteller und Einwendern kanalisiert wird<sup>211</sup>, daß der Ermessenspielraum für die Ausgestaltung der Erörterung nur eng in Richtung auf ein bloßes "Anhören" ausgeschöpft wird und sich die Verwaltung intentional von der Interessenausgleichsfunktion der Erörterung verabschiedet<sup>212</sup>. **Das Verfahren wird also dadurch "gerettet", daß man es hoheitlich - nicht etwa kooperativ - gegen den Einwender praktiziert.**

Ein weiteres - hiermit zusammenhängendes - Strukturmerkmal ist die kommunikative Situation. Auf der Bühne Erörterungstermin treffen drei unterschiedliche Kommunikationsmodelle bzw. Kommunikationserwartungen unversöhnlich auf-

einander: **Einwegkommunikation** auf Seiten des Verhandlungsleiters, begründet im traditionellen Rechtsinstitut der Anhörung, **positionelle Kommunikation** auf Seiten der Antragsteller, begründet in der Annahme alleiniger Kompetenz bei der Herstellung und im Umgang mit naturwissenschaftlichem Wissen, **diskursive Kommunikation**<sup>213</sup> auf Seiten der Einwender, zum einen begründet in einem Anspruch auf Mitwirkung bei umweltbedeutsamen Entscheidungen, zum anderen in der Annahme, daß auch naturwissenschaftliches Wissen in für das Vorhaben wichtigen Teilaspekten unsicher sei und daß nur im Wege des Diskurses größere Sicherheit und Konsens (wieder)hergestellt werden könnten<sup>214</sup>.

An die Öffentlichkeitsbeteiligung werden also zugleich die Erwartungen gestellt, sie sei Ort des Anhörens, des Bestätigens, offener Entscheidungsfindung und -plebisitären Votums. Und entsprechend wird agiert.

**Was vom Erörterungstermin vor dem Hintergrund dieser kommunikativen Situation bleibt, sind ein verbreitertes Öffentlichwerden des Vorhabens in all seiner Umstrittenheit und das offene Zutagetreten der strukturellen Ungleichheit der Parteien im Verfahren.**

Es wäre bei der vorgestellten Konstellation von konkreter Ausgestaltung und Erwartungen in der Tat verwunderlich, wenn sachliche Lösungen gefunden würden. Als Kompensation scheint der Erörterungstermin dann - überspitzt formuliert - von allen Beteiligten im Sinne einer self-fulfilling-prophecy inszeniert und ritualisiert zu werden, zur Bestätigung der (negativen) Erwartungen an die jeweils andere Seite.

### **3. Öffentlichkeitsbeteiligung während des administrativen Abwägungs- und Entscheidungsprozesses: Welchen Einfluß haben die Einwendungen auf die Genehmigung?**

Nach Abschluß des Erörterungstermins beginnt für die Verwaltung formal der Entscheidungsprozeß, in dem auch an Hand der Einwendungen das Für und Wider des Vorhabens abgewogen werden soll<sup>215</sup>.

#### **3.1 Rechtsdogmatik und Rechtstatsachen**

Rechtsdogmatisch wird die Ausgangsbedingung dieses Vorgangs in § 7 Abs.2 AtG als "präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt" interpretiert<sup>216</sup>. Eine Minderheitsmeinung sieht hierin einen gebundenen Verwaltungsakt angelegt; nach Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen verbleibe der Behörde kein Ermessensspielraum, weil eine ablehnende Entscheidung trotz Vorliegens der Genehmigungsvoraussetzungen in Grundrechte der Antragsteller eingreife<sup>217</sup>. Die herrschende Lehre, die sich auf den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte des Gesetzes stützt, und das BVerfG räumen dem Antragsteller dagegen keinen Rechtsanspruch auf eine Genehmigung ein, wenn nur die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind, vielmehr billigen sie der Behörde ein Ermessen zu:

"Die Genehmigung nach § 7 AtG ist nicht nur eine Kontrollerlaubnis, die wie im Bau-, Gewerbe- und Immissionsschutzrecht der Behörde lediglich die Prüfung ermöglichen soll, ob eine rechtmäßige Grundrechtsausübung beabsichtigt ist. Vielmehr hat der Gesetzgeber 'angesichts der hohen potentiellen Gefahren' 'besondere Vorsicht walten' lassen und 'der Exekutive zusätzlich ein Versagungsermessen ein(ge)räumt, um ihr so die Möglichkeit zu geben, eine an sich zu erteilende Genehmigung abzulehnen, falls besondere und unvorhergesehene Umstände es einmal notwendig machen'"<sup>218</sup>.

Rechtstatsächlich sieht der Befund zur Entscheidungsstruktur hingegen so aus, daß ein Versagungsermessen bisher praktisch nicht wahrgenommen worden ist und "bei der einzelnen Anlageneignung - inhaltlich betrachtet - weit weniger irgendwelche Rechtsnormen vollzogen((werden)), als daß man dem, was Energiewirtschaft, Kraftwerksindustrie, private Sachverständige und Expertengremien in einer rechtsnormativ nicht geregelten Weise erarbeitet haben, nach bloßer

Plausibilitäts-, Folgerichtigkeits- und Vollständigkeitskontrolle in relativ freier Wertung Verbindlichkeit verleiht"<sup>219</sup>.

Dieser Prozeß setzt lange vor der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung ein, mit den sog. informalen Vorverhandlungen zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde<sup>220</sup>. Auch im Falle GKN-2 spielen sie die entscheidende Rolle. Hier ist das Vorhaben in einem - im einzelnen nicht erkundbaren - iterativen Prozeß bis beinahe in die letzten Details "genehmigungsfähig" gemacht worden<sup>221</sup> - vor Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung.

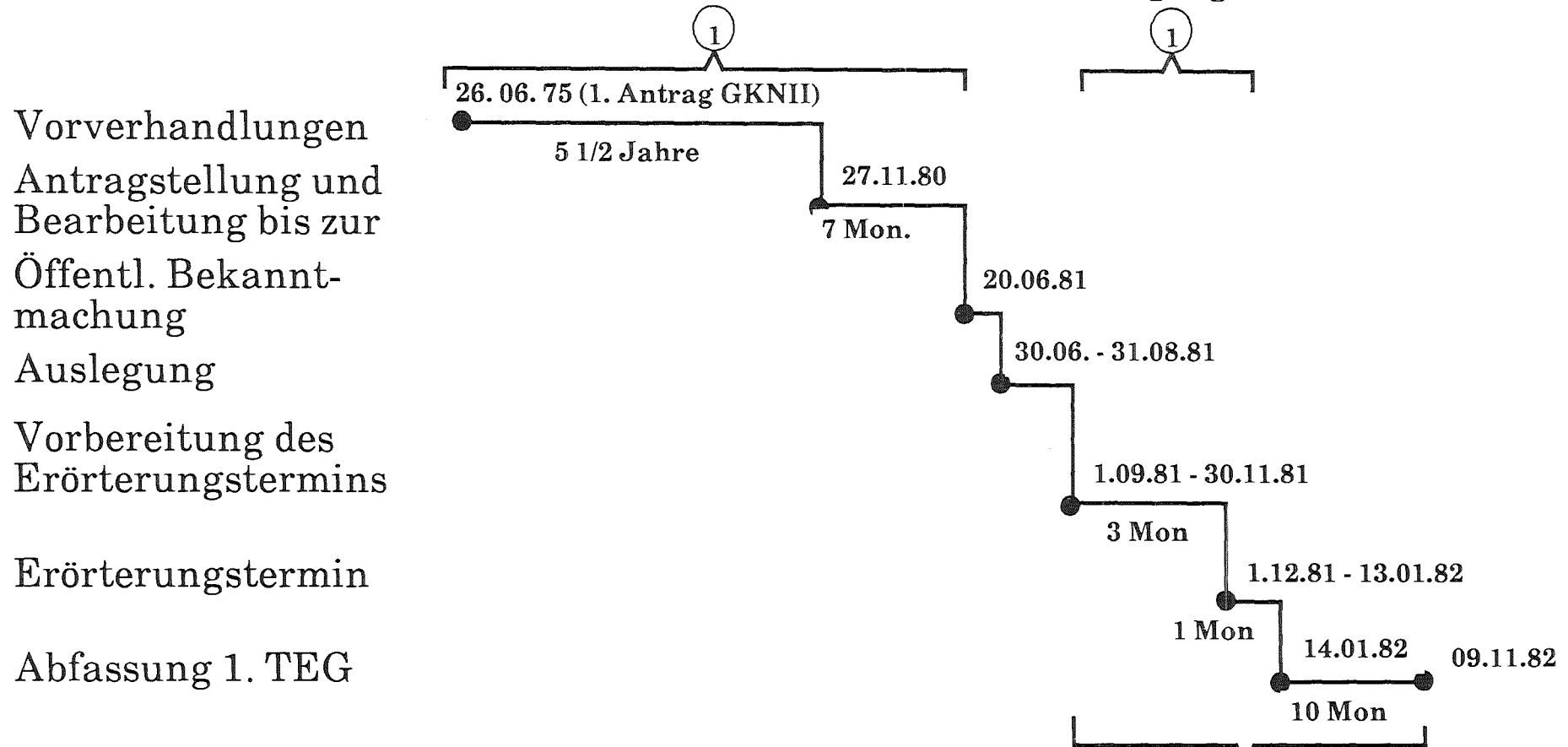
"Eckdaten" lassen sich mit Hilfe eines Längsschnitts durch das Genehmigungsverfahren ermitteln (siehe Schaubild 3):

Von der 1. Antragstellung für GKN-2 am 26.6.1975, der dann folgenden Konzeptänderung<sup>222</sup> und dem erneuten Genehmigungsantrag vom 27.11.1980 vergehen ca 5 1/2 Jahre; dies ist der grobe Zeitrahmen der Vorverhandlungen. Nimmt man hinzu, daß es bis zur öffentlichen Bekanntmachung weitere 7 Monate dauert und die Vorbereitung des Erörterungstermins nochmals 3 Monate in Anspruch nimmt, Zeiträume, in denen es zu weiteren Kontakten zwischen Genehmigungsbehörde und Antragsteller kommt, so kann man für die Verhandlungen, welche die Administration und der Antragsteller außerhalb der Phase der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung führen, mehr als 6 Jahre bilanzieren. Demgegenüber befaßt sich die Behörde mit den Einwendern bzw. den Einwendungen lediglich über einen Zeitraum von ca. 14 Monaten: bei der Vorbereitung des Erörterungstermins, dem Termin selbst und der Abfassung der 1. Teilerrichtungsgenehmigung.

Aus der Sicht der Antragsteller<sup>223</sup> sind die Vorverhandlungen durchaus legitim und legal: im Genehmigungsverfahren liege grundsätzlich zunächst ein zweiseitiges Rechtsverhältnis zwischen Behörde und Antragsteller vor, hinzu trete dann eine drittschützende Wirkung. Die vorhabensnotwendigen Vorverhandlungen stellten keinen Eingriff in die Rechte Dritter dar, folglich hätten diese hier auch nichts zu suchen.

Die Administration nimmt - zumindest im Erörterungstermin<sup>224</sup> - die formale Position ein, daß eine Entscheidung noch nicht getroffen sei, sie werde vielmehr erst im Anschluß auf Grundlage der Ergebnisse von Vorverhandlungen und Erörterungstermin gefällt<sup>225</sup>.

Schaubild 3: Kontakte zwischen Antragsteller und Behörden sowie Beschäftigung der Behörden mit den Einwendungen im zeitlichen Ablauf des Genehmigungsverfahrens



Vorverhandlungen  
 Antragstellung und  
 Bearbeitung bis zur  
 Öffentl. Bekannt-  
 machung  
 Auslegung  
 Vorbereitung des  
 Erörterungstermins  
 Erörterungstermin  
 Abfassung 1. TEG

Bilanz 1: Kontakte Beh/A/Gutachter	Vorverhandlungen ca.	5 1/2 Jahre
	nach Antragstellung	7 Monate
	Vorbereitung EÖT	3 Monate
2: Beschäftig. Beh/Einwend.	Vorbereitung EÖT	3 Monate
	EÖT	1 Monat
	Auswertung EÖT	10 Monate

### **3.2 Der Abwägungsprozeß im konkreten Einzelfall und der Einfluß der Einwendungen**

Das Eingangsdatum (input) in den Abwägungs- und Entscheidungsprozeß, welches die Einwender setzen, ist eindeutig: alle verhandelten Einwendungen bleiben nach der Erörterung aufrechterhalten. Das Ausgangsdatum (output) liest sich wie folgt: "Die Prüfung der Einwendungen, die auch den jeweiligen Gutachtern zugeleitet wurden, hat ergeben, daß durch das Vorhaben Rechte Dritter nicht verletzt werden. Dem Anliegen der Einsprecher wurde - insbesondere durch die in Abschnitt III enthaltenen Auflagen - Rechnung getragen, soweit dies berechtigt erschien"<sup>226</sup>. Welche und ob überhaupt Einwendungen sich in Auflagen konkret niedergeschlagen haben, ist im einzelnen nicht erkennbar.

Was liegt zwischen diesen beiden Daten? Die Behandlung der Einwendungen ist vor dem Hintergrund des strukturellen Bias im Verfahren zu sehen: der Interessenkoalition von Behörde und Antragsteller, der Personalunion von Genehmigungsbehörde und Verhandlungsleitung im Erörterungstermin und dem Kommunikations- und Informationsvorsprung der Antragsteller durch die Vorverhandlungen. Hinzu kommt, daß "die Behörde ... in keiner Weise an die Einwendungen gebunden ((ist)), höchstens insofern, als sie überhaupt zu den Einwendungen Stellung nehmen muß"<sup>227</sup>. Im vorliegenden Falle ist sogar die - unbeantwortet gebliebene - Frage aufgetaucht, in welchem Umfang überhaupt das Wortprotokoll des Erörterungstermins berücksichtigt worden ist oder andersherum: ob im wesentlichen nur die schriftlichen Einwendungen zur Abwägung herangezogen worden sind.

Es spricht einiges dafür<sup>228</sup>, daß die **Abwägung der Einwendungen eher als systematisches Ordnen und redaktionelles Zusammenfügen mit den übrigen Genehmigungskomponenten einschließlich einer pauschalisierenden Stellungnahme stattgefunden hat, denn als originäres Entwerfen einer Argumentations- und Bewertungslinie und anschließendes Entscheiden.**

Einen direkten Einfluß der Einwendungen, mithin der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung, auf die administrative Entscheidung gibt es auch aus der Sicht aller Beteiligten nicht. Die Parteien haben dafür allerdings unterschiedliche Begründungen: Für Genehmigungsbehörde und Antragsteller sind die Einwendungen in den Vorverhandlungen vorweggenommen und erledigt - der Erörterungstermin hat demzufolge in der Sache nicht Neues bringen können. Er gibt eher die Möglichkeit zu einem letzten "check up" der Gerichtsfestigkeit von Verfahren und

Vorhaben. Für die Einwender ist die Entscheidung tatsächlich längst vor dem Erörterungstermin getroffen und irreversibel.

Das Abwägungsergebnis "im Erörterungstermin nichts Neues" entspricht der in der Literatur verzeichneten gängigen Beurteilung aus der Sicht von Administration und Antragstellern<sup>229</sup>. Zumindest im vorliegenden Falle ist sie zu relativieren: Bei GKN-2 haben Einwendungen gezeigt, daß ein radiologisches Gutachten über die Strahlenexposition der Bevölkerung durch die Ableitung radioaktiver Stoffe mit der Fortluft veraltet gewesen ist<sup>230</sup> (bei GKN- 1 haben Einwendungen offenbart, daß der Keimaustrag des Kühlturms nur unzureichend berücksichtigt gewesen war). Man sucht in der 1. TEG vergeblich nach einer Auflage, daß ein neues Gutachten zu erstellen ist. Im zusammenfassenden Kapitel über die Gutachten findet man hingegen eine positive Gesamtbeurteilung:

"Das Gutachten läßt noch offen, ob die Einhaltung der Dosisgrenzwerte des § 45 StrlSchV am Standort Neckarwestheim ... eine Beschränkung der beantragten Abgaberraten erfordert; zur Beurteilung dieser Frage sind noch weitere Untersuchungen ... vorgesehen. Insgesamt kommt jedoch das Gutachten zu dem Ergebnis, daß die potentielle Strahlenexposition in der Umgebung des Standortes ... sich .. in den von der StrlSchV vorgeschriebenen und nach Stand der Wissenschaft und Technik zulässigen Grenzen halten läßt und der Standort Neckarwestheim ... für die Errichtung des beantragten zweiten Kernkraftwerksblockes geeignet ist"<sup>231</sup>.

Von Antragstellerseite ist das beanstandete Gutachten später als "vorläufig" qualifiziert worden<sup>232</sup>.

Auffällig ist in diesem Zusammenhang auch der Umgang mit einem Gutachten, das als einziges von zwanzig eingeholten zu einer negativen Wertung kommt: "Der gesamte Bereich der Entwicklungsachse Stuttgart-Heilbronn ((sei)) schon heute ökologisch überlastet ... der Bau eines Blockes II mit Naßzugkühlturm (auf der Grundlage der damaligen Planung) ((müsse)) unter landschaftsökologischen und landeskulturellen Aspekten als problematisch angesehen werden"<sup>233</sup>. Schließen sich die Genehmigungsbehörden den "überzeugenden Ausführungen"<sup>234</sup> der Gutachten an, welche das Vorhaben positiv beurteilen, so wird gegen dieses massive methodische und inhaltliche Kritik in Feld geführt (von der Genehmigungsbehörde in der 1. TEG<sup>235</sup>, von den Antragstellern im Erörterungstermin<sup>236</sup>) und ein umfassendes Gegengutachten, das positiv ausgefallen ist, entge-

gegehalten. Es ist nicht bekannt, daß umgekehrt auch zu den positiven Gutachten zur Kontrolle Gegengutachten eingeholt worden wären.

Angesichts solcher Sachverhalte verstärkt sich der Eindruck, daß das Ergebnis "nichts Neues im Erörterungstermin" gewünscht ist, bzw. daß seine Bestätigung gesucht wird: als Folge von Mißtrauen in Laienwissen, als Folge der Wahrnehmung von Einwendern als grundsätzlichen Kernenergiegegnern und wegen der Absicht, das genehmigungsfähig gemachte Vorhaben (unter Umständen auch gegen kritische Stimmen aus dem eigenen Lager) abzusichern.

Die Sichtweise "eigentlich ist schon alles entschieden" wird ernsthaft von keinem Akteur mehr in Frage gestellt; wenn man sie bestreitet, dann nur aus taktischen Gründen und mit formalen Argumenten. Faktisch haben sich die Vorverhandlungen im Sinne einer Anpassung des formalen Verfahrens an die Prozeßlogik des Planens und Entwerfens komplexer Vorhaben etabliert; sie sind so gesehen eine rationale Reaktion von Verwaltungshandeln auf neue Anforderungen bei umweltrelevanten Großvorhaben. Problematisch ist allerdings die prozedurale Unausgewogenheit, die dadurch entsteht, daß es ein Pendant zu den Vorverhandlungen zwischen Administration und Antragsteller für die Einwender bzw. den Dritten nicht gibt, daß also mehrpolige Interessenbeziehungen nur bipolar ausgehandelt werden<sup>237</sup>). Dies hat zur Folge, daß die Legitimationsleistung des förmlichen Verfahrens zweifelhaft wird<sup>238</sup>. Das informale Verwaltungshandeln müßte bei dieser Sachlage weiter bedacht werden, als nur in Richtung auf "Komplementarität" zu formalem Verwaltungshandeln<sup>239</sup> und "brauchbare Illegalität"<sup>240</sup>. Es stellt sich die Frage, inwieweit informales Handeln formale Regulative oder gar Verfahren als Ordnungsidee<sup>241</sup> aushöhlt<sup>242</sup>, wenn es nur einseitig praktiziert wird.

Ist ein direkter Einfluß der Einwendungen nicht feststellbar - weder aus der Sicht der Akteure, noch faktisch - so werden in der Literatur doch indirekte, mittelbare, verdeckte Effekte auf das Verwaltungshandeln vermutet<sup>243</sup>: Sensibilisierung für die Problematik des Vorhabens bzw. der betreffenden Technologie, Zwang zur Verbesserung des Sicherheitsstandards und der Detailprüfung, Stärkung der Position der Administration gegenüber den Antragstellern. Diese Auswirkungen erscheinen zunächst plausibel, sind aber empirisch schwer nachweisbar und letztlich nur aus einer Perspektive: sie reflektieren nämlich allein Ansichten aus der Administration. Daß z.B. Sicherheitsstandard und Detailprüfung verbessert werden, wird von der Antragstellerseite kaum als Effekt der formalen Öffentlich-



keitsbeteiligung in der gegenwärtigen Ausformung eingeschätzt, wohl aber als Folge der Entwicklung von Wissenschaft und Technik.

Gleichwohl könnte eine Trennung in unmittelbare und mittelbare bzw. instrumentelle und symbolische Funktionen<sup>244</sup> gedanklich weiterhelfen. Kann man das Phänomen, daß einerseits die meisten Beteiligten die Öffentlichkeitsbeteiligung für "zwecklos" halten<sup>245</sup>, aber andererseits unter keinen Umständen diesen Verfahrensteil streichen wollen, nicht damit erklären, daß die Öffentlichkeitsbeteiligung und insbesondere der Erörterungstermin unter den bestehenden Bedingungen weniger eine instrumentelle als vielmehr eine symbolische Funktion hat: als Ort des (bloßen) Zusammenkommens, der Teilnahme an einem rituellen Akt der Selbstdarstellung verschiedener Positionen<sup>246</sup>?

Wenn dem so ist, so ist diese Funktion nur schwach ausgeprägt (abgesehen davon, ob sie für sich genommen ausreichend tragfähig ist), weil die Teilnahme oder ihre Aufkündigung praktisch beliebig sind, vor allem also, weil es offen ist, ob es einen gemeinsam von den Akteuren anerkannten Sinngehalt der Veranstaltung gibt, der weitergeht als der: auf ein Recht, so schlecht es auch sein mag, verzichtet man nicht.

### Schlußbemerkung

Das untersuchte Verwaltungsverfahren steckt bei der Öffentlichkeitsbeteiligung in einer sonderbaren Kalamität. Während das faktische Entscheidungsprozedere, welches die Administration bei komplexen Vorhaben entwickelt, in Teilen den Rahmen des vorgegebenen Verfahrens verlassen hat, indem die Grundentscheidung des Genehmigungsfähigmachens (bipolar) in die Vorverhandlungen verlagert wird, orientieren sich Erwartungen von Einwendern an der ursprünglichen Verfahrensidee, daß die Erörterung inhaltlich der Entscheidungsvorbereitung dienen sollte; sie erweitern dieses Konzept allerdings in anderer Richtung (wobei bestehende politische und rechtliche Rahmenbedingungen außer Acht bleiben), nämlich daß die Entscheidung grundsätzlich offen sein müsse.

Das förmliche Genehmigungsverfahren als Ordnungsidee und als Regelungsinstrument steht also unter einer doppelten Belastung. Es ist so nicht mehr stimmig mit den jeweiligen Betroffenheiten und läuft deshalb Gefahr, zu einer leeren Formalie zu werden. Es stellt sich die Frage, ob damit nicht eine Grenze markiert ist, wo ein Verfahren abzuändern oder zu ersetzen ist.

## Verzeichnis der Tabellen, Übersichten und Schaubilder

Tabelle 1:	Formale Einwendertypen und fristgerecht erhobene Einwendungen	177
Tabelle 2:	Einwendungen bei KE-Vorhaben 1971 bis 1982	178
Tabelle 3:	Einwendungen zu GKN-2 Neckarwestheim im Vergleich zu Durchschnittswerten von Einwendungen im Rahmen von atomrechtlichen Genehmigungsverfahren 1971 bis 1982	180
Tabelle 4:	Schriftliche Einwendungen und aufgetretene Einwender bei GKN-2 Neckarwestheim im Vergleich zu Durchschnittswerten von Einwendungen im Rahmen von atomrechtlichen Genehmigungsverfahren 1971 - 1982	181
Tabelle 5:	Themenpräferenzen nach Einwendertypen	185
Tabelle 6:	Bei Anwesenheit erörterte Einwendungen und schriftliche Einwendungen insgesamt - nach Einwendertypen	193
Tabelle 7:	Präsenz nach Einwendertypen	195
Tabelle 8:	Aufgetretene Einwender nach Geschlecht und Einwendertyp	196
Tabelle 9:	Präsenz von Drittbehörden	197
Tabelle 10:	Präsenz der Antragsteller	198
Tabelle 11:	Häufigkeit der in den verhandelten Einwendungen angesprochenen Themen	211
Übersicht 1:	Themen der schriftlichen Einwendungen - Kategorien aus der 1. TEG für GKN-2	183
Übersicht 2:	Themen im EÖT für GKN-2	208

Schaubild 1:	Kommunikations-Tableau(nach dem Wortprotokoll des Erörterungstermins)	201
Schaubild 2:	Kategorien von Einwendungen in den 1. TEG für Kernenergieanlagen in Baden-Württemberg	206
Schaubild 3:	Kontakte zwischen Antragsteller und Behörden sowie Beschäftigung der Behörden mit den Einwendungen im zeitlichen Ablauf des Genehmigungsverfahrens	237

## Literaturverzeichnis

Albers, H:

Verwaltungsgerichte - Hindernisse bei der Errichtung technischer Großanlagen? Eine exemplarische Untersuchung am Beispiel des Atomrechts, in: DVBl. 1983, S. 1039- 1050

Albers, H. :

Gerichtsentscheidungen zu Kernkraftwerken (Argumente in der Energiediskussion, Bd. 10, hrsg. v. V.Hauff), Villingen 1980

Bartels, H.:

Die Anhörung Beteiligter im Verwaltungsverfahren: dargestellt anhand von § 24 SGB X, Berlin 1985

Bechmann, G./Gloede, F.:

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben. Primärbericht. Abt. für Angewandte Systemanalyse (AFAS), Kernforschungszentrum Karlsruhe 1985

Benda, E.:

Technische Risiken und Grundgesetz, in: Technische Risiken und Recht. Vortragszyklus des Kernforschungszentrums Karlsruhe und der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, wiss. Leitung Blümel, W./Wagner, H., Speyer 1981, S. 5-11

Beyerlin, U.:

Schutzpflicht der Verwaltung gegenüber dem Bürger außerhalb der formellen Verwaltungsverfahren? Überlegungen zu Problemen der heutigen Umweltschutzpraxis, in: NJW 1987, S. 2713-2721

Blümel, W.:

Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: ders. (Hrsg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 87), Berlin 1982, S. 23-91

Blümel, W.:

"Demokratisierung der Planung" oder rechtsstaatliche Planung? in: Schnur, R. (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 9-36

Blümel, W.:

Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Doehring, K. (Hrsg.), Festgabe für Ernst Forsthoff, München 1967, S. 133-161

Bohne, E.:

Der informale Rechtsstaat. Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzes, Berlin 1981

Bohne, E.:

Informales Verwaltungshandeln im Gesetzesvollzug, in: Blankenburg, E./Lenk, K. (Hrsg.): Organisation und Recht. Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs (Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. VII), Opladen 1980, S. 20-80

Bohnert, W.:

Planung als Durchsetzungs- und Implementationsstrategie der Verwaltung. Konfliktverarbeitung und Interessenselektivität am Beispiel eines Fachplanungsprozesses, in: Wollmann, H. (Hrsg.), Politik im Dickicht der Bürokratie (Leviathan, Sonderheft, 3/1979), Opladen 1979, S. 198-221

Braczyk, H.-J.:

Konsensverlust und neue Technologien, in: Soziale Welt 1986, S. 173- 190

Bühler, K.:

Sprachtheorie: Die Darstellungsfunktion der Sprache, 2. Aufl., Stuttgart 1965

Bund der Bürgerinitiativen Mittlerer Neckar e.V. (Hrsg.):

Neckarwestheim - Widerstand ohne Schlagzeilen, o.O. 1986

van Buiren, S. u.a.:

Bürgerinitiativen im Bereich von Kernkraftwerken, Bericht Batelle-Institut für das BMFT, Frankfurt/M. 1975

Conrad, J.:

Risikoforschung und Ritual. Fragen nach den Kriterien der Akzeptabilität technischer Risiken. Paper zum 23. Deutschen Soziologentag in Hamburg 1986 29.9.-2.10.1986

Dollinger, W.:

Bürgerbeteiligung u. Genehmigungsverfahren von Großprojekten. Ein Beitrag zur Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, Spardor 1986f

Edelmann, M.:

Die symbolische Seite der Politik, in: Narr, W.-D./Offe, C. (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975, S. 307-322

Eisenhardt, G.:

Der Erörterungstermin - Erwartungen und Kommunikation an zwei ausgewählten Beispielen. Bericht Batelle- Institut für das BMI, Frankfurt/M. 1980

Eisenhardt, F./Krebsbach, C.:

Stereotype Wahrnehmung - ihr Einfluß auf Interaktion und Kommunikation im Bereich politischer Planung von großtechnischen Einrichtungen. Bericht Batelle-Institut für das BMI, Frankfurt/M. 1978

Fach, W./Simonis, G.:

Die Stärke des Staates im Atomkonflikt. Frankreich und die Bundesrepublik im Vergleich, Frankfurt/New York 1987

Feuchthofen, J.:

Der Verfassungsgrundsatz des rechtlichen Gehörs und seine Ausgestaltung im Verwaltungsverfahren, in: DVBl 1984., S. 170-175

Gerhard, M./Jacob, P.:

Die ungeliebte Öffentlichkeit. Drittbeteiligung im Atomrecht zwischen Verfassungsgebot und Farce, in: DöV 1986, S. 258-273

Geulen, R.:

Das Recht der Betroffenen bei der Planung von Großvorhaben, in: Zellmer, A., Räumliche Planung mit/für/gegen/ohne Bürger?, Berlin 1980, S. 129-136

- Habermas, J.:  
Theorie des kommunikativen Handelns. 2 Bände, Frankfurt/M. 1981
- Heinze, T.:  
Qualitative Sozialforschung, Opladen 1987
- Hörning, K.H.:  
Technik und Symbol. Ein Beitrag der Soziologie alltäglichen Technikumgangs,  
in: Soziale Welt 1985, S. 186-207
- Hoffmann-Riem, W.:  
Selbstbindung der Verwaltung, in: VVDStRL 40 1982, S. 187-239
- Hoffmann-Riem, W./Rubbert, S.:  
Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit. Zum Verhältnis von  
Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeit, Heidelberg 1984
- Hofmann, H.:  
Der Einfluß der Großtechnik auf Verwaltungs- und Prozeßrecht, in: Umwelt, Pla-  
nung und Recht (UPR) 1984, S. 73-84
- Horn, Th. :  
Das Anhörungsrecht des mit Drittwirkung Betroffenen nach § 28 VwVerfG, in:  
DöV 1987, S. 20-25
- Hucke, J. u.a.:  
Analyse behördeninterner Voraussetzungen für die Durchführung der geplanten  
EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Forschungsbericht Institut  
für Stadtforschung für das Umweltbundesamt (Umweltbundesamt Texte 5/84),  
Berlin 1984
- Hucke, J./Ullmann, A.A.:  
Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehörde bei der Durch-  
setzung regulativer Politik, in: Mayntz, R. (Hrsg.), Implementation politischer  
Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein/Ts 1980., S. 105-126
- Hufen, F.:  
Fehler im Verwaltungsverfahren, Baden-Baden 1986
- Jensen, S.:  
Systemtheorie, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1983
- Kitschelt, H.:  
Der ökologische Diskurs. Eine Analyse von Gesellschaftskonzeptionen in der  
Energiedebatte, Frankfurt/M./New York 1984
- Kitschelt, H.:  
Kernenergiepolitik, Frankfurt/M./New York 1980
- Kloepfer, M.:  
Rechtsschutz im Umweltschutz, in: VerwArch Bd. 76, H. 4, S. 371-397, Bd. 77, H.  
1, 1985/86, S. 30-41
- Kopp, F. O.:  
Verwaltungsverfahrensgesetz, 4.wesentl. überarb. Aufl., München 1986

Krieger, K.:

Das Recht des Bürgers auf behördliche Auskunft, Berlin 1972

Kunreuther, H. u. a.:

Risikoanalyse und politische Entscheidungsprozesse. Standortbestimmungen von Flüssiggasanlagen in vier Ländern, Berlin/Heidelberg/New York/Tokyo 1983

Ladeur, K.H.:

Recht auf Abwägung als Verfahrensrecht, in: Umwelt, Planung und Recht (UPR) 1985, S. 149-156

Ladeur, K.H.:

"Abwägung" - Ein neues Paradigma des Verwaltungsrechts. Von der Einheit der Rechtsordnung zum Rechtspluralismus, Frankfurt/M. 1984

Lang, S.:

Funktionen und Rechtsgrundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Eine wertende Bestandsaufnahme. Ms. Speyer 1985

Löffler, K.:

Parlamentarischer Vorbehalt im Kernenergierecht. Eine Untersuchung zur parlamentarischen Verantwortung für neue Technologien, Baden-Baden 1985

Luhmann, N.:

Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt/M. 1984

Luhmann, N.:

Legitimation durch Verfahren (Soziologische Texte, Bd. 66), 3. Aufl., Darmstadt/Neuwied 1978

Luhmann, N.:

Funktionen und Folgen formaler Organisation (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 20), 2. Aufl., Berlin 1972

Lukes, R. (Hrsg.):

5. Deutsches Atomrechts-Symposium, Köln/Berlin/Bonn/München 1977

Mauder, J.:

Der Anspruch auf rechtliches Gehör, seine Stellung im System der Grundrechte und seine Auswirkung auf die Abgrenzungsproblematik zwischen Verfassungs- und Fachgerichtsbarkeit, München 1986

Mayntz, R. u. a.:

Einführung in die Methoden der empirischen Soziologie, 2. erw. Aufl., Opladen 1971

Mayring, Ph.:

Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, Weinheim/Basel 1983

Mengel, H.-J.:

Die Funktion der parlamentarischen Anhörung im Gesetzgebungsprozeß, in: DöV 1983, S. 226-233

Merten, D.:

Kommunikation, Opladen 1977

Ossenbühl, F.:  
Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag,  
in: NJW 1982, S. 465-472

Ossenbühl, F. :  
Grundrechtsschutz im und durch Verfahrensrecht, in: Staatsorganisation und  
Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger 1982, S. 192 ff.

Ossenbühl, F.:  
Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demo-  
kratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit? Dargestellt am  
Beispiel der Entwicklungsplanung, Gutachten für den 50. Deutschen Juristen-  
tag, Band I (Gutachten Teil B), München 1974

Papier, H.-J.:  
Einwendungen Dritter in Verwaltungsverfahren, in: NJW 1980, S. 313-321

Pitschas, R.:  
Das Bundesverfassungsgericht als Verfahrensgesetzgeber? Zur Implementation  
von Verfahrensrecht durch das BVerfG am Beispiel des atomrechtlichen Geneh-  
migungsverfahrens, in: Blankenburg, E./Voigt, R. (Hrsg.), Implementation von  
Gerichtsentscheidungen, Opladen 1987, S. 413-431

Ritsert, J.:  
Inhaltsanalyse und Ideologiekritik. Ein Versuch über kritische Sozialforschung,  
Frankfurt/M. 1972

Ronellenfitsch, M.:  
Einführung in das Planungsrecht, Darmstadt 1986

Ronellenfitsch, M.:  
Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren (Schriftenreihe der Hochschule  
Speyer, Bd. 91), Berlin 1983

Rose, A.M.:  
Systematische Zusammenfassung der Theorie der symbolischen Interaktion, in:  
Hartmann, H. (Hrsg.), Moderne amerikanische Soziologie. Neuere Beiträge zur  
soziologischen Theorie, Stuttgart 1967, S. 219-231

Roßnagel, A.:  
Wesentliche Änderungen durch Vorabzustimmungen - ein neues Instrument des  
Atomrechts?, in: DVBl 1987., S. 65-72

Rubbert, S.:  
Saal- und Medienöffentlichkeit mündlicher Verhandlungen zwischen Verwal-  
tung und Bürgern, Frankfurt/M./Bonn/New York 1985

Salzwedel, J.:  
Umweltverträglichkeitsuntersuchungen bei Verkehrsplanungen. Ergebnisbe-  
richt Forschungsauftrag BM Verkehr u. Forschungsgesellschaft für das Straßen-  
wesen (Schriftenreihe "Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik" des  
BM Verkehr, H. 351), Bonn 1981

Sarcinelli, U.:  
Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampf-  
kommunikation der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987



Schilling, Th. :

Die Anhörungsregelung des Verwaltungs-Verfahrensgesetzes im Lichte des Grundgesetzes, in: VwArch 1987, S. 45-79

Schmidt-Aßmann, E.:

Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts, in: Lerche, P. u.a., Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, Heidelberg 1984, S. 1-34

Schmidt-Aßmann, E.:

Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee und System, Heidelberg 1982

Schmitt Glaeser, W.:

Die Position der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren gestaltender Verwaltung, in: Lerche, P. u.a., Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, Heidelberg 1984, S. 37-96

Schmitt Glaeser, W.:

Planende Behörden, protestierende Bürger und überforderte Richter, in: Der Landkreis 1976, S. 442-451

Schmitt Glaeser, W.:

Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVDStRL 33 1975, S. 179-258

Schuy, J.:

Vorläufiger Rechtsschutz im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, Baden-Baden 1986

Stelkens, P. u.a.:

Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 2. Neubearb. Auflage, München 1983

Ueberhorst, R.:

Positionelle und diskursive Politik. Die Bewährung einer demokratischen Technologiepolitik an den Chancen kritischer Argumente zur Brütertechnik, in: Meyer-Abich, K.P./Ueberhorst, R. (Hrsg.), Ausgebrütet 1985, S. 356 ff.

Ueberhorst, R.:

Planungsstudie zur Gestaltung von Prüf- und Bürgerbeteiligungsprozessen im Zusammenhang mit nuklearen Großprojekten am Beispiel der Wiederaufbereitungstechnologie. Im Auftrag der Hessischen Landesregierung, Wiesbaden 1983

Ule, C.H./Laubinger, H.-W.:

Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahren und im Verwaltungsprozeßrecht? Gutachten B, in: Verhandlungen des 52. Deutschen Juristentages, Wiesbaden, Band I, Teil B 1978, S. B. 28 ff.

Voigt, R.:

Grenzen rechtlicher Steuerung. Zur Brauchbarkeit des Rechts als Steuerungsinstrument, (HiMoN- Diskussionsbeiträge 72/86), Siegen 1986

Watzlawick, P. u.a.:

Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien, 4. unveränd. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 1974

Wiedemann, H.:  
Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: Lukes, R. (Hrsg.), a.a.O. 1977, S. 255 ff.

de Witt, S.:  
Förmliche Verwaltungsverfahren (atomrechtliche und immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren), in: Blümel, W. (Hrsg.) Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts, Berlin 1984, S. 165- 179

de Witt, S.):  
Die Genehmigung von Atomanlagen, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Recht und Technik im Spannungsfeld der Kernenergiekontroverse, Opladen 1984, S. 138-166

de Witt, S.:  
Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: Lukes, R. (Hrsg.), a.a.O. 1977, S. 271 ff.

Wolf, R.:  
Das Bundesverfassungsgericht - Hüter der Umwelt? in: Kritische Justiz 1984, S. 239-256

Wolf, R.:  
Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft, in: Leviathan 1987, S. 357-391

## Fußnoten

- 1) Siehe dazu den Beitrag von *Gloede* (in diesem Band, S. 101 ff.).
- 2) Vgl. *Bechmann/Gloede* 1985: 26f.
- 3) 1.TEG 1982: 102ff. - Die schriftlichen Einwendungen sind insgesamt nicht zugänglich gewesen. Daten sind daher aus dem Wort- bzw. dem Verlaufsprotokoll des Erörterungstermins rekonstruiert worden. Diese Möglichkeit ist bei den verspätet eingegangenen Einwendungen entfallen, da sie nicht Gegenstand des Erörterungstermins gewesen und somit auch nicht im Wortprotokoll erschienen sind. Die verspäteten Einwendungen bleiben also im Verlauf der Untersuchung unberücksichtigt.
- 4) So lautet der Titel einer Dokumentation des Bundes der Bürgerinitiativen Mittlerer Neckar (1986): "Neckarwestheim - Widerstand ohne Schlagzeilen".
- 5) § 7 Abs. 2 AtG und 8 Abs 2 AtVfV; vgl. *Ronellenfitsch* 1983: 189-288, 343 ff.
- 6) Siehe unten S. 201 f.
- 7) Die lokalen Parteien, die ebenfalls zu diesem Einwendertypus gezählt werden, sind demgegenüber wenig in Erscheinung getreten: lediglich zwei OV der SPD und ein KV der Grünen haben Einwendungen erhoben, die der jeweiligen "Linie" gefolgt sind. CDU und FDP haben sich völlig bedeckt gehalten, vermutlich, um "Irritationen" von Teilen ihrer Stammwählerschaft bei den Bauern zu vermeiden.
- 8) *Jensen* 1983: 43.
- 9) Vgl. *Watzlawick* u.a. 4.Aufl.1974: 50, 114.
- 10) Vgl. *Lang* 1985: 37.
- 11) 1.TEG 1982: 102.
- 12) Unter den 1.TEGs für die Kernenergieanlagen in der Bundesrepublik führt lediglich die 1.TEG für KKP-2 Philippsburg vom 6.7.1977 (S.63) die Zahl der Einsichtnehmer auf, nämlich 38. - Nach einer Einschätzung der Genehmigungsbehörde haben in Neckarwestheim relativ viele Einwender Einsicht genommen: im Falle Wyhl seien z.B. nur von 10 Personen die Unterlagen eingesehen worden.
- 13) Protokollchiffre für die Schlüsselpersonenbefragung.
- 14) Vgl. *Lang* 1985: 43 ff.

- 15) WP: 3319 (WP = Wortprotokoll des Erörterungstermins); vgl. auch WP 3357 f., wo der Verhandlungsleiter es offen hält, ob im weiteren Verlauf des Verfahrens eine Akteneinsicht zugelassen wird.
- 15a) G II, 4.
- 16) Es ist nur eine einzige 1.TEG bekannt, die allgemein vermerkt, daß Akteneinsicht gewährt worden sei: KKI-2, Isar vom 12.7.1982 (S.49).
- 17) Vgl. *Lang* 1985: 43 ff.
- 18) Vgl. *Ueberhorst* 1983: 76 f., 151 f.
- 19) *Hucke u.a.* 1984: 209. Die Aussagen sind auf der Basis von 57 Gesprächen mit Mitarbeitern von Ministerien und Regierungspräsidien auf Bundesebene und in den Bundesländern Bayern, Berlin und Nordrhein-Westfalen sowie bei der Deutschen Bundesbahn und Einzelinterviews mit Behördenvertretern aus Hessen, Schleswig-Holstein und Hamburg gemacht worden (ebenda, S. 5).
- 20) 1. TEG 1982: 104-106.
- 21) Siehe dazu den Beitrag von *Gloede* (in diesem Band, S. 150 ff.).
- 22) Vgl. WP: 1829; E XII, 3.
- 23) Siehe unten S. 232 ff.
- 24) A V, 8.
- 25) A V, 9.
- 26) Vgl. A III,6; G II,9; E XI,4.
- 27) Mahnwache (E X, 3), Fackelzug (E VII,4), Fahrraddemo (A V, 8), Müllablagerung vor GKN-1 (A III, 7).
- 28) so z.B. der Aufruf von 100 Pfarrern und Vikaren aus dem Bereich der evangelischen Landeskirche in Württemberg.
- 29) Ähnlich die Selbstanalyse der Bürgerinitiative, vgl. *Bund der Bürgerinitiativen Mittlerer Neckar* 1986: 4, 7, 21.
- 30) Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 5 VwGO) gegen den Sofortvollzug ist in erster Instanz vom VG Stuttgart (B.v. 12.4.1983) und in zweiter Instanz vom VGH Baden-Württemberg (B.v. 27.10.1983 - 10 S 1102/83) abgewiesen worden. Auch gegen die 1. TEG haben 10 Einwender beim VG Stuttgart Klagen eingereicht, diese aber u.a. wegen des Kostenrisikos bis Ende Januar 1985 zurückgezogen,

so daß im Anschluß die 1. TEG rechtskräftig und unanfechtbar geworden ist.

- 31) Vgl. *Albers* 1980, 1983; *Ronellenfitsch* 1983: 92ff.
- 32) *Kitschelt* 1980: 181 f.
- 33) Ebenda, 175, 186, 200.
- 34) Ebenda, 320.
- 35) In: *Bund der Bürgerinitiativen Mittlerer Neckar* 1986: 16-24.
- 36) Die einzelnen Instrumente sind in verschiedenen internen Arbeitsgruppen entwickelt worden. Zur Dokumentenanalyse siehe den nachfolgenden Exkurs von *Schmittel*, zur regionalen Bevölkerungsbefragung den Beitrag von *Gloede/Bücker-Gärtner* (in diesem Band, S. 319 ff.).
- 37) WP: 900.
- 38) WP: 589.
- 39) Zum Instrument der Bevollmächtigten und Sachbeistände vgl. auch *Rubbert* 1985: 86.
- 40) WP: 1557.
- 41) BVerfGE 53, 30, ( 77ff.); vgl. *Gerhardt/Jacob* 1986: 268; *Löffler* 1985: 146, kritisch 148.
- 42) Vgl. *Merten* 1977.
- 43) So die Batelle-Studien: *van Buiren* u.a. 1975, *Eisenhardt* u.a. 1978, *Eisenhardt* 1980.
- 44) *Bühler* 2. Aufl. 1965: 24 ff.
- 45) *Luhmann* 1984: 191ff.
- 46) *Habermas* Bd.1 1981: 372ff.
- 47) *Luhmann* 1984: 196.
- 48) Vgl. *Searle* 1971; *Austin* 1979; zuletzt *Mayring* 1983: 36.
- 49) Die methodischen Überlegungen werden im nachfolgenden Exkurs zur Dokumentenanalyse vorgetragen. Hier nur kurz so viel: Systematisch ist die Dokumentenanalyse durch vier Arbeitsschritte gekennzeichnet: das Auswahlverfahren von Teilen des Wortprotokolls, die Codierung des ausgewählten Textes (ausgewählter Einwendungen) in Einzelprotokollen, das analytische Komprimieren im Kommunikations-Tableau, die Ta-

bleauinterpretation. In einem zweistufigen Verfahren sind von den bei Anwesenheit verhandelten 97 Einwendungen (3.956 S.) 18 Einwendungen (1.344 S.) ausgewählt worden. Das sind 18,6% der Einwendungen, bzw. ca 34% des Wortprotokolls. Die empirische Basis ist damit deutlich größer als bei der vergleichbaren Untersuchung von Batelle (1980) zu den Erörterungsterminen von Wyhl und Biblis: Hier sind nur 10% des Wortprotokolls (400 S. von 4.000 S.) inhaltsanalytisch untersucht worden.

- 50) Siehe oben S. 183.
- 51) Mehrzweckforschungsreaktor Kernforschungszentrum Karlsruhe (MZFR), 1.TEG 1962, Einwender: 3; Schnelle-Null-Energie-Anordnung Karlsruhe (SNEAK), 1963:1; Kernkraftwerk Obrigheim (KWO), 1965: 3; Kompakte natriumgekühlte Kernenergieanlage im Kernforschungszentrum Karlsruhe (KNK), 1966: 0.
- 52) Vgl. *Kitschelt* 1980: 208.
- 53) Z.B. Wyhl, siehe *van Buiren* 1975: 186; vgl. auch *Eisenhardt* 1980:50 f.
- 54) Vgl. *Rubbert* 1985: 89.
- 55) Vgl. *Ritsert* 1972: 17.
- 56) Für viele *Blümel* 1967, 1982; *Benda* 1981; *Ossenbühl* 1982, 1982a; *Schmitt Glaeser* 1984; *Schuy* 1986.
- 57) WP: 2275; A III, 9.
- 58) Vgl. *Bund der Bürgerinitiativen Mittlerer Neckar* 1986: 18 ff.; so auch *Hoffmann-Riem* 1982:213; zu den "neuen" Aufgaben der Verwaltungsgerechtigkeitsbarkeit - "politische Befriedungsfunktion unter den Bedingungen einer gesellschaftlichen Akzeptanzkrise", "Verschiebung...von der (klassischen) kassatorischen und revisorischen Funktion zu einer stärker reformatorischen Funktion" siehe *Kloepfer* 1985: 377. - Zur verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung um GKN-2 siehe oben S. 158.
- 59) Vgl. für viele *Blümel* 1972; *Schmitt Glaeser* 1975; *Ossenbühl* 1974; 5. Deutsches Atomrechts-Symposium 1977; später: *Salzwedel* 1981; *Ueberhorst* 1983.
- 60) *Van Buiren* 1975: 183.
- 61) E XIV: 4; E XV: 3.
- 62) E XII: 5.
- 63) Siehe S. 185.
- 63a) Siehe oben S. 206.

- 64) Vgl. *Bücker-Gärtner*, internes Arbeitspapier v. 26.11.86, S. 3.
- 65) WP: 0003 f.
- 66) Zur Allianz Genehmigungsbehörde/Antragsteller vgl. *Wolf* 1984: 250; siehe auch *Gerhardt/Jacob* 1986: 269, Anm. 101 zum "Bermudadreieck Hersteller-Gutachter-Genehmigungsbehörde".
- 67) Beispielsweise wird auf die Forderung, die Antragstellerin zu fragen, "ob sie zugesteht, daß die Entsorgung nicht gesichert ist" (WP: 3626) nach Hinweisen auf das Prozedere entgegnet: "...ich würde sagen, es ist Ihre Auffassung, daß die Entsorgung nicht gesichert ist und es genügt doch eigentlich, wenn Sie jetzt sagen, in dem Zusammenhang ist das von Belang, daß nach Ihrer Auffassung die Entsorgung nicht gesichert ist" (WP: 3627); vgl. a. WP: 1412, 2271.
- 68) Der Reihe nach ist bei den Erörterungsterminen für Mühlheim-Kärlich 1981 und Biblis C 1981 erörtert worden, in Themenblöcken hat man dagegen die Erörterungen für Krümmel 1982, Brokdorf 1981, Lingen 1981, Ohu 1981 organisiert (*Rubbert* 1985: 88) - ebenso neuerdings auch für Alkem 1984 und RBU 1985.
- 69) G II, 4.
- 70) WP: 202, 3297 f., 3308, 3312, 3615 f., 3620.
- 71) WP: 1318; vgl. a. WP: 1412, 1455, 1615.
- 72) A III, 7 f.
- 73) G II, 4.
- 74) Ebenda.
- 75) WP: 3529, 3532, 3629.
- 76) WP: 1790 f., 3526, 3614, 3672, 3674.
- 77) WP: 1754 f. Das Zitat ist - wie die folgenden - ohne Korrekturen aus dem Wortprotokoll übernommen.
- 78) WP: 1772.
- 79) WP: 2276.
- 80) WP: 2309.
- 81) WP: 2311 f.
- 82) WP: 2318.

- 83) Ebenda.
- 84) Vgl. *Heinze* 1987: 13.
- 85) *Kitschelt* 1984: 12-16, 193.
- 86) Vgl. *Löffler* 1985.
- 87) Zu rechtshistorischen und rechtsdogmatischen Herleitungen des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs.1 GG, 108 Abs.2 VwGO) siehe *Bartels* 1985; *Feuchthofen* 1984: 172; *Horn* 1987: 21; *Krieger* 1972: 125 f.; *Mauder* 1986; *Schilling* 1987: 45 f.;
- 88) BVerfGE 18, 399; vgl. *Feuchthofen* 1984: 170, Anm 4.
- 89) *Kopp* 1986: 1042.
- 90) Vgl. *Hoffmann-Riem/Rubbert* 1984: 40.
- 91) Vgl. *Dollinger* 1986: 26; *Rubbert* 1985: 89; *de Witt* 1984: 176.
- 92) *Dollinger* 1986: 26; ebenso *Stelkens* u.a. 1983: 875.
- 93) WP: 222, 278, 282.
- 94) WP: 1884, 3591.
- 95) WP: 1427, 1718 f., 1922, 2099, 2297, 3134 f.
- 96) WP: 1771, 1826, 2099.
- 97) Siehe *Wiedemann* in: *Lukes* 1977: 255f.
- 98) WP: 1302, 1854, 2110, 2683, 2686, 2692, 3104, 3110, 3112, 3114, 3527.
- 99) WP: 1419, 3120.
- 100) WP: 181.
- 101) WP: 2110.
- 102) WP: 1411, 3108, 3319, 3639.
- 103) WP 1429, 1431, 1438.
- 104) WP: 1751, 1854, 3152.
- 105) WP: 1488 f., 2291, 3598, 3662.
- 106) WP: 3116.



- 107) WP: 2295, 3629.
- 108) *Kitschelt* 1984: 194 ff.
- 109) Ebenda, 199 f.
- 110) Siehe unten den Beitrag von *Gloede/Bücker-Gärtner* (in diesem Band, S. 380 ff.).
- 111) WP: 1411, 3640.
- 112) WP: 3756.
- 113) Vgl. etwa das "Schlußwort" WP: 3747-3758, siehe auch WP: 1411-1413, 2270, 2274, 3343, 3638 ff.
- 114) WP 3751.
- 115) WP: 3292, 3316, 3638-3640.
- 116) WP: 1417 f., 1449.
- 117) WP: 1449, 3645.
- 118) WP: 1493 f.
- 119) WP: 3124.
- 120) WP: 3567 f.
- 121) WP: 3569.
- 122) WP: 3644.
- 123) WP: 3329.
- 124) WP: 1446, 3124.
- 125) WP: 1446, 2289, 3570.
- 126) WP: 3326.
- 127) WP: 3328.
- 128) WP: 2430, 3566.
- 129) WP: 1419 f.
- 130) WP: 3567, 2430.
- 131) WP: 1419 f.

- 132) WP: 3329.
- 133) WP: 2297.
- 134) WP: 1779.
- 135) WP: 1471.
- 136) WP: 3648.
- 137) WP: 2436, 3332.
- 138) WP: 3325 f.
- 139) WP: 1471.
- 140) WP: 2421 f.
- 141) WP: 206, 2422, 3436.
- 142) WP: 1430.
- 143) Vgl. *Mayntz* u.a. 1971: 12.
- 144) WP: 3288 ff.
- 145) WP: 2305; siehe auch 2433, 2435, 2820. Das Zitat ist - wie die nachfolgenden - unkorrigiert aus dem Wortprotokoll übernommen.
- 146) WP: 1803.
- 147) WP: 1912.
- 148) WP: 1920.
- 149) WP: 3753.
- 150) WP: 3527; siehe auch 3539 f.
- 151) WP: 3116.
- 152) WP: 1493 f., 2421 f.
- 153) WP: 1417, 1752, 2290 f., 3571.
- 154) vgl. etwa WP: 1698 ff., 1806 ff., 3284 ff.
- 155) WP: 1471.
- 156) WP: 2297.

- 157) WP: 2334.
- 158) WP: 3133.
- 159) WP: 2457.
- 160) WP: 2294.
- 161) WP: 3753.
- 162) WP: 3660.
- 163) WP: 3570 f., siehe auch 3670.
- 164) WP: 3675.
- 165) Siehe dazu *Luhmann* 1978: 37.
- 166) Vgl. *Eisenhardt* u.a. 1978.
- 167) WP: 3640 f.
- 168) WP: 1429, 3313.
- 169) WP: 1825.
- 170) WP: 1315 f., 1428, 1797 ff., 2099, 3310, 3612 f., 3648.
- 171) A III, 10.
- 172) WP: 1439, 1719, 2099.
- 173) A III, 6.
- 174) WP: 3131.
- 175) WP: 1895.
- 176) WP: 1825, 3601.
- 177) WP: 239, 2113.
- 178) WP: 1754.
- 179) WP: 1833, 1837, 1888, 3108, 3292, 3316, 3639 f.
- 180) WP: 232, 1486, 1681 f., 2279, 3109, 3526.
- 181) Siehe oben S. 182 f.
- 182) Vgl. *Luhmann* 1984: 203 ff.

- 183) Siehe dazu unten die Analyse von *Gloede* (in diesem Band, S. 316 f.).
- 184) Häufiger ist, daß Einwender den Erörterungstermin vorzeitig verlassen und "platzen lassen", z.B. Wyhl 1974 (*van Buiren* u.a. 1975: 178) und 1983 (FR vom 21.6.1983), Alkem 1984 (FR vom 26.9.1984), Wackersdorf 1984 (SZ vom 15.2.1984), Niederaichbach 1985 (SZ vom 8.3.1985); weitere Nachweise bei *Ruppert* 1985: 87, Anm. 105.
- 185) Vgl. Gruppengespräch mit Einwendern, Protokoll 1985: 8, 28 f.
- 186) G IV, 5.
- 187) WP: 3283; dies ist zu unterscheiden von der Ausweitung des Themenspektrums der schriftlichen Einwendungen, was grundsätzlich von der Verhandlungsleitung nicht beanstandet worden ist.
- 188) WP: 181, 202 f., 3614 ff.
- 189) WP: 2118, 3297, 3307, 3312, 3316, 3615.
- 190) Siehe oben S. 26 f.
- 191) WP: 1413.
- 192) WP: 3319.
- 193) WP: 1868.
- 194) WP: 1717, 2297.
- 195) WP: 3523.
- 196) WP: 3307.
- 197) WP: 1490, 3276.
- 198) WP: 3757.
- 199) WP: 2429.
- 200) WP: 1323, 1490, 1499, 2429, 2458.
- 201) WP: 3300.
- 202) Siehe dazu oben den Beitrag von *Gloede* (in diesem Band, S. 148).
- 203) Vgl. oben den Beitrag von *Ronellenfitsch* (in diesem Band, S. 29 ff.).
- 204) Vgl. unten den Beitrag von *Blickle* (in diesem Band, S. 485 ff.).
- 205) Siehe dazu auch unten die Beiträge von *Bechmann* (in diesem Band, S. 471 ff. und S. 495 ff.).

- 206) Vgl. *Braczyk* 1986.
- 207) Vgl. *Kitschelt* 1984.
- 208) Zu dieser Differenzierung siehe unten ausführlich der Beitrag von *Gloed/Bücker-Gärtner* (in diesem Band, S. 319 ff.).
- 209) WP: 1717.
- 210) Dazu siehe auch *Fach/Simonis* 1987: 193 ff.
- 211) Siehe oben S. 41 f.
- 212) Siehe oben S. 45 f.
- 213) Die Modelle der positionellen und diskursiven Kommunikation sind in Analogie zu denen eines diskursiven und positionellen Politikstils bei *Ueberhorst* (1985: 356 ff.) entwickelt. Eine vergleichbare Zuschreibung trifft auch *Kitschelt* (1984: 199): bei Kernenergiebefürwortern konstatiert er ein eher "monologisch-strategisches" bei Kernenergiegegner dagegen ein "dialogisches" Verhalten, im ersten Fall auf Grundlage einer relativ kohärenten, im zweiten Falle einer relativ inkohärenten Gesellschaftskonzeption.
- 214) Ausführlicher dazu der Beitrag von *Bechmann* (in diesem Band, S. 471 ff.).
- 215) Zur administrativen Abwägung vgl. *Ladeur* 1984, bes. 32 f., derselbe 1985.
- 216) *Pitschas* 1987: 414; *Ronellenfitsch* 1986: 189 f. mit weiteren Fundstellen; *de Witt* 1984a: 141 mit weiteren Fundstellen.
- 217) So *Schmitt Glaeser* 1976: 443, auch oben *Ronellenfitsch* (I.1); weitere Nachweise für diese Auffassung bei *de Witt* 1984a: 141, Anm. 28; kritisch dazu unten *Bechmann* (S. 495 ff.).
- 218) *Roßnagel* 1987: 65 f., der wiederum BVerfGE 49, 89 (146 f.) zitiert; weitere Fundstellen ebenda 66, Anm 6-8.; siehe auch *Hoffmann-Riem/Rubbert* 1984: 16.
- 219) *Gerhardt/Jacob* 1986: 268, die wiederum *Hofmann* 1984: 78 zitieren.
- 220) Vgl. *Ule/Laubinger* 1978, *Bohnert* 1979, *Bohne* 1980: 29 ff. derselbe 1981: 50 ff., *Hoffmann-Riem* 1982: 191 ff., *Hucke/Ullmann* 1980, *Salzwedel* 1981, *Kunreuther* 1983, *Ueberhorst* 1983: 65 f., *Hufen* 1986: 93 f., *Bauer* 1987, *Beyerlin* 1987, *Wolf* 1987: 364 f. Ausführlich unten auch *Bechmann* (in diesen Band, S. 501 ff.).
- 221) G II, 7.

- 222) Siehe dazu den Beitrag von *Gloede* (in diesem Band, S. 149 ff.).
- 223) A V, 2
- 224) Anders in Schlüsselpersonengesprächen, G IV, 7.
- 225) WP: 0003, 2123, 3126.
- 226) 1. TEG 1982: 179.
- 227) *Geulen* 1980: 31, weiterführend *Papier* 1980: 315 ff.
- 228) G II, 2.
- 229) Vgl. *Rubbert* 1985: 91, *Hucke* u.a. 1984: 218 f.
- 230) WP: 3300.
- 231) 1. TEG 1982: 138.
- 232) A III, 8.
- 233) Landschaftsökologisches Gutachten, *Prof. A. Kohler*, Institut für Landeskultur und Pflanzenökologie der Universität Hohenheim, 1. TEG 1982: 147.
- 234) Ebenda.
- 235) Ebenda, 148 ff.
- 236) WP: 1756-1798, bes. 1773 ff.
- 237) Vgl. *Hoffmann-Riem* 1982: 208, 211 f.
- 238) Vgl. *Voigt* 1986: 8 ff.
- 239) *Bohne* 1980: 26.
- 240) *Luhmann* 1972.
- 241) Vgl. *Schmidt-Aßmann* 1982, derselbe 1984: 6 ff.
- 242) So z.B. *Hoffmann-Riem* 1982: 203 ff.
- 243) *Hucke* u.a. 1984: 218 f.
- 244) Vgl. *Edelmann* 1975: 310, *Luhmann* 1978: 223 ff.
- 245) Vgl. *Eisenhardt* 1980: 8.
- 246) Vgl. *Rose* 1967: 219 ff., *Edelmann* 1975: 308, *Mengel* 1983, *Hoffmann-Riem* 1982: 215, *Hoffmann-Riem/Rubbert* 1984: 39 Anm. 251, *Rubbert* 1985: 115 ff., *Hörning* 1985: 193, *Conrad* 1986: 28 ff., *Gerhardt/Jacob* 1986: 270, *Sarcinelli* 1987.

*Wolfram Schmittel*

**Exkurs: Zur Entwicklung des Instruments  
"Dokumentenanalyse" im Rahmen der Pilotstudie**

**Inhaltsverzeichnis**

1	Zum Stellenwert der Dokumentenanalyse	264
2.	Die Entwicklung des Instruments	265
2.1	Das Problem	266
2.2	Die Sichtung von verschiedenen Lösungsansätzen	266
2.3	Zusammenfassende Beurteilung, Schlußfolgerungen für ein eigenes Konzept	277
2.4	Aufbau der Dokumentenanalyse im Detail	281
3.	Schlußbemerkung	288
	Fußnoten	290
	Literaturverzeichnis	293

## 1. Zum Stellenwert der Dokumentenanalyse

Im Forschungsprojekt "Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben" sollen unter anderem die Wahrnehmungen, Einschätzungen und Erwartungen der verschiedenen Akteure (also von Behörden, Antragstellern, Einwendern und Experten) hinsichtlich der Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen förmlicher Verfahren erhoben werden.

Zu diesem Zweck kommen eine Reihe von Instrumenten der empirischen Sozialforschung zum Einsatz: ein (leitfadenorientiertes) Gruppengespräch mit Einwendern, eine (leitfadenorientierte) Befragung von Schlüsselpersonen der beteiligten Akteursgruppen, eine (standardisierte, teilrepräsentative, mündliche) Befragung der regionalen Bevölkerung im Umkreis von 20 km um den Standort des Vorhabens und eine (quantitative und qualitative) Dokumentenanalyse (Inhaltsanalyse). Jedes dieser Instrumente ist in einem iterativen Prozeß konstruiert worden; hier soll die Dokumentenanalyse entwickelt werden.

Als Gegenstand der Dokumentenanalyse kommen im vorliegenden Fall GKN-2 Neckarwestheim in Betracht:

- die Zeitungsberichterstattung
- die Akten der verschiedenen Akteure
- das Wortprotokoll des Erörterungstermins.

Orientiert man sich an den Kriterien Zugänglichkeit, Gesamtheit und Authentizität (im Hinblick auf den Kristallisationspunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung: den Erörterungstermin), so wird das **Wortprotokoll des Erörterungstermins zum wichtigsten Dokument, gerät in den Mittelpunkt der Überlegungen zur Dokumentenanalyse.**

Erinnern wir uns: Während der Auslegungsfrist für das Projekt GKN-2 Neckarwestheim sind insgesamt 28.469 Einwendungen fristgerecht erhoben und in insgesamt 277 Einwendungsschriftsätzen eingebracht worden. Diese hat man in der Zeit vom 1.11.1981 - 13.1.1982 an insgesamt 19 Verhandlungstagen im Erörterungstermin nacheinander abgehandelt und diesen Vorgang auf 3.956 Seiten protokolliert. Das Wortprotokoll umfaßt also die Grundgesamtheit aller mündlich vorgetragenen Einwendungen (sowie ihre jeweilige Erörterung). **Der beson-**



dere Stellenwert der Analyse dieses Dokuments liegt darin, daß sie den umfassendsten Zugang zu der Akteursgruppe der Einwender ermöglicht.

Über Gruppengespräch, Schlüsselpersonenbefragung und regionale Bevölkerungsbefragung sind dagegen nur einzelne Einwender erreichbar. Eine geplante schriftliche Befragung der Einwender, die diese Lücke hätte schließen können, ist nicht zustande gekommen, weil die zuständigen Behörden die hierfür notwendigen Daten unter Hinweis auf datenschutzrechtliche Bestimmungen verweigert haben. Mit demselben Argument ist der Forschergruppe (ebenso wie zuvor den Einwendern) auch der Zugang zu einer anderen Grundgesamtheit der Einwendungen gesperrt worden, nämlich der Zusammenstellung aller bei den Genehmigungsbehörden eingegangenen schriftlichen Einwendungen.

War diese Zurückhaltung nicht vorausgesehen worden, so ist es zu erwarten gewesen, daß die Akten der verschiedenen Akteure unzugänglich blieben. Die Riegel, die man vorgeschoben hat, tragen die Namen: sensible Vorgänge, Datenschutz, Betriebsgeheimnisse, Furcht vor Verwendung des daraus gezogenen Wissens, Mißtrauen gegenüber dem Forschungszweck.

Die Zeitungsberichterstattung ist demgegenüber problemlos über die jeweiligen Archive zugänglich gewesen; sie ist in einer umfangreichen Sammlung von Artikeln aus "Heilbronner Stimme", "Ludwigsburger Kreiszeitung", "Stuttgarter Zeitung" und "Stuttgarter Nachrichten", den regionalen bzw. überregionalen Tageszeitungen im Umkreis von Neckarwestheim dokumentiert<sup>1</sup>. Die Zeitungsanalyse folgt allerdings einer eigenen Fragestellung - dem Ausfüllen medialer Funktionen - und wird daher in einem gesonderten Exkurs behandelt<sup>2</sup>. Im Zusammenhang mit der Inhaltsanalyse des Wortprotokolls hat die Berichterstattung als "Fundgrube" gedient für Hintergrund- und Orientierungswissen, gelegentlich ist sie vergleichend herangezogen worden, um "Atmosphärisches", "Positionen", die sich im Wortprotokoll niedergeschlagen haben, aus einer anderen Perspektive besser einordnen zu können.

## **2. Die Entwicklung des Instruments**

Bei der Entwicklung des Instruments Dokumentenanalyse, d.h. hier der Inhaltsanalyse des Wortprotokolls des Erörterungstermins, haben wir uns vom Argu-

mentationsmodell der Topik, der Techne des Problemdenkens<sup>3</sup> leiten lassen. Danach ist in drei Arbeitsschritten vorzugehen:

1. der Formulierung des Problems
2. der Sichtung von verschiedenen Lösungsansätzen und ihrer Beurteilung
3. den Schlußfolgerungen und der Entwicklung eines eigenen Konzeptes.

## 2.1 Das Problem

Das Problem, das sich bei der Analyse des Wortprotokolls zum Erörterungstermin stellt, wollen wir folgendermaßen formulieren:

Wie kann man

- von einem anderen Forscher nachprüfbar, wiederholbar,
- auf andere Fälle - zumindest im Rahmen des Forschungsprojekts - anwendbar,
- unter Einbeziehung der Projekt-Forschungsfragen bzw. des Fragebogens für die regionale Bevölkerungsbefragung

die in 277 schriftlichen Einwendungen gefaßten ca. 29.000 Einwendungen, niedergeschrieben auf ca. 4.000 Seiten, ordnen und auswerten?

## 2.2 Sichtung verschiedener Lösungsansätze und ihre Beurteilung

Zwei Typen von Analysen dokumentierter Einwendungen sind auseinanderzuhalten:

- die Dokumentenanalyse von Genehmigungsbehörden
- die Dokumentenanalyse von Sozialwissenschaftlern.

Sie unterscheiden sich in Methode und Erkenntnisinteresse (Perspektive), auch im Gegenstand selbst.

Gegenstand der administrativen Dokumentenanalyse ist im Falle GKN-2 zunächst die Gesamtheit der rechtzeitig innerhalb der Auslegungsfrist eingegangenen schriftlichen Einwendungen. Inwieweit auch die verspätet erhobenen schriftlichen Einwendungen<sup>4</sup> faktisch einbezogen worden sind, ist nicht bekannt; es konnte auch nicht ermittelt werden, in welchem Umfang das Wortprotokoll selbst analysiert worden ist.

Die Untersuchung wird von der Behörde in zwei Arbeitsschritten vollzogen. Zunächst werden die Einwendungen verschiedenen Kategorien zugeordnet, dann werden sie - im Rahmen dieser Zuordnung - sachlich anhand der gesetzlichen Genehmigungskriterien beurteilt; dieser Vorgang wird als schriftliche Stellungnahme zu den Einwendungen in der 1.TEG fixiert.

Schauen wir uns den ersten Arbeitsschritt genauer an. Im Falle GKN-2 sind die Einwendungen 14 verschiedenen Kategorien (mit zusätzlichen Unterkategorien) subsumiert worden<sup>5</sup>.

Diese Kategorien sind aus den Normen abgeleitet, welche die Genehmigungsvoraussetzungen für die betreffende kerntechnische Anlage (§7 Abs. 2 AtG) und den Zweck des Erörterungstermins (§8 Abs.2 AtVfV) nennen.

Nach Schlüsselpersonenaussagen sollen sie von ein bis zwei Mitarbeitern der Genehmigungsbehörde in einem ad-hoc-zu-Fuß-Verfahren, d.h. ohne Rückgriff auf Systematiken bei ähnlichen Genehmigungsverfahren (weil es solche Systematiken nicht gäbe) und ohne einen Informationsaustausch, sei es mit den übrigen beteiligten Drittbehörden des Landes, sei es mit Genehmigungsbehörden anderer Bundesländer, produziert worden sein.

So unsystematisch ist die Kategorienbildung allerdings nicht, verfolgt man die Kategorien von Einwendungen, die bisher in Baden-Württemberg in den 1.Teilerrichtungsgenehmigungen für kerntechnische Anlagen entwickelt worden sind<sup>6</sup>. Es ist dabei zum einen zu erkennen, daß bereits seit 1970 (KKP-1 Philippsburg) Einwendungen in den Teilerrichtungsgenehmigungen bestimmten Kategorien zugeordnet werden (vorher sind sie in Anbetracht der geringen Einwenderzahlen einzeln in der jeweiligen Teilerrichtungsgenehmigung in Kurzfassung aufgeführt worden); und zum anderen, daß über die Zeit die Einwendungsfelder und damit auch die Kategorien in den Teilerrichtungsgenehmigungen erheblich erweitert (1970: 4; 1972: 6; 1975: 9; 1977: 8; 1982:14) und ausdifferenziert worden sind - auch gegenüber dem Katalog von Genehmigungsvoraussetzungen nach §7 Abs. 2 AtG.

Der Filter, die Perspektive der Genehmigungsbehörden bleibt davon im Grundsatz freilich unberührt: Danach sind die Einwendungen allein auf ihren sachlichen Gehalt in Bezug auf die Genehmigungsvoraussetzungen zu prüfen und zu beurteilen.

Die Dokumentenanalyse (Inhaltsanalyse) als Instrument der Sozialwissenschaften ist ein zu umfangreicher Gegenstand, als daß er hier ausführlich vorgestellt und diskutiert werden könnte<sup>7</sup>. Zur Orientierung mag - in Anlehnung an Ritsert (1972) - der Hinweis auf drei unterschiedliche inhaltsanalytische Ansätze genügen:

- Das intuitiv-hermeneutische Vorgehen hat sein Musterbeispiel in der geschichtswissenschaftlichen Quellenkritik. Man könnte es als die Methode plausibler, informierter, phantasievoller subjektiver Interpretation beschreiben.
- Das quantitative Vorgehen hat seinen Ausgangspunkt bei der content analysis von Berelson. Es orientiert sich an manifesten Inhalten; versucht Häufigkeiten bestimmter Merkmale zu bestimmen und von hier auf Bedeutungen/Stärken/Gewichte zu schließen. Das quantitative Vorgehen wird in der computergestützten Inhaltsanalyse weitergeführt.
- Von qualitativem Vorgehen wird in Anlehnung an Kracauer gesprochen: über manifeste Inhalte hinausgehend wird versucht, auch latente Sinnstrukturen, Kontext, Singularität und Präsenz i.S. von Nicht-Abwesenheit zu erfassen. Der Ansatz wird im sog. ideologiekritischen Vorgehen in Anlehnung an Adorno weitergeführt; hier wird angestrebt, den "gesellschaftlichen" Gehalt von Texten "zu dechiffrieren"<sup>8</sup>.

Diese Trias inhaltsanalytischer Ansätze wird häufig auf einen Dualis reduziert: Die Unterscheidung in qualitative und quantitative Inhaltsanalyse. Intuitiv-hermeneutisches Vorgehen wird dabei als qualitativer Ansatz bewertet; quantitatives Vorgehen ist eindeutig; das qualitative Vorgehen im voranstehenden Sinne wäre eine Mischform. Im weiteren Verlauf wollen wir diesen Sprachgebrauch aufnehmen.

Bei der Suche nach verschiedenen Lösungsansätzen für unser Problem wollen wir uns auf solche Untersuchungen beschränken, die Erörterungstermine inhaltsanalytisch angehen.

Es gibt dabei zwei Perspektiven: Bei Medienanalysen, also Untersuchungen zur Berichterstattung bestimmter Medien, kommt der Erörterungstermin nur mittelbar in den Blick<sup>9</sup>. Im Zentrum steht das entsprechende Medium selbst mit seinen Informationsleistungen, Wertungen und Wirkungen. Medien sind das klassische, mittlerweile sehr ausdifferenzierte Untersuchungsfeld der Inhaltsanalyse.

Aus der großen Zahl von Untersuchungen des Spezialgebietes, das die Berichterstattung zum Kernenergiekomplex zum Gegenstand hat, seien zur Illustration erwähnt: die Analyse der Presseberichterstattung über Bürgerinitiativen im Bereich von Kernkraftwerken<sup>10</sup>, zur Wiederaufarbeitungstechnologie<sup>11</sup>, zur Kernenergiekontroverse insgesamt<sup>12</sup>.

Unmittelbar mit dem Erörterungstermin befassen sich unseres Wissens nach drei inhaltsanalytische Studien auf der Grundlage von Protokollen, auch Videoaufzeichnungen und den Protokollen eigener Beobachtungen als Teilnehmer. Die Vorgehensweisen und Ergebnisse sollen im folgenden kurz dargestellt werden.

*Van Buijren u.a.* untersuchen im Rahmen der Batelle-Studie "Bürgerinitiativen im Bereich von Kernkraftwerken" (1975), die im Auftrag des BMFT durchgeführt wurde, einen Erörterungstermin in Ludwigshafen (1970, im Zusammenhang mit einem geplanten Kernkraftwerk der BASF) und einen in Wyhl (1974). Die Analyse des Ludwigshafener Termins gibt wenig her; es werden hier auf der Grundlage des Protokolls lediglich knappe allgemeine Aussagen zur Präsenz, dem formalen Ablauf (Tagesordnung) und den angesprochenen Sachthemen gemacht<sup>13</sup>. Die Auswertung des Erörterungstermins in Wyhl anhand der Niederschrift und einer offenen Beobachtung mittels Videoaufzeichnung ist dagegen umfassender als Kommunikationsanalyse angelegt. Sie geht fünf Fragestellungen nach:

- der Situation (den organisatorischen und örtlichen Verhältnissen)
- den Kommunikatoren und Interaktionspartnern
- den Kommunikationsinhalten (der sprachlichen und nicht-sprachlichen Interaktion)
- den verdeckten Kommunikationsinhalten
- der Kommunikationswirkung.

Die kommunikative Situation wird mittels Aussagen zu Präsenzen, Anhördauer, Sitzordnung, Tagesordnung (thematische Reihenfolge), Ablauforganisation und dem faktischen Ablauf beschrieben und beurteilt: auf Seiten der Einwender habe sich ständig der Verdacht verdichtet, daß "abgeschnitten und durchgezogen werden" sollte, "daß einer der entscheidenden Faktoren dieser Kommunikationssituation - die Gleichbehandlung der Kommunikationspartner - bewußt außer Kraft gesetzt werde"<sup>14</sup>. Der Verhandlungsleiter habe sich im wesentlichen an formalen Kriterien orientiert mit der Folge, daß die Betroffenen "die Spielre-

geln des Verfahrens mehr als Behinderung und Verweigerung von Rechten, denn als Garantie für eine bürgerschaftliche Partizipation"<sup>15</sup> wahrgenommen hätten.

Kommunikatoren und Interaktionspartner teilt man in vier Gruppen: Antragsteller/Hersteller, Genehmigungsbehörde, Einsprecher (Bürger-initiativen)/Organisationen/Einzeleinsprecher und Publikum. Es falle auf, daß schwerpunktmäßig 'wortgewandte' Einwender aus nicht-lokalen, überregionalen Bürgerinitiativen vor den örtlichen Vertretern die Hauptrolle gespielt hätten, und daß "weniger wortgewandte Redner tendenziell zurückgedrängt" worden seien, wohl aus der Furcht der dazugehörigen Gruppe heraus, nicht ernstgenommen zu werden<sup>16</sup>. Ein wesentlicher Teil der Redezeit sei somit auf Expertendiskussionen entfallen über "Radioaktivität, radioaktive Katastrophen und energiewirtschaftliche Notwendigkeit von KKWs"<sup>17</sup>. Der Erörterungstermin werde von allen Beteiligten "als einzige institutionalisierte Möglichkeit einer Kommunikation akzeptiert"<sup>18</sup>, allerdings mit sehr unterschiedlichen Erwartungen:

die Genehmigungsbehörde sähe den Zweck darin, "sich ein genaues Bild von den Einwendungen zu machen und diese mit Vertretern der Antragsteller und Hersteller diskutieren zu können unter der... (konstitutiven) Bedingung eines geregelten Ablaufs"<sup>19</sup>,

die Einwender erwarteten, "ein letztes Mal ihre Interessen in den Planungsprozess einzubringen und diese wegen der großen Öffentlichkeit des Erörterungstermins einem breiteren Publikum nochmals bekanntmachen zu können, wobei keine konkreten Erwartungen hinsichtlich der inhaltlichen Berücksichtigung ihrer Einwendungen im weiteren Planungsprozeß an den Erörterungstermin selbst geknüpft" würden, aber die Angemessenheit der Kommunikationssituation unverhandelbare Voraussetzung wäre<sup>20</sup>.

Die Kommunikationsinhalte selbst werden in der Studie 14 Themenkategorien zugeordnet und nach der jeweils aufgewendeten Redezeit in eine Reihenfolge gebracht. Der Vergleich zeigt eine insgesamt abweichende Struktur bei Einwendern, Genehmigungsbehörde und den anderen Akteuren. Besitze das Thema Radioaktivität bei allen Akteuren höchste Vortragspriorität, so ergäben sich bei anderen deutliche Abweichungen, insbesondere bei zweien:

"Während die Themenbereiche 'Erörterungstermin' und 'Genehmigungsverfahren' an 13. bzw. 11. Stelle bei den Einsprechern stehen, verwenden

die Vertreter der Genehmigungsbehörden auf diese beiden Themenbereiche die zweit- bzw. drittlängste Redezeit".

"Partizipationsforderungen stehen auf seiten der Einsprecher deutlich an höherer Stelle als auf seiten der Genehmigungsbehörde"<sup>21</sup>.

Auch seien die thematischen Schwerpunktgruppen für Einwender und Genehmigungsbehörde unterschiedlich zusammengesetzt. Diese Schwerpunkte werden nicht unmittelbar als Ausdruck des tatsächlichen Problemdrucks der Akteure gewertet, sondern auch in Abhängigkeit von restriktiven Rahmenbedingungen der Kommunikationssituation und im Zusammenhang mit verdeckten Kommunikationsinhalten gesehen. Zu letzteren zähle z.B. das Phänomen, "daß allen Beteiligten bekannte Fakten bewußt nicht sprachlich formuliert werden, wohl aber als Vorverständnis mit in den Kommunikationsprozeß eingehen"<sup>22</sup>.

Aufschlüsse über die Kommunikationswirkung werden mit Hilfe einer Gegenüberstellung von postulierten Ansprüchen und tatsächlichem Verhalten gewonnen. Die erkennbaren Widersprüche verdeutlichten, weshalb die Beteiligten aneinander vorbeiredeten.

Als Fazit stellt die Studie fest: Dauer und formaler Ablauf der Erörterungstermine sei trotz zunehmenden Widerstandes gegen KKW's gleichgeblieben, die Forderung nach mehr Partizipation bei den Adressaten ins Leere gelaufen. Das Klima der Auseinandersetzung habe sich verschärft. Bürgerinitiativen hätten sich zunehmend sachkundiger gemacht und forderten nun eine Pro-Kontra-Diskussion mit eigenen Experten, dies verstärkte Oligarchierungstendenzen<sup>23</sup>.

Wird die van Buiren-Studie im wesentlichen ergebnisorientiert präsentiert, so macht die Untersuchung von Eisenhardt, "Der Erörterungstermin, Erwartungen und Kommunikation an zwei ausgewählten Beispielen" (ebenfalls von Batelle, diesmal für das BMI, 1980) auch die Vorgehensweise transparent. Gegenstand sind ein Erörterungstermin für Biblis C (1977) und -nochmals- der Erörterungstermin in Wyhl (1974). Das Material für die Untersuchung von Erwartungen und Kommunikation zwischen den beteiligten Gruppen liefern die Wortprotokolle (Wyhl ca. 400 S., Biblis ca. 4000 S.). Die Studie ist dabei als empirische Fortsetzung der eher theoretischen Untersuchung von Eisenhardt/Krebsbach, "Stereotype Wahrnehmung" (Batelle, im Auftrag des BMI 1978) angelegt und soll überprüfen helfen, "ob und in welcher Weise die ... mit Hilfe fiktiver Selbstdarstellungen aller beteiligten Gruppen erarbeiteten Zuschreibungen und Kommunikationsstörungen auch in realen Situationen wiederzufinden sind". Im Zentrum ste-

hen also die Aussagen zur Kommunikation, die Diskussion der Sachthemen bleibt dagegen unberücksichtigt<sup>24</sup>. Die Inhaltsanalyse wird intuitiv-hermeneutisch, also qualitativ auf der Basis intuitiven Sprachverstehens durchgeführt, ein Anspruch auf "Reproduzierbarkeit der Ergebnisse" wird nicht erhoben<sup>25</sup>.

Die Studie geht in der folgenden Weise vor: In einer ersten Protokolldurchsicht sucht Eisenhardt nach Passagen zu "Problemen der Kommunikation zwischen den beteiligten Gruppen" (ohne allerdings im Bericht zu explizieren, was darunter verstanden wird) und trifft nach diesem Kriterium eine Vorauswahl von Diskussionsbeiträgen: ca. 50 S. für Wyhl, ca. 160 S. für Biblis. Im zweiten Arbeitsschritt werden diese genauer im Hinblick auf die Themen der Kommunikation ausgewertet und der folgende Katalog von Kategorien gebildet:

- Verhandlungsführung
- Verfahrensfragen
- Funktion des Erörterungstermins
- Glaubwürdigkeit
- Kompetenz
- Neutralität
- Verhalten

Diese Kategorien werden - wie die folgende Übersicht zeigt - operationalisiert.



## **Übersicht 1: Kategorien bei Eisenhardt (1980: 20 f.)**

### **1) Verhandlungsführung**

Unter dieser Kategorie sind Passagen gefaßt worden, in denen

- der Verhandlungsleiter seine Auffassung von seiner Rolle bzw. Aufgabe darlegt,
- Handlungsspielräume bzw. Ausgestaltungsmöglichkeiten des Verhandlungsleiters deutlich werden.

### **2) Funktion des Erörterungstermins**

Diese Kategorie enthält Passagen, in denen

- die Verhandlungsleitung auf die formale Verfahrensvorschrift und die sich daraus ergebenden Restriktionen hinweist,
- die Verhandlungsleitung ihr Bemühen um die Erfüllung des Zwecks des Erörterungstermins deutlich macht,
- die Einwender die formalen Restriktionen kritisieren,
- die Einwender ihre Vorstellungen über die Funktion darlegen.

### **3) Verfahren**

Mit dieser Kategorie wird versucht, in Abgrenzung zu Kategorie 2 Inhalte zu erfassen, die sich generell

- auf das atomrechtliche Genehmigungsverfahren,
- Fragen der Gesetz- bzw. Verordnungsgebung,
- Probleme der Vorbereitung (z.B. Auslegungsfrist) oder der Durchführung (z.B. Beteiligung der Öffentlichkeit) beziehen.

#### **3a) Verfahrensablauf**

Diese Kategorie wurde nur auf den Termin in Biblis angewendet.

Hierunter sind Passagen gefaßt, die

- Unstimmigkeiten der Planung des Ablaufs und
- Probleme der Gestaltung der Tagesordnung

behandeln, soweit die Streitpunkte auf die generelle Verfahrensordnung bzw. wahrgenommene Restriktionen enthalten.

### **3b) Verfahrensänderung**

Diese Kategorie wurde ebenfalls nur für Biblis aufgenommen. Wegen der geringen Häufigkeit erscheint sie nicht in der Übersicht in Abschnitt 4.1. Wir halten diese Kategorie jedoch für inhaltlich wichtig. Sie enthält die gegen Ende der Veranstaltung von seiten der Einwender und der Genehmigungsbehörde diskutierten

- Lösungsmöglichkeiten zur Beseitigung von Hemmnissen, die einer für beide Seiten befriedigenden Kommunikation entgegenstehen.

### **4) Neutralität**

Unter diese Kategorie fallen Passagen, in denen

- die Einwender kritische Anmerkungen zu Stellung und Auftraggebern der Sachverständigen machen,
- die Genehmigungsbehörde dazu Stellung nimmt.

### **5) Glaubwürdigkeit**

Hier wurden Passagen aufgenommen, in denen

- das Problem vorgefaßter Entscheidungen aus der Sicht der Einwender thematisiert wird und
- von seiten der Einwender Zweifel an den Erfahrungen im Umgang mit der geplanten Anlage geäußert werden.

### **6) Kompetenz**

Es sind hier einzelne Passagen ausgewählt worden, in denen

- die Genehmigungsbehörde zu Auswahl und Kontrolle von Sachverständigen Stellung nimmt bzw.
- der Sachverstand der Einwender angezweifelt wird.

### **7) Verhalten**

Diese Kategorie wurde nur für den Termin in Biblis ausgewertet, obwohl auch Passagen des Wyhler Termins zunächst darunter eingeordnet wurden. Die Wyhler Passagen wurden nicht ausgewertet, da sie ausschließlich gegenseitige, z.T. sehr kritische persönliche Wertungen der jeweiligen Gesprächskontrahenten enthalten. Ihre Analyse ergäbe keine für das Projekt verwertbaren Aussagen.

Beim Biblis-Termin sind unter der Kategorie Verhalten solche Passagen eingeordnet worden, in denen

- Beziehungsaspekte der Kommunikation

eingebraucht wurden.

Im weiteren Verlauf ist wegen der "Beachtung, die den genannten Kategorien beigemessen werden muß ... der Schwerpunkt der Aufgabenstellung ((von der Untersuchung der stereotypen Zuschreibungen)) auf die Beschreibung und Analyse der auf Ablauf und Zweck des Erörterungstermins gerichteten unterschiedlichen Erwartungen verlagert" worden; es wird angenommen, daß Wahrnehmungen und Zuschreibungen Indikatoren gruppenspezifisch unterschiedlicher, z.T. unstrukturierter bzw. unartikulierter Erwartungen sind<sup>26</sup>. Auch ergibt sich aus dieser Verlagerung die Möglichkeit, "konkret auf die Gestaltung des Erörterungstermins bezogene Empfehlungen zur Vermeidung und Reduzierung von Störeinflüssen auf die Kommunikation der beteiligten Gruppen zu erarbeiten"<sup>27</sup>.

Im dritten Arbeitsschritt werden Wortbeiträge, denen exemplarischer Charakter beigemessen wird, zusammengestellt, als Zitate den einzelnen Kategorien zugeordnet (Auswertung) und im Zusammenhang mit der jeweiligen Kategorie bewertet (Interpretation); dabei bleibt der inhaltliche Wahrheitsgehalt der Zitate unbefragt, es geht ausschließlich um die Erwartungen der Akteure<sup>28</sup>.

Als Ergebnisse werden u.a. festgehalten: Anlaß für die Debatten über das Verfahren selbst sei die "mangelnde Normierung des Verfahrens" bzw. fehlende Praxis, die diesen Mangel hätte aufheben können. Die Verlaufsformen des Erörterungstermins seien für keine der Parteien befriedigend. Die Erwartungen der Einwender - die generell das Ziel hätten, den Bau des jeweiligen Kernkraftwerks zu verhindern, freilich "wissen, daß sie dies durch ihre Einwendungen und ihre Anwesenheit beim Erörterungstermin nicht erreichen können" - seien, "ernst genommen zu werden, daß auch nichtstandortbezogene Themen behandelt werden und vor allem, daß man sich mit ihren Argumenten auseinandersetzt. Darüber hinaus erwarten sie ein breites Forum an Öffentlichkeit, Presse usw., vor dem der Termin ablaufen soll, und vor dem sie sich und ihre Bedenken darstellen können"<sup>29</sup>. Möglicherweise sei das der "Punkt, an dem sich die Interessen und Erwartungen von Behörde einerseits und Einwendern andererseits am schärfsten widersprechen: würde dieser Erwartung der Einwender nachgegeben, könnte u.U. die Erwartung der Behörde ... an einen geordneten Ablauf und Wohlverhalten nicht mehr erfüllt werden"<sup>30</sup>. Die Gutachter würden ihre Unparteilichkeit nicht immer überzeugend darstellen. Die Antragsteller beharrten - "zu Recht - auf der Einhaltung der wenigen fixierten Formalvorschriften; das trage ihnen - "auch zu Recht - im einen oder anderen Fall den Vorwurf der Lächerlichkeit ein"<sup>31</sup>. In Thesenform macht die Autorin schließlich Empfehlungen für die zu-

künftige Ausgestaltung von Erörterungsterminen<sup>32</sup>; hierauf wird an anderer Stelle im Rahmen des Forschungsprojekts einzugehen sein.

Wiederum eher ergebnisorientiert präsentieren sich die Untersuchungen von *Hoffmann-Riem/Rubbert*, "Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit. Zum Verhältnis von Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeit" (1984) und *Rubbert*, "Saal- und Medienöffentlichkeit mündlicher Verhandlungen zwischen Verwaltung und Bürgern" (1985). Für 20 bzw. 19 atomrechtliche Erörterungstermine, die zwischen 1971 und 1982 stattgefunden haben, wird auf der Grundlage von Auskünften der Genehmigungsbehörden, von Literatur, Wortprotokollen, eigener Teilnahme und Presseberichterstattung die "faktische Bürgerbeteiligung" im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren beschrieben. Es werden dabei quantitative (Durchschnitts-) Werte ermittelt, etwa zu Dauer von Erörterungsterminen, Anzahl der Einwendungen, Einwendertypen, Präsenz der einzelnen Akteursgruppen im Erörterungstermin<sup>33</sup>; es werden weiter einzelne Befunde vorgestellt, etwa zur Verfahrensausgestaltung (dem Prozedere, der Organisation von Erörterungsterminen); und schließlich werden qualitative, bewertende Aussagen getroffen, etwa

daß der Erörterungstermin nicht - wie häufig festzustellen - nur "eine Anhörung, sondern eine echte Aussprache ermöglichen" solle<sup>34</sup>;

daß der Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung "zu spät" und die "Verwaltungsentscheidung ... nicht mehr offen ((sei))... und deshalb auch nicht mehr unter Beteiligung der Bürger inhaltlich entwickelt werden" könne; daß wesentliche Fragen durch informelle Gespräche vor der Antragstellung faktisch gelöst seien und vor diesem Hintergrund dem Bürger "statt der Rolle eines konstruktiven Mitgestalters ... die ... eines Störfaktors aufgedrängt" werde<sup>35</sup>;

daß der atomrechtliche Erörterungstermin, gemessen an den rechtlichen Funktionserwartungen, erhebliche "Funktionsschwächen" habe<sup>36</sup>.

Das inhaltsanalytische Vorgehen wird nur für den Untersuchungsteil bei *Hoffmann-Riem/Rubbert* expliziert, der die "Medienberichterstattung über Erörterungstermine" zum Gegenstand hat<sup>37</sup>. Auf der Basis von Zeitungsartikeln, die von 26 Verlagen auf Anschreiben hin zugeschickt worden sind, werden Presse- und Bildberichterstattung über Erörterungstermine quantitativ und qualitativ ausgewertet: quantitativ u.a. nach Anzahl der Artikel (insgesamt 95), Zahl der Leserzuschriften, der Kommentare, der Bilder; und dann auf der Basis von 12

ausgewählten Artikeln u.a. nach eigener Beschreibung und Bewertung bzw. Übernahme fremder Beschreibung und Bewertung von Verfahren und Sachthesen. Nach Selbsteinschätzung der Autoren ist diese Verfahrensweise nicht repräsentativ und überwiegend von Zufallskriterien abhängig, "müßte" aber ausreichen, um "Tendenzen deutlich ((zu)) machen"<sup>38</sup>.

Qualitativ kommen *Hoffmann-Riem/Rubbert* im wesentlichen zu dem Urteil, die Presse bevorzuge tendenziell "mediale Aufgaben vor Wertung und Kontrolle", auffällig sei der "Versuch zur Neutralität, Objektivität und Enthaltbarkeit an Wertung und Kritik"<sup>39</sup>, auf die "Vermittlung von Hintergrundwissen ... ((werde)) in der Berichterstattung fast vollständig verzichtet. Informationen über Sinn und Zweck eines atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens ... ((seien)) ebenfalls selten". Letztlich reiche die Presseberichterstattung "für eine intensivere gedankliche Befassung mit Fragen der Kernenergie und des atomrechtlichen Verfahrens nicht aus", sei am ehesten vorteilhaft für "zumindest Teil-Informierte"<sup>40</sup>, aber kaum geeignet, den "Wissens- und Informationsstand uninformatierter Bürger anzuheben"<sup>41</sup>. Diese Bewertungen beziehen sich vor allem auf die Berichterstattung der großen Regionalzeitungen, die "die mit Abstand meisten Berichte über Erörterungstermine" veröffentlichten.

### 2.3 Zusammenfassende Beurteilung, Schlußfolgerungen für ein eigenes Konzept

Entsprechend der Zielsetzung dieses Papiers beschränken wir uns bei der Beurteilung auf konzeptionelle und methodische Aspekte; die Ergebnisse der vorgestellten Untersuchungen werden später bei der Gesamtbewertung des Instituts Erörterungstermin berücksichtigt.

Der Erörterungstermin wird "inhaltlich" in der administrativen und den sozialwissenschaftlichen Dokumentenanalysen unter verschiedenen Gesichtspunkten angegangen. Bei der ersteren steht der sog. **Sachaspekt**, die Themen, Argumente, Gegenargumente (Stellungnahme der Behörde) im Mittelpunkt; bei den letzteren der **Kommunikationsaspekt**. Dieser ist wiederum unterschiedlich angelegt. Van Buiren u.a. orientieren sich offensichtlich am Lasswellschen "Wortmodell" der Kommunikation<sup>42</sup> und fragen nach dem **Wie** der Kommunikation: Unter welchen Bedingungen sagt wer zu wem was mit welcher Wirkung? Themen sind also ein Kommunikationselement unter anderen. Auch *Hoffmann-Riem/Rubbert* untersuchen - nach dem Ergebnis zu urteilen - das **Wie** der Kommunikation, aber

reduziert auf wenige quantifizierbare Variablen (Akteure, Präsenz, Prozedere); die Themenstruktur ist ausgeblendet. Eisenhardt dagegen konzentriert sich auf **Probleme** der Kommunikation. Ausgehend von der sozialpsychologischen Annahme, die Kommunikation im Erörterungstermin sei auf Grund von stereotypen Wahrnehmungen der verschiedenen Akteure gestört - diese Wahrnehmungen wiederum seien ein Indikator unterschiedlicher gruppenspezifischer Erwartungen - fragt sie, bei welchen Themen diese Wahrnehmungen und die dahinterstehenden Erwartungen zutage treten und versucht von daher, praktische Empfehlungen zur Verringerung der Kommunikationsstörungen zu entwickeln.

Auch methodisch unterscheiden sich die Dokumentenanalysen. Bei der administrativen Form ist zu vermuten, daß nach der klassischen juristischen Methode der **Subsumtion** Themen den aus der Gesetzesnorm abgeleiteten Kategorien zugeordnet worden sind; Ziel ist es demnach, für alle Einwendungen "ein passendes Kästchen" zu finden; zu Quantifizierungen besteht direkt kein Anlaß. Eine Qualifizierung der Themen erfolgt durch die jeweilige behördliche Stellungnahme (auf der Basis juristischer Normauslegung, von Regelwerken, gutachterlichen Befunden und Beurteilungen).

Die sozialwissenschaftlichen Untersuchungen kombinieren entweder eine **quantitative** (frequenzanalytische) mit einer **qualitativen** (interpretativen) Vorgehensweise oder gehen rein qualitativ vor (Eisenhardt). Ausschließlich quantitativ (als computergestützte Inhaltsanalyse) ist keine der Untersuchungen angelegt.

Was ergibt sich aus dem Vorstehenden? Die Dokumentation (Inhaltsanalyse) ist immer einerseits **theoriegeleitet** (so verdeckt dies auch u.U. sein mag) und andererseits **regelgeleitet**<sup>43</sup>. Wir müssen uns also über die theoretischen Annahmen, die wir zu dem Prozeß machen, der im Wortprotokoll des Erörterungstermins konserviert ist und über das systematische Vorgehen bei der Untersuchung klar werden.

**Zur Theorie:** Eine Beschränkung auf den Sachaspekt - was man auch als Reduzierung der Kommunikation auf ein Element deuten kann - würde die Übernahme des administrativen Filters implizieren; die Vorgänge bei der Öffentlichkeitsbeteiligung im wesentlichen nur als defekte Kommunikation zu begreifen, würde die Komplexität des Prozesses auf eine - sicherlich real wirkende Variable, die Wahrnehmungen - reduzieren, auf Kosten eines Zugangs zu den Prozeßstrukturen. Das Lasswellsche Modell hat den nicht zu unterschätzenden Vorzug, prak-

tisch handhabbar zu sein, bleibt aber bei den Oberflächenphänomenen stehen. "Tiefer" zu gehen, sollte aber das Ziel sein, gerade auch im Hinblick auf ein denkbares innovatives Konzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung im förmlichen Verwaltungsverfahren. Es besteht anderenfalls die Gefahr, daß Empfehlungen nicht über die Qualität von Reparaturanleitungen hinauskommen.

Welches Kommunikationsmodell - denn Kommunikation ist zweifellos ein theoretischer Rahmen, in dem der Erörterungstermin gefaßt werden kann - ist geeignet, einen strukturanalytischen Anspruch einzulösen? Diese Frage ist nicht leicht zu lösen angesichts der beinahe unübersehbar gewordenen Anzahl von Positionen, Ansätzen und Versuchen zur Kommunikation<sup>44</sup>. Im einzelnen hierauf einzugehen, würde den Rahmen dieser Voruntersuchung sprengen; wir greifen - ohne die disziplinäre und die projektinterne Diskussion nachzuzeichnen - einen Ansatz auf, der unserer Meinung nach eine angemessene Annäherung an die Struktur von Kommunikation ermöglicht, nämlich den von Luhmann, wonach "Kommunikation immer ein selektives Geschehen ist"<sup>45</sup>, also Selektion das zentrale Strukturelement von Kommunikation darstellt. Die Sprachtheorie *K. Bühlers*<sup>46</sup> aufgreifend - wie dies übrigens auch *Habermas* tut<sup>47</sup> - wird Kommunikation dann als Synthese dreier Selektionsleistungen begriffen, nämlich von "Darstellung, Ausdruck und Appell. Die erste Bezeichnung meint die Selektivität der Information selbst, die zweite die Selektion ihrer Mitteilung, die dritte die Erfolgserwartung, die Erwartung einer Annahmeselektion"<sup>48</sup>.

Diese Leistungen sind auch in anderen Kommunikationsmodellen als Faktoren enthalten (nur eben nicht konstituiert durch Selektion): Die "Selektion der Information selbst" enthält die Was-Frage *Lasswells*, nach anderen "Übersetzungen" den thematischen Aspekt, die kognitive Dimension; die "Selektion der Mitteilung" enthält die Wie-Frage von *Lasswell*, elementare Sprachhandlungen (*Searle, Austin*)<sup>49</sup>, Mitteilungsverhalten, die expressive Dimension; die "Erwartung der Annahmeselektion" enthält den Mit-Welcher-Wirkung-Aspekt, die pragmatische Dimension<sup>50</sup>.

Der Kommunikationsprozeß ist - weiter nach *Luhmann* - der "elementare, Soziales als besondere Realität konstituierende Prozeß". Er muß aber, "um sich selbst steuern zu können, auf Handlungen reduziert, in Handlungen dekomponiert werden. Soziale Systeme werden demnach nicht aus Handlungen aufgebaut, so als ob diese ... für sich bestehen könnten; sie werden in Handlungen zerlegt ... ". Kommunikation und Handlung sind also "nicht zu trennen (wohl aber zu unterscheiden)", bilden ein Verhältnis, "das als Reduktion eigener Komplexität zu begrei-

fen ist"<sup>51</sup>. Dies bedeutet zweierlei: zum einen ist Kommunikation nicht einfach auf die sprachliche Dimension reduziert<sup>52</sup>, zum anderen kann eine so begriffene Kommunikation "nicht direkt beobachtet, sondern nur erschlossen werden", muß ein Kommunikationssystem als Handlungssystem "ausgeflaggt werden"<sup>53</sup>.

Konstituierend für Handlungs- oder Interaktionssysteme ist **Anwesenheit**<sup>54</sup>. In der Prozeßdimension stellen Interaktionen raumzeitliche Abfolgen, Sequenzen von Handlungs"episoden" dar<sup>55</sup>, in der Programmdimension werden Ziele und Mittel, also Strategien erfaßt. Der Kontext zur Kommunikation besteht entscheidend darin, " daß man in Interaktionssystemen nicht nicht kommunizieren kann"<sup>56</sup>.

Im Hinblick auf den Erörterungstermin geraten - von diesem theoretischen Vorverständnis her - folgende Aspekte als **Untersuchungsvariable** ins Blickfeld:

- Themen, Argumente
- (dahinter stehende) Grundorientierungen
- Sprachhandlungen
- Erwartungen
- Wahrnehmungen
- Handlungs"episoden", Interaktionsmuster
- Strategien.

**Zur Regel:** Für das Vorgehen empfiehlt sich ein **Verbund aus quantitativem und qualitativem Ansatz**. Ein durchgängig quantitatives inhaltsanalytisches Vorgehen im Sinne einer computergestützten Auswertung wird nicht angestrebt, weil das Verhältnis von Aufwand (auch hinsichtlich des Vertrautmachens mit dieser Methode) und Ertrag unsicher ist; ein durchgängig qualitatives Vorgehen würde sich den Vorwurf weitgehender Beliebigkeit einhandeln. Sinnvoll erscheint es jedoch, einfache Frequenzanalysen durchzuführen, die - auf Grundlage von Klassifizierungen des sprachlichen Materials mit Hilfe von Kategorien - eine Häufigkeits-Grundstruktur der Grundgesamtheit sichtbar machen und dann weiter eine Auswahl, die dieser Grundstruktur in etwa entspricht, vertiefend quantitativ insbesondere aber qualitativ (intuitiv-hermeneutisch) zu analysieren. Dementsprechend ist die Dokumentenanalyse in **zwei Stufen** durchzuführen.



Naturgemäß ergeben sich bei der qualitativen Vorgehensweise Einschränkungen hinsichtlich des Grades der Repräsentativität, der Systematik, der Standardisierung - d.h. der Übertragbarkeit auf die anderen im Rahmen des Projekts vorgesehenen Fallstudien - und hinsichtlich der intersubjektiven Reproduzierbarkeit. Dieser Mangel kann durch Offenlegen der einzelnen Überlegungen und Arbeitsschritte, also ein Objektivieren des Verfahrens, verringert werden.

#### 2.4 Aufbau der Dokumentenanalyse im Detail

Um die Struktur der Grundgesamtheit von ca. 4000 Seiten Wortprotokoll vollständig und differenziert zu erfassen, wäre es nach unserem theoretischen Vorverständnis notwendig, die oben genannten Kommunikations- und Interaktionsaspekte zu erfassen. Dies ist äußerst arbeitsaufwendig; wir folgen daher einer Expertenempfehlung<sup>57</sup> für eine "pragmatische Lösung". Sie läuft darauf hinaus, daß in der ersten Stufe die Grundgesamtheit lediglich im Hinblick auf die Akteure und Themen quantitativ untersucht wird, die übrigen Kommunikations- und Interaktionselemente also zunächst ausgeblendet bleiben.

Als abgeschlossene Untersuchungseinheiten bieten sich hierbei die einzelnen Einwendungen (insgesamt 277) an. Pro Einwendung werden entsprechende Angaben (VAR 001 - 017) erhoben und auf das im folgenden abgedruckte Karteiblatt übertragen (siehe Übersicht 2); dieses ist auf eine EDV-gestützte Speicherung und Verarbeitung (SAS) ausgelegt. Als Hilfe für die Codierung sind die VAR 012, 014 und 015 nachfolgend operationalisiert (Anlagen 1-4). Zu Akteuren und Themen können alsdann einfache Frequenzverteilungen ermittelt und einfache Korrelationen hergestellt werden.

## Übersicht 2: Karteiblatt für die Auswertung des Wortprotokolls des EÖT im Hinblick auf Akteure und Themen

VAR 001	Einwendungsnummer	.....
<b>Angaben zu den Einwendern</b>		
VAR 002	Einwendertyp (nur ankreuzen)	Einzeleinwender (Einzelkämpfer) .....
		Federführende Einwender/Initiatoren und Mitunterzeichner (gemeinsame Einwendung mehrerer Personen z.B. Familien) .....
		ad hoc Vereinigung mit Sammel- einwendung (z.B. Bürgerini- tiative) .....
		Gebietskörperschaft (Kommune, Landkreis) .....
		Verein/Verband/Partei .....
		Gesellsch. d. Wirtschaftsrechts (Unternehmen) .....
VAR 003	Präsenz (nur ankreuzen)	anwesend .....
		nicht anwesend .....
VAR 004	Sachbeistand	mit zusätzl. Sachbeistand (Anz.) .....
		ohne Sachbeistand .....
VAR 005	Anzahl der am EÖT beteiligten Einwender	.....
VAR 006	Namen, Vornamen	..... ..... ..... .....
VAR 007	Geschlecht	männlich (Anzahl) .....
		weiblich (Anzahl) .....

**Angaben zu den Behörden**

Die Genehmigungsbehörden bzw. ihre Vertreter sind nicht zu erheben, da Namen und Funktionen bekannt sind.

VAR 009 Vertreter hinzugezogener Drittbehörden  
(nur bei protokoll. Wortbeiträgen):  
Anzahl .....

VAR 010 Namen und Herkunftsbehörde:  
(*Herkunftsbehörden s. Anl. 1*) .....

.....

.....

.....

**Angaben zu den Antragstellern**

VAR 011 Vertreter der Antragsteller  
(nur bei protokoll. Wort-  
beiträgen): Anzahl .....

VAR 012 Namen, Funktion und  
Herkunftsgesellschaft  
(*Herkunftsgesellschaften  
s. Anl. 2*) .....

.....

.....

.....

**Angaben zu den Sachverständigen**

Auftraggeber ist nicht zu erheben, da aus 1. TEG bekannt.

VAR 013 Sachverständige (nur bei protokoll.  
Wortbeiträgen): Anzahl .....

VAR 014 Name, Herkunftsinstitution  
(*Herkunftsinstitutionen s. Anl. 3*) .....

.....

.....

**Angaben zu den angesprochenen Themen**

Mehrfachnennungmöglich!

VAR 015 in den Einwendungen angesprochene Themen (Explikation in Anl. 4)

- 1 Genehmigungsverfahren (exkl. EÖT) .....
- 2 Verfahren und Funktion EÖT .....
- 3 Energiewirtsch. Fragen .....
- 4 Sicherheit des Reaktors .....
- 5 Radiolog. Umweltauswirkungen .....
- 6 Zuverlässigkeit des Antragstellers .....
- 7 Entsorgung, Stilllegung, Transportfragen .....
- 8 Katastrophenschutz .....
- 9 Kriegseinwirkungen .....
- 10 Nichtradiolog. Umweltauswirkungen .....
- 11 Standortfragen .....
- 12 Haftungsfragen .....
- 13 Rechtliche Fragen .....
- 14 Soziopolitische Fragen .....

**Angaben zur Dauer der Erörterung der Einwendung**

VAR 016 Dauer nach min, Seitenzahl .....  
Wortprotokoll .....

**Freie Variable**

VAR 017 Subjektiv begründete Auffälligkeiten,  
Hinweise:

.....  
.....  
.....

## Anlage 1: Erläuterung zu VAR 010

---

Drittbehörden	Chiffre
Innenministerium	IM
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung	SozM
Landesamt für Umweltschutz	LfU
Landesanstalt für Pflanzenschutz	LfP
Regierungspräsidium Stuttgart	RPS

---

## Anlage 2: Erläuterung zu VAR 012

---

Antragsteller	Chiffre
1. Gemeinschaftskraftwerk Neckar GmbH: als Betreiber	GKN
mit den Gesellschaftern:	
Neckarwerke Esslingen	NES
Technische Werke Stuttgart	TWS
Energieversorgung Schwaben	EVS
Deutsche Bundesbahn	DBB
Elektrizitätswerk Heilbronn (Betriebsabteilung des Württ. Portland-Cement-Werkes, Lauffen, WPCM)	ELH
2. Kraftwerksunion AG Mülheim/Ruhr als Generalunternehmer	KWU

---

Quelle: TEG. 86

### Anlage 3: Erläuterung zu VAR 014\*

Sachverständige	Chiffre
TÜV Stuttgart: Sicherheitstechnik, Brandschutz (zus. mit RPS und GAA Stuttgart)	TÜV
Gesellschaft für Reaktorsicherheit: Radiologie, Sicherung	GRS
Bayr. Landesamt für Wasserforschung: Radiologie	BLW
Prof. Plate, Univ. Karlsruhe: Radiolog. Ausbreitung, Kühlturm	PLA
Prof. Schneider, Univ. Stuttgart: Seismologie	SCH
Dr. Wieck, Neckartailfingen: Seismologie	WIE
Dr. Weidenbach, Stuttgart: Geologie/Hydrologie	WEI
Prof. Gudehus: Baugrund	GUD
Arbeitsgruppe Prof. Bornscheuer, Stuttgart; Dr. Henseleit, Karlsruhe, Prüfamter für Baustatik Heilbronn und Karlsruhe: Baustatik/Konstruktion	BHP
Prof. Klug, Darmstadt: Meteorologie	KLU
Prof. Rögner, Univ. Hannover: Schwadenaustritt	RÖG
Dr. King, Dt. Wetterdienst, Wetteramt Stuttgart: Agrarmeteorologie	KIN
Prof. Borneff, Univ. Mainz: Keimaustrag, Asbestfaseraustrag	BOR
Prof. Ernst und Prof. Wurz, Univ. Karlsruhe: Thermodynamik	ERW
Fa. Motor Columbus, Baden/Schweiz: (i.A. der Antragsteller) Schallschutz	MOC
Fraunhofer-Institut für Bauphysik, Stuttgart in Zusammenarbeit mit TÜV Stuttgart: Schallschutz	FIB
Arbeitsgruppe Prof. Kohler, Univ. Hohenheim: Landschaftsökologie	KOH

\*) Zur Erläuterung von VAR 015 vgl. die Übersicht 2 bei *Schmittel* (in diesem Band, S. 204)

Am Beginn der zweiten Stufe steht die Entscheidung über das Verfahren, mit dem aus der Grundgesamtheit eine Anzahl von Untersuchungseinheiten (Einwendungen) für die weitere Analyse ausgewählt werden soll. Es wird hier ein Verfahren vom Typus "bewußte Auswahl"<sup>58</sup> typischer Fälle gewählt. Ein solches Verfahren hat zweifellos seine Schwächen: zum einen sind auch bei der bewußten Auswahl starke Elemente der Willkür vorhanden; zum anderen stellt das Auswählen typischer Fälle in Bezug auf Repräsentativität ein deutlich "weicherer" Vorgehen dar, als eine strenge Wahrscheinlichkeitsauswahl. Gleichwohl sprechen für eine "bewußte Auswahl" zwei Gründe: Sie ist bisher am häufigsten praktiziert worden, weil man damit theoretischen Statistik- und ökonomischen Anwendungsproblemen wie Codierungsaufwand und der Frage nach dem Verhältnis von Aufwand zu Ertrag entgeht<sup>59</sup>; demzufolge hat man viel Erfahrung mit diesem Verfahren. Und weiter: Die Projektbearbeiter besitzen mittlerweile das notwendige Vorwissen, die Milieukennntnis, um "typische" Beispiele identifizieren zu können.

Von diesen Überlegungen ausgehend sind zwei Auswahlkriterien gewählt worden: Die Zugehörigkeit zu einem Einwendertyp (VAR 001) und subjektiv begründete Auffälligkeit (VAR 017) Die Auswahl selbst findet dann nach dem folgenden Schema statt:

**Schaubild 1: Auswahlverfahren**

Erstauswahl	Zweitauswahl/Endauswahl
Vorlage von getrennten Vorschlägen durch zwei Mitarbeiter	Gegenlesen der getrennten Vorschläge unter bes. Berücksichtigung von VAR 017
Auswahlkriterien: VAR 001, 017	Entscheidung

Im Ergebnis hat dieses Verfahren dazu geführt, daß von den 97 bei Anwesenheit mündlich verhandelten Einwendungsschriftsätzen (von 277) 18 Einwendungen mit 1.344 Seiten (von 3.956 S.) ausgewählt worden sind.

Die ausgewählten Einwendungen werden im nächsten Arbeitsschritt protokolliert. Mit Hilfe von Operationalisierungen der Untersuchungsvariablen: The-

men, (dahinter stehende) Grundorientierungen, Sprachhandlungen, Erwartungen, Wahrnehmungen, Handlungs"episoden"/Interaktionsmuster und Strategien - Operationalisierungen, die in einem iterativen Prozeß aus Literaturstudium und Durchsicht des gesamten Wortprotokolls entwickelt werden und daher hier nur schematisch verkürzt dargestellt sind (siehe Übersicht 3) - kann man einzelne Wortpassagen systematisch exzerpieren und je Einwendung in einem Protokollblatt zusammenstellen.

Die Protokolle werden dann in einem Kommunikationstableau<sup>60</sup> komprimiert; darüberhinaus werden sie dazu benutzt, die Modelle der - gemessen am vorgegebenen Prozedere - "normalen" und der "abweichenden Interaktion" im Erörterungstermin weiter zu konkretisieren.

Im letzten Arbeitsschritt erfolgt die Interpretation von Kommunikationstableau und Interaktionsmodellen.

### **3. Schlußbemerkung**

In diesem Exkurs wird ein Problemlösungsprozeß rekonstruiert. Er ist freilich keineswegs so linear verlaufen, wie das die Abfolge der Schritte suggerieren mag; manche Irrwege sind beschritten, manche Überlegungen verworfen worden - etwa im Zusammenhang mit den kommunikationstheoretischen Überlegungen und dem Auswahlverfahren. Für Außenstehende wie für die Beteiligten selbst mag es spannend sein, in einen solchen Reflexionsprozeß einsteigen zu können, weil gerade ein solches Angebot selten genug gemacht wird<sup>61</sup>. Wegen des Aufwands folgen wir jedoch der gängigen Praxis und verzichten auf eine Dokumentation in extenso. Das Hauptziel dieses Exkurses, die Dokumentenanalyse transparent zu machen, wird dadurch nicht beeinträchtigt.

Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse verankert vorangehender Beitrag zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren für GKN-2 Neckarwestheim.



Übersicht 3: Schema der Operationalisierung der Untersuchungsvariablen \*)

Akteursgruppe: VL		
Grundschema	Themen	"Ankerbeispiele" **) Fundstellen (in iterativen Prozessen zusammenzustellen)
VAR:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfahren</li> <li>• Sachthemen</li> <li>• Kommunikation</li> </ul>	u.a. Status, Ziel, Organisation des EÖT
VAR:	<p><i>Grundorientierungen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rechtliche Dimension</li> <li>• naturwissenschaftlich-technische Dimension</li> <li>• politische-ökonomische Dimension</li> <li>• ethisch-moralische Dimension</li> </ul>	u.a. formale rechtliche Regelungen (Verfahrensrecht) Grundsatz des rechtlichen Gehörs
VAR:	<p><i>Sprachhandlungen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewertung</li> <li>• Interpretation</li> <li>• Selbstoffenbarung</li> <li>• Emphase</li> </ul>	u.a. das gewählte Prozedere kommt den Einwendern entgegen u.a. es steht A frei, auf Fragen von E zu antw.
VAR:	<p><i>Erwartungen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfahren</li> <li>• Sachfragen</li> <li>• Kommunikation</li> </ul>	an E: u.a. Einhalten der Verfahrensregeln
VAR:	<p><i>Wahrnehmungen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fremdwahrnehmung</li> <li>• Eigenwahrnehmung</li> </ul>	von E: u.a. Weitschweifigkeit u.a. Neutralität
VAR:	<p><i>Handlungs"episoden"/ Interaktionen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (dem Prozedere entsprechende) normale</li> <li>• abweichende</li> </ul>	u.a. Zulassung/Nichtzulassung verspäteter Einwender Reaktionen auf Versuche von Einwendern, das Prozedere zu verändern
VAR:	<p><i>Strategien (Ziele, Mittel)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (aus Äußerungen) direkt erkennbare</li> <li>• rekonstruierte</li> </ul>	u.a. konfliktfreier Ablauf, Vermeidung klagerrelevanter Formfehler Moderatorenrolle enges Fassen des Spielraums bei der Ausgestaltung des Erörterungstermins  u.a. Rollenverteilung, wonach A als Widerpart von E auftritt, Redeverbot für Experten der Genehmigungsbehörde

\*) Die Operationalisierung nach dem Grundschema ist danach für jede Akteursgruppe einzeln vorzunehmen, also für Verhandlungsleitung (VL), Antragsteller (A), Einwender (E) und Drittbehörden (DB); hier wird sie ansatzweise am Beispiel VL demonstriert.  
Das Protokollblatt, auf dem die Einwendungen exzerpiert werden, entspricht dem Grundschema.

\*\*) Siehe Mayring 1983: 75.

## Fußnoten

- 1) So auch bei *Hoffmann-Riem/Rubbert* 1984: 163.
- 2) Siehe unten *Gloede* (in diesem Band, S. 292 ff.).
- 3) *Hennis* 1967: 518 ff.; vgl. auch *Breuer/Schanze* 1981
- 4) Siehe 1. Teilerrichtungsgenehmigung (1.TEG) 1982:103.
- 5) Siehe oben *Schmittel* (in diesem Band, S. 183).
- 6) Ebd., S. 202.
- 7) Vgl. für viele *Mayntz* u.a.1971: 151 ff.; *Ritsert* 1972; *Silbermann* 1974; *Kriz* 1975; *Blankenburg* 1975; *Lisch/Kriz* 1978; *Mochmann* 1980; *Bock* 1982; *Mayring* 1983; *Merten* 1983; *Klingemann* 1984; *Hellstern* 1984; *Rothermel* 1985; *Falter/Göhler* 1986; *Voigt/Luthardt* 1986; *Schulz* 1986.
- 8) *Ritsert* 1972: 30.
- 9) So z.B. bei *Hoffmann-Riem/Rubbert* 1985: 72-74, 162.
- 10) *van Buiren* u.a. 1975: 78 ff.
- 11) *Braczyk* u.a.1985
- 12) *van Buiren* 1978, *Saxer* 1986
- 13) *van Buiren* u.a. 1975: 172-174.
- 14) Ebd., 178.
- 15) Ebd., 179.
- 16) Ebd.
- 17) Ebd., 180.
- 18) Ebd.
- 19) Ebd., S. 181.
- 20) Ebd.
- 21) Ebd., 185.
- 22) Ebd., 186 f.

- 23) Ebd., 188 f.
- 24) *Eisenhardt* 1980: 11.
- 25) Ebd., 19.
- 26) Ebd., 4, 17.
- 27) Ebd., 12.
- 28) Ebd., 24.
- 29) Ebd., 61.
- 30) Ebd., 62.
- 31) Ebd.
- 32) Ebd., 62-66.
- 33) *Hoffmann-Riem/Rubbert* 1984: 3-5; *Rubbert* 1985: 84 ff.
- 34) *Rubbert* 1985: 89.
- 35) Ebd., 91 f.
- 36) Ebd., 95.
- 37) *Hoffmann-Riem/Rubbert* 1984: 72-76, 161-164.
- 38) Ebd., 72.
- 39) Ebd.
- 40) Ebd., 74.
- 41) Ebd., 75.
- 42) Vgl. *Merten* 1977: 14 f.
- 43) Vgl. *Mayring* 1983.
- 44) So hat *Merten* 1977: 168 ff. allein 160 verschiedene Definitionen zu Kommunikation zusammengetragen.
- 45) *Luhmann* 1984: 194.

- 46) *Bühler* 1965.
- 47) *Habermas* 1981: 372 ff.
- 48) *Luhmann* 1984: 196.
- 49) Vgl. *Mayring* 1983: 36.
- 50) Vgl. *Watzlawick* 1967.
- 51) *Luhmann* 1984: 193.
- 52) Ebd., 209.
- 53) Ebd., 226.
- 54) Ebd., 563, 560; folgerichtig stellt *Luhmann* der Interaktion das "einsame, interaktionsfreie" Handeln gegenüber (ebd., 581).
- 55) Ebd., 566.
- 56) Ebd., 562.
- 57) Zur Entwicklung der Dokumentenanalyse wurde ein ein Gespräch mit Experten des ZUMA Mannheim geführt.
- 58) *Merten* 1983: 283 ff.
- 59) Vgl. ebd. 1983: 284.
- 60) Siehe oben *Schmittel* (in diesem Band, S. 201 ff.).
- 61) Wegen des Aufwands folgen wir der gängigen Praxis und verzichten auf eine Dokumentation in extenso. Das Hauptziel dieses Exkurses, die Dokumentenanalyse transparent zu machen, wird dadurch nicht beeinträchtigt. Zu der Praxis, daß "Wissenschaftler, jedenfalls empirische Wissenschaftler ... außerordentlich viel Mühe darauf ((verwenden)), in der Darstellung ihrer Ergebnisse jede Spur der kreativen Prozesse zu tilgen, die zu ihnen geführt haben. Nichts mehr von den kognitiven Umwegen und Abwegen..." siehe *Joerges* 1977: 384-404 (384).

## Literaturverzeichnis

Blankenburg, E.:

Die Aktenanalyse, in: dsb. (Hrsg.), Empirische Rechtssoziologie, München 1975, S.193-198

Bock, J.:

Zur Inhalts- und Funktionsanalyse der Politikerrede, Frankfurt/M. 1982

Braczyk, H.-J. u.a:

Synopse der Erfahrungen über Planung, Bau und Betrieb von Wiederaufarbeitungsanlagen - Medienanalyse. Bericht Arbeitsgruppe für sozialwissenschaftliche Industrieforschung (ASIF) für DGB und BMFT, Bielefeld 1985

Breuer, D.; Schanze, H. u.a. (Hrsg.):

Topik. Beiträge zur interdisziplinären Diskussion, München 1981

Bühler, K.:

Sprachtheorie. Die Darstellungsfunktion der Sprache, 2.Aufl., Stuttgart 1965

van Buiren, S. u.a.:

Bürgerinitiativen im Bereich von Kernkraftwerken. Bericht Batelle-Institut für das BMFT, Frankfurt/M. 1975

van Buiren, S. u.a.:

Die Kernenergie-Kontroverse im Spiegel der Tageszeitungen. Bericht Batelle-Institut für das BMI, Frankfurt/M. 1978

Eisenhardt, G.; Krebsbach, C.:

Stereotype Wahrnehmung - ihr Einfluß auf Interaktion und Kommunikation im Bereich politischer Planung von großtechnischen Einrichtungen. Bericht Batelle-Institut für das BMI, Frankfurt/M. 1978

Eisenhardt, G.:

Der Erörterungstermin - Erwartungen und Kommunikation an zwei ausgewählten Beispielen. Bericht Batelle-Institut für das BMI 1980, Frankfurt/M. 1980

Falter, J.W.; Göhler, G. unter Mitarbeit von Malotki, A.v.; Winkler, J.:

Politische Theorie. Entwicklung und gegenwärtiges Erscheinungsbild, in: PVS-Sonderheft 17/1986, S.118-141

Habermas, J.:

Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bde. Frankfurt/M. 1981

Hellstern, G.-M.:

Verwaltungsvollzugsdaten und Aktenanalyse - ein tragfähiger Zugang zum Verständnis der Verwaltungswelt? in: Afheldt, H. u.a. (Hrsg.), Werkzeuge qualitativer Stadtforschung (Beiträge zur Stadtforschung Bd. 3), Gerlingen 1984, S.199-224

Hennis, W.:

Topik und Politik, in: dsb.: Politik und praktische Philosophie. Eine Studie zur Rekonstruktion der politischen Wissenschaft, Neuwied/Berlin 1963, S.89-115

Hoffmann-Riem, W.; Rubbert, S.:  
Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit. Zum Verhältnis von  
Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeit, Heidelberg 1984

Joerges, B.:  
Wissenschaftliche Kreativität. Empirische und wissenschaftspraktische Hinwei-  
se, in: Zeitschrift für allgemeine Wissenschaftstheorie 1977, S.383-404

Klingemann, H.-D.:  
Computergestützte Inhaltsanalyse in der empirischen Sozialforschung, Frank-  
furt/New York 1984

Kriz, J.:  
Datenverarbeitung für Sozialwissenschaftler, Hamburg. Lisch, R.; Kriz, J.  
(1978), Grundlagen und Modelle der Inhaltsanalyse, Hamburg 1975

Luhmann, N.:  
Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt/M. 1984

Mayntz, R. u.a.:  
Einführung in die Methoden der empirischen Soziologie, 2. erw. Aufl., Opladen  
1971

Mayring, Ph.:  
Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, Weinheim/Basel 1983

Merten, D.:  
Kommunikation, Opladen 1977

Merten, D.:  
Inhaltsanalyse, Opladen 1983

Mochmann, E. (Hrsg.):  
Computerstrategien für die Kommunikationsanalyse, Frankfurt/New York 1980

Ritsert, J. :  
Inhaltsanalyse und Ideologiekritik. Ein Versuch über kritische Sozialforschung,  
Frankfurt/M. 1972

Rothermel, P.:  
Grundzüge der Textanalyse. Diss. phil. Joh.-Wolfgang-Goethe- Universität,  
Frankfurt/M. 1985

Rubbert, S.:  
Saal- und Medienöffentlichkeit mündlicher Verhandlungen zwischen Verwal-  
tung und Bürgern, Frankfurt/Bonn/New York 1985

Saxer, U.:  
Massenmedien und Kernenergie: journalistische Berichterstattung über ein  
komplexes zur Entscheidung anstehendes, polarisiertes Thema, Bern/Stuttgart  
1986

Silbermann, A.:  
Systematische Inhaltsanalyse, in: König, R. (Hrsg.), Handbuch der empirischen  
Sozialforschung, Bd. 4, 3. Aufl., Stuttgart 1974, S.253-339

Schulz, W.:

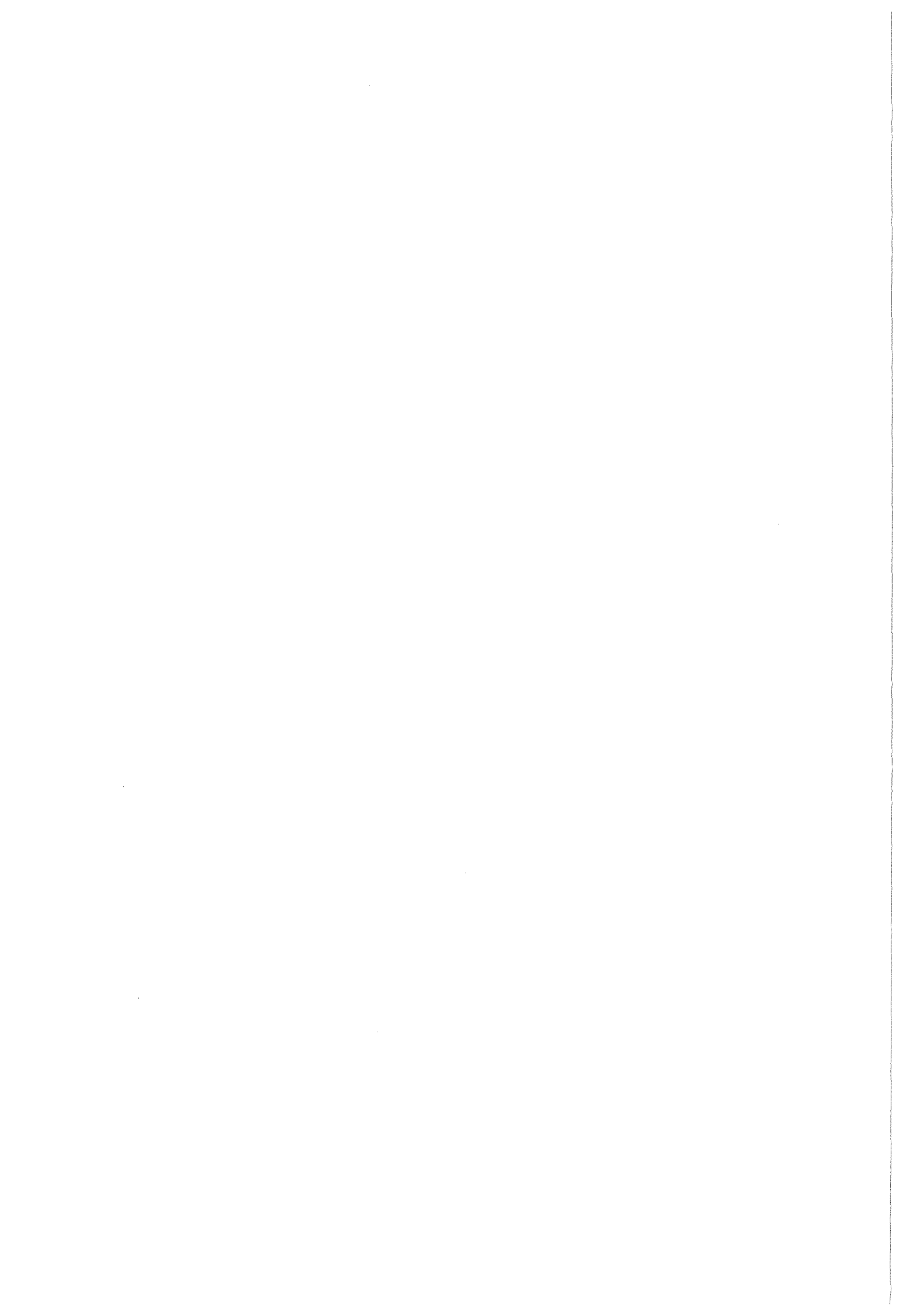
Medienanalyse (Inhaltsanalyse) und Wirkungsforschung, in: Medienwirkungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland: Enquete der Senatskommission für Medienwirkungsforschung/DFG, unter dem Vorsitz von W. Schulz und der Mitarbeit von J. Groebel, Weinheim 1986, S.111-116

Voigt, R./Luthardt, W.:

Von Dissidenten und Klassikern. Eine Zitationsanalyse der Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, in: Heyen, E.V. (Hrsg.), Historische Soziologie der Rechtswissenschaft, Frankfurt/M. 1986, S.135-155

Watzlawick, P. u.a.:

Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien, 4.unveränd. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 1974





Fritz Gloede

## Analyse der Presseberichterstattung über den Erörterungstermin zu GKN-2

### 1. Zielsetzung und Durchführung

Die Bevölkerung in den Kreisen Heilbronn und Ludwigshafen hat in erster Linie durch die Zeitungsberichterstattung über die Öffentlichkeitsbeteiligung zu GKN-2 erfahren (51 % aller Befragten); weit weniger bedeutsam waren die Berichterstattung in Rundfunk und Fernsehen (24,3 %) und Gespräche mit anderen Menschen (18,3 %) (vgl. Fragebogen mit Grundauszählung, Frage 17; in diesem Band, S. 398 ff.).

Vor diesem Hintergrund ist also der Inhalt der Zeitungsberichterstattung von erheblichem Interesse, und zwar unter zwei Gesichtspunkten:

- Im Hinblick darauf, welche Aspekte des Genehmigungsverfahrens bzw. der Öffentlichkeitsbeteiligung dominierten (*Thematisierungsfunktion*); und
- im Hinblick darauf, ob die Berichterstattung von tatsächlichem Verlauf bzw. den inhaltlichen Schwerpunkten der Öffentlichkeitsbeteiligung abgewichen ist (*Selektionsfunktion*; vgl. auch *Hoffmann-Riem/Rubbert 1984*, S. 74 und S. 160). Als Bezugspunkt für diese zweite Frage kann die quantitative Auswertung des Wortprotokolls über den Erörterungstermin dienen (vgl. den Beitrag von *W. Schmittel*, in diesem Band, S. 205 ff.).

Bezogen auf normative, in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts festgeschriebenen Aufgaben der Medienberichterstattung ließen sich diese zwei wesentlichen Funktionen auch auf die *Vermittlung* von Tatsachen und Meinungen (sich artikulierender gesellschaftlicher Gruppen) einerseits und auf die *aktive Beteiligung* der Medien am öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß andererseits beziehen (vgl. *Hoffmann-Riem/Rubbert 1984*, S. 70).

Einer quantitativen Inhaltsanalyse können jedoch nur die 55 Artikel der "Heilbronner Stimme" zugrunde gelegt werden, die als einzige regionale Tageszeitung täglich über den Erörterungstermin zu GKN-2 berichtete. Daß die Heilbronner Stimme im Hinblick auf die Extensität ihrer Berichterstattung führend war, geht auch aus einer Übersicht bei *Hoffmann-Riem/Rubbert* hervor (a.a.O., S. 163; of-

fenbar wurde dort jedoch die Berichterstattung nicht vollständig erfaßt, sondern "gefiltert" durch zugänglich gemachte Archivmaterialien, vgl. auch S. 72). Die analysierten 55 Artikel erschienen in der Zeit vom 30. November 1981 bis 23. Januar 1981.

Das Kodierschema der quantitativen Inhaltsanalyse (vgl. unten) wurde auf die Gesamtkonzeption des Projekts "Öffentlichkeitsbeteiligung" abgestimmt und umfaßte daher neben formalen Daten die Grundkategorien "Akteure", "Themen" und "Interaktion". Darüber hinaus wurde der Versuch unternommen, die "Bewertung" der thematisierten Akteure des Verfahrens durch die Verfasser des jeweiligen Artikels zu taxieren. Es stellte sich jedoch heraus, daß eine manifeste Bewertung durch die Journalisten nur in wenigen Artikeln vorgenommen worden war (je nach bewerteter Akteursgruppe inzwischen einem und 16 Artikeln), so daß sich eine statistische Interpretation dieser Zahlen verbietet.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die Untersuchung von *Hoffmann-Riem/Rubbert*, die die "Enthaltsamkeit an Wertung und Kritik" als geradezu auffällig registrieren. Sie beziehen sich dabei ebenfalls auf manifeste Bewertungen durch Journalisten und taxieren sie auf etwa 5 % aller redaktionellen Aussagen (a.a.O., S. 72 und S. 161).

Dieser Befund geht konform mit einer generellen Tendenz der Presseberichterstattung zu Wissenschaft und Technik (vgl. *Gloede 1986*, S. 316 f.).

## 2. Kodierschema für die Presse-Analyse zu GKN 2

Variable Nr.	Variablenetikett	Code
1	Artikelnummer/Kartennummer	(fortlaufend)

### Formale Daten

2	Zeitung:	1 = Heilbronner Stimme 2 = Ludwigsburger Kreiszeitung 3 = Stuttgarter Nachrichten 4 = Sonstige
3	Erscheinungsjahr:	1981 = 81 1982 = 82 etc.
4	Erscheinungsmonat:	Dezember = 12 Januar = 1 etc.
5	Erscheinungstag:	1 - 31
6	Formaler Charakter des Artikels:	1 = Nachricht 2 = Bericht etc. 3 = Kommentar 4 = Interview 5 = Leserbrief
7	Schwerpunkt des Artikels:	1 = EÖT 2 = Andere

### Inhaltliche Aspekte der Artikel

8	Behandelter Verhandlungstag (Monat):	Dezember = 12 Januar = 1
9	Behandelter Verhandlungstag (Tag):	1 - 31

Variable Nr.	Variablenetikett	Code
10	Erwähnte Beteiligten-Gruppen generell	1 = Behörden 2 = Gutachter 3 = Antragsteller 4 = Einwender generell 5 = Sachbeistand
11	Zahl der erwähnten Behördenvertreter:	1 - 99
12	Zahl der erwähnten Gutachter:	1 - 99
13	Zahl der erwähnten Antragsteller:	1 - 99
14	Zahl der erwähnten Einzel- und Sammeleinwender:	1 - 99
15	Zahl der erwähnten Listeneinwender (BIs):	1 - 99
16	Zahl der erwähnten Gemeinden/Landkreise als Einwender:	1 - 99
17	Zahl der erwähnten Einwender von Parteien/Vereinen/Verbänden:	1 - 99
18	Zahl der erwähnten Gesellschaften des Wirtschaftsrechts als Einwender:	1 - 99
19	Zahl der erwähnten Sachbeistände der Einwender:	1 - 99

### Erwähnte Namen der Beteiligten

Lfd. Nr.	Name	Vorname	Geschlecht 1 = männlich 2 = weiblich	Zugehörigkeit zu Beteiligtengruppe 1 = Behörden 2 = Gutachter 3 = Antragsteller 4 = Einzeleinwender 5 = Sammeleinwender 6 = Vereinigung (BIs) 7 = Gemeinden/Kreise 8 = Vereine/Parteien 9 = Wirtschaft 10 = Sachbeistand
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				

Variable Nr.	Variablenetikett	Code
60	Erwähnte Themen *):	1 = Genehmigungsverfahren (ohne EÖT) 2 = Verfahren des EÖT 3 = Energiewirtschaftliche Fragen 4 = Sicherheit des Reaktors 5 = Radiologische Umweltauswirkungen 6 = Zuverlässigkeit des Antragstellers 7 = Entsorgung, Stilllegung, Transport 8 = Katastrophenschutz 9 = Kriegseinwirkungen 10 = Nichtradiologische Um- weltauswirkungen 11 = Standortfragen 12 = Haftungsfragen 13 = Rechtliche Fragen 14 = Sozio-politische Fragen
61	Interaktion (während der Erörterung):	1 = "normaler" Ablauf 2 = Verfahrenskonflikt 3 = Offener Konflikt 4 = Aktionen außerhalb des Verfahrens
62	Bewertung der Behördenvertreter (durch Journalisten):	1 = positiv 2 = uneinheitlich 3 = negativ
63	Bewertung der Antragsteller:	1 = positiv 2 = uneinheitlich 3 = negativ
64	Bewertung der Gutachter:	1 = positiv 2 = uneinheitlich 3 = negativ
65	Bewertung der Einwender:	1 = positiv 2 = uneinheitlich 3 = negativ

\*) vgl. Schmittel, Übersicht 2, Themen im EÖT für GKN-2; in diesem Band, Seite 208

### 3. Formaler Charakter der Berichterstattung

Der weitaus größte Teil der analysierten Artikel setzte sich aus Nachrichten und unmittelbaren Verhandlungsberichten zusammen (80 %); dem standen insgesamt 6 Kommentare und 5 Leserbriefe gegenüber. Interviews mit Beteiligten wurden im untersuchten Zeitraum nicht veröffentlicht.

Gemessen an anderen Inhaltsanalysen (vgl. etwa *van Buiren 1978*, S. 46; *Gloede 1982*, S. 21) lassen die Anteile der Korrespondentenberichte und der Kommentare (10 %) ebenso wie der Anteil der Leserbriefe (9,1 %) auf ein recht hohes regionales Aufmerksamkeitsniveau schließen.

Offenbar infolge des oben erwähnten "Auswahlfehlers" wurden in die Auswertung von Hoffmann-Riem/Rubbert nur 2 Kommentare der Heilbronner Stimme und kein Leserbrief einbezogen. Auf diese Weise entsteht ein verzerrter Eindruck, nicht nur für die Berichterstattung der hier diskutierten Zeitung; mit Ausnahme eines einzigen Presseorgans wurden den Autoren offenbar keine Leserbriefe von den angeschriebenen Zeitungen übermittelt (vgl. *Hoffmann-Riem/Rubbert 1984*, S. 163). Es mag angesichts des heterogenen Leserkreises wohl zur Redaktionspolitik gehören, "eine Verärgerung einer dieser Gruppen zu vermeiden" (a.a.O., S. 73). Dem steht jedoch die Berücksichtigung von kontroversen Leserstimmen - ganz im Sinne der von *Hoffmann-Riem/Rubbert* konstatierten "kontradiktorisch orientierten Berichterstattung" (ebd) - keineswegs entgegen (in diesem Sinn auch *van Buiren 1978*, S. 47 f.).

#### 4. Erwähnung von Beteiligengruppen (Akteuren)

Wie Tabelle 1 zeigt, dominieren in der Berichterstattung der Heilbronner Stimme die Gruppen der Antragsteller und der Einwender. Dies entspricht, wie wir aus der Analyse des Wortprotokolls wissen, dem tatsächlichen Verlauf des Erörterungstermins; gleichermaßen gilt dies für die quantitativ nur geringfügige Thematisierung der Gruppe der Gutachter.

Tabelle 1: Generelle Erwähnung von Beteiligengruppen

Erwähnung von	In Artikeln (abs.)	In % der Artikel
Behörden	39	70,9
Gutachter	9	16,4
Antragsteller	49	89,1
Einwender	47	85,5
Sachbeistände	14	25,5
		N = 55

Sofern Vertreter der Beteiligengruppen als Einzelperson thematisiert wurden (namentlich oder in ihrer Funktion, z.B. als anonymer Repräsentant einer Behörde), wurde die Häufigkeit solcher Erwähnungen je Gruppe gezählt. Danach verschiebt sich das Bild ein wenig zugunsten der Behördenvertreter, vor allem aber zugunsten der Einwender (vgl. Tab. 2), die in ihrer Zahl die Repräsentanten von Behörden und Antragstellern je auch bei weitem übertrafen.

Zu einem strukturell ähnlichen Ergebnis kommt die Untersuchung von *Hoffmann-Riem/Rubbert* für eine Zufallsauswahl von Presseartikeln zu verschiedenen atomrechtlichen Erörterungsterminen (*Hoffmann-Riem/Rubbert* 1984, S. 161), obwohl dort die Erwähnung von "Terminteilnehmern" nur im Zusammenhang mit der Wiedergabe ihrer Aussagen berücksichtigt wurde (vgl. Tab. 2 a).



**Tabelle 2:** Zahl der erwähnten Repräsentanten je Beteiligengruppe

Gruppe	Zahl der Erwähnungen	In % aller Erwähnungen	In % der Artikel
Behörden	76	25,3	138,2
Gutachter	12	4,0	21,8
Antragsteller	71	23,7	129,1
Einzel- und Sammeleinwender	57	19,0	103,6
Listeneinwender (z.B. BI)	20	6,7	36,4
Gemeinden/Kreise	12	4,0	21,8
Parteien/Vereine/Verbände	38	12,7	69,1
Gesellschaften des Wirtschaftsrechts	-	-	-
Sachbeistände	14	4,7	25,5
<b>Zusammen</b>	<b>300</b>	<b>100</b>	<b>entfällt</b>

**Tabelle 2 a:** Erwähnungen von Beteiligengruppen an Erörterungsterminen in der Presse

Gruppe	Erwähnungen in der Heilbronner Stimme *) (in %)	Erwähnungen in zufällig ausgewählten Artikeln nach Hoffmann-Riem/Rubbert **) (in %)
(Genehmigungs-) Behörden	25,3	24,7
Gutachter bzw. Sachverständige ***)	4,0	12,1
Antragsteller	23,7	19,5
Einwender insgesamt (incl. Sachbeistände ***)	47,0	43,7
	100,0	100,0

\*) Die Prozentwerte sind aus Tabelle 2 übernommen bzw. aggregiert worden.

\*\*) Es wurden sowohl die Aussagen der Terminteilnehmer zum Verfahren wie zu Genehmigungsinhalten berücksichtigt (a.a.O., S. 161)

\*\*\*) Bei Hoffmann-Riem/Rubbert sind die "Sachbeistände" offenbar der Gruppe der Einwender zugerechnet worden (a.a.O., S. 156 f); die Gutachter werden als Sachverständige bezeichnet.

Daß die Erwähnung von Gutachtern im Zusammenhang mit der Erörterung zu GKN-2 relativ geringer ausfällt als anderswo, kann angesichts der Tatsache nicht überraschen, daß ihnen hier zu keinem Zeitpunkt das Wort erteilt wurde (vgl. auch Abschnitt 4.2).

#### 4.1 Selektion von Akteuren

Stellt man nun die Erwähnung von Einwendergruppen in der Heilbronner Stimme der Verteilung tatsächlich verhandelter Einwendungen nach Einwendergruppen gegenüber (vgl. *Schmittel*, Tab. 7, in diesem Band, S. 195), ergeben sich interessante Abweichungen, die ein erstes Licht auf die Selektionsleistung der Berichterstattung werfen (Tab. 3).

**Tabelle 3:** Tatsächlich verhandelte Einwendungen und ihre Repräsentation in der Presse

Einwendergruppe	Verhandelte Einwendungen	Erwähnung in der Presse
Einzeleinwender *)	46,4 %	44,9 %
Sammeleinwender *)	25,8 %	
Listeneinwender *)	2,1 %	15,7 %
Gemeinden/Kreise	7,2 %	9,4 %
Parteien/Verände/Vereine	17,5 %	29,9 %
Gesellschaften des Wirtschaftsrechts	1,0 %	-
<b>N</b>	<b>97</b>	<b>127</b>

\*) In der empirischen Auswertung unterscheidet *Schmittel* zwischen Einzeleinwendern, "Einwender und Mitunterzeichnern (gemeinsame Einwender)" und "ad hoc Vereinigungen mit Sammeleinwendungen" (vgl. *Schmittel*, Tab. 1, in diesem Band, S. 177) Im Kodierschema wurden die beiden erstgenannten Kategorien zusammengefaßt zu "Einzel- und Sammeleinwendern", die dritte Kategorie dagegen als "Listeneinwender" bezeichnet (vgl. Kodierschema, Variable 14).

Ganz offensichtlich wurden die Listeneinwender (Bürgerinitiativen, Pfarrer) sowie die Einwender aus Parteien, Verbänden und Vereinen in der Heilbronner Stimme erheblich stärker berücksichtigt, als es ihrem quantitativen Gewicht im Erörterungstermin entsprach. Bei diesen beiden Einwendergruppen lag aber, wie wir wissen, tatsächlich auch das Hauptpotential des Widerstands gegen GKN-2.

Damit folgt die Selektion durch die Heilbronner Stimme den sozio-politischen Akzenten der Auseinandersetzung um das Kernkraftwerk (vgl. *Gloede*, in diesem Band, S. 149 ff.; *Schmittel*, in diesem Band, S. 189 ff.).

Unterstrichen wird dieser Tatbestand durch ein Selektionsmuster, das nicht von der Presseberichterstattung zu verantworten ist, sondern unmittelbar das unterschiedliche Engagement bzw. die Artikulationsfähigkeit der verschiedenen Einwendergruppen widerspiegelt. Die Rede ist von den Differenzen zwischen schriftlich erhobenen und tatsächlich verhandelten Einwendungen aufgrund der Anwesenheit der jeweiligen Einwender im Erörterungstermin.

Gegenüber der durchschnittlichen Quote von 35,4 % verhandelter Einwendungen (bezogen auf alle schriftlich erhobenen Einwendungen) ragen die beiden Kategorien "Listeneinwendungen" mit 66,6 % und "Parteien, Verbände, Vereine" mit 77,3 % heraus (vgl. *Schmittel*, Tab. 6, in diesem Band, S. 193). In der folgenden Tabelle wird deutlich, daß diese vorgängige "sozio-politische" Selektion mit dem Selektionsmuster der Presseberichterstattung große Ähnlichkeit aufweist.

Tabelle 4: Selektionsmuster von Erörterungstermin und Presseberichterstattung

Einwendergruppen	(In % der jeweiligen Abweichungen)	
	Differenz zwischen erhobenen und verhandelten Einwendungen	Differenz zwischen verhandelten und erwähnten Einwendern *)
Einzeleinwender/Sammeleinwender	- 12,3	- 26,5
Listeneinwender	+ 0,9	+ 13,7 *)
Gemeinden/Kreise	+ 2,1	+ 1,2
Parteien/Verbände/Vereine	+ 9,4	+ 12,6
Gesellschaften des Wirtschaftsrechts	- 0,1	- 1,0
Saldo der Abweichungen	0,0	0,0

\*) Anmerkung: Es ist daran zu erinnern, daß hier die personenbezogene Erwähnung von Einwendergruppen erfaßt wird (vgl. Tab. 2)

#### 4.2 Namentliche Nennung von Akteuren

Auffällig ist, daß eine *namentliche* Nennung von Repräsentanten der Beteiligtengruppen vor allem bei der Gruppe der Gutachter und bei der Gruppe der Sachbeistände erfolgt (75 % bzw. 85,7 %), deren Erwähnung generell ja recht niedrig lag (vgl. Tab. 2). Der wissenschaftlichen Kontroverse um die Begutachtung von GKN-2 wurde demnach ein größeres Gewicht beigemessen, als es die allgemeinen Erwähnungsquoten nahelegen.

Demgegenüber wurden die Vertreter von Parteien, Verbänden und Vereinen nur zu 39,5 % namentlich erwähnt, also vornehmlich in ihrer *Funktion* thematisiert. Ähnliches trifft auch für die Vertreter der Listeneinwendungen zu.

Im übrigen ist festzustellen, daß die Häufigkeiten, mit denen bestimmten Personen namentlich genannt werden, einerseits pressetypische Verzerrungen (Prominenz) darstellen, andererseits aber auch die Bedeutung der jeweils hervorgehobe-

nen Akteure berücksichtigen (zur Bedeutung der Personalisierung, vgl. *Hoffmann-Riem/Rubbert* 1984, S. 76).

*Antragsteller:*

Generell erscheinen die Vertreter der Betreiberseite (GKN) gegenüber den Vertretern der Herstellerseite (KWU) überrepräsentiert. Im einzelnen ragen hier die Namen Wiedemann (Geschäftsführer von GKN) und Orth (KWU) noch einmal deutlich heraus. In Bezug auf Herrn Wiedemann entspricht dies auch der beherrschenden Rolle, die er auf Antragstellerseite spielte: so nahm er während des Erörterungstermins zu 72 von 98 verhandelten Einwendungen mindestens einmal Stellung.

*Behörden:*

Generell fällt auf, daß neben den Vertretern der Genehmigungsbehörde überraschend häufig Politiker erwähnt werden, häufiger jedenfalls, als Vertreter von Drittbehörden. Neben Herrn Kleinmann als Verhandlungsleiter des Erörterungstermins ist vor allem Minister Eberle zu nennen, der als politisch Verantwortlicher der Genehmigungsbehörde (Wirtschaftsministerium) ins Spiel gebracht wird.

*Gutachter:*

Obwohl die während des Erörterungstermins anwesenden Gutachter zu keiner Einwendung das Wort ergriffen bzw. ergreifen sollten, werden überraschend viele dennoch in der Berichterstattung der Heilbronner Presse erwähnt. Dies betrifft insbesondere Professor Dr. Klug und Dr. Kling, die zu den umstrittenen Fragen nicht-radiologischer bzw. meteorologischer Auswirkungen des geplanten Kernkraftwerks Gutachten erstellt haben.

*Einwender:*

Hier treten nun pressetypische Verzerrungen insofern auf, als zwei Einwender vorrangig thematisiert werden (Dr. Gaul in 20 % und Gärtnermeister Mauk in 16,4 % aller Artikel). Dies entsprach zwar nicht der Häufigkeit ihres tatsächlichen Auftretens im Erörterungstermin, wahrscheinlich aber der Spektakularität ihrer Auftritte und ihrer regionalen Prominenz. Umgekehrt werden Repräsentanten der Bürgerinitiativen, die von erheblicher Bedeutung innerhalb und au-

ßerhalb des Erörterungstermins waren, entweder gar nicht (Keppler) oder nicht entsprechend ihrer Auftrittshäufigkeit (Schleip) erwähnt.

Für die übrigen Einwender läßt sich tendenziell sagen, daß ihre namentliche Erwähnung in der Presse (sieht man vom ebenfalls spektakulären Fall des Bürgermeisters Bidermann ab, dessen Einwendung aus formalen Gründen nicht verhandelt wurde) etwa die Häufigkeit ihrer tatsächlichen Auftritte im Erörterungstermin wiedergibt.

#### *Sachbeistände:*

Wenn oben gesagt wurde, daß auch die namentliche Erwähnung von Sachbeiständen überdurchschnittlich erfolgte, so geht dies eher auf das Konto regionaler Prominenz (Dr. Gaul und MdL Weyrosta) als auf das Konto der für die Bürgerinitiativen besonders relevanten Sachbeistände. Wie schon erwähnt, fehlt der Name Keppler völlig und auch Frau Steinhilber-Schwab wird – entsprechend ihrer Anwesenheit während der Verhandlung – nur einmal benannt.

Nimmt man die namentliche Nennung von Einwendern und Sachbeiständen als Indikator, so ergibt sich tendenziell das Bild einer regional beschränkten Auseinandersetzung um GKN-2, die von den Bürgerinitiativen zwar auch gewollt, in dieser Hinsicht jedoch wohl kaum intendiert war.

## **5. Erwähnung von Verhandlungsthemen**

Kommen wir nun zu den Themen, die in den analysierten Artikeln der Heilbronner Stimme erwähnt werden. Zugrundegelegt wurde bei der Analyse im wesentlichen die behördliche Systematik, die auch zur Erstellung des Genehmigungsbescheids gedient hat (vgl. *Schmittel*, Übersicht 2, in diesem Band, S. 208).

Wie die Tabelle 5 zeigt, ergeben sich gegenüber dem quantitativen Gewicht der Themen im Erörterungstermin deutliche Abweichungen (vgl. auch *Schmittel*, Tab. 11, in diesem Band, S. 211).

**Tabelle 5: Erwähnung von Themen in der Heilbronner Stimme und verhandelte Themen im Erörterungstermin**

Themen	Erwähnung in Artikeln		Verhandlung im EÖT
	Abs.	In % der Artikel	In % der Einwendungen
Genehmigungsverfahren (ohne EÖT)	28	50,9	20,4
Verfahren des EÖT	37	67,3	46,9
Energiewirtschaftliche Fragen	17	30,9	57,1
Sicherheit des Reaktors	18	32,7	50,0
Radiologische Umweltauswirkungen	16	29,1	52,0
Zuverlässigkeit des Antragstellers	11	20,0	16,3
Entsorgung/Stilllegung/Transport	12	21,8	59,2
Katastrophenschutz	4	7,3	34,7
Kriegseinwirkungen	3	5,5	22,4
Nicht-radiologische Umweltauswirkungen	17	30,9	60,0
Standortfragen	8	14,5	31,6
Haftungsfragen	1	1,8	12,2
Rechtliche Fragen	15	27,3	23,5
Sozio-politische Fragen (Atomstaat u.ä.)	20	36,4	32,7
N		55	98

Bei der Interpretation dieser Tabelle ist weniger auf die Größe der Abweichungen als auf deren Struktur zu achten, die auch erhalten bleibt, wenn jeweils auf die in beiden betrachteten Zusammenhängen überhaupt angesprochenen Themen prozentuiert wird (statt auf Artikel bzw. Einwendungen). \*)

Gegenüber dem Gewicht, das einzelnen Themen im Erörterungstermin tatsächlich zukam, werden also in der Heilbronner Stimme die folgenden Themen besonders hervorgehoben:

- Genehmigungsverfahren (ohne Erörterungstermin)
- Verfahren und Funktion des Erörterungstermins.

\*) Die in Artikeln bzw. Einwendungen repräsentierten Themen lassen sich zwar insofern vergleichen, als die Artikel insgesamt alle verhandelten Einwendungen resümieren, in der Summe also ein Bild aller verhandelten Einwendungen geben könnten. Eine systematische Verzerrung ergibt sich allerdings durch die Kodieranweisung, je Artikel ein erwähntes Thema nur einmal zu kodieren, auch wenn es in den Einwendungen, über die berichtet wird, mehrfach angesprochen worden sein sollte. Wegen der Größenordnungen einiger Abweichungen und wegen des "Bildes", das sich für die Leser daraus ergibt, bleibt die Tendenz der Berichterstattung dennoch interpretierbar.

Dieses Ergebnis spricht nicht gerade für die These bei Hoffmann-Riem/Rubbert, daß "Informationen über Sinn und Zweck eines atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens sehr selten" (Hoffmann-Riem/Rubbert 1984, S. 74) seien. Möglicherweise ist ihre Bewertung jedoch qualitativ gemeint, denn ihre quantitative Analyse weist eindeutig eine Dominanz von "Aussagen über das atomrechtliche Verfahren, insbesondere den Erörterungstermin" gegenüber "Aussagen über Genehmigungsinhalte, insbesondere die Anlage" aus (a.a.O., S. 161).

Weniger deutlich, aber noch erkennbar, werden in der Heilbronner Stimme weitere Themen akzentuiert:

- die Zuverlässigkeit des Antragstellers
- rechtliche Fragen
- sonstige bzw. politische Fragen (wie z.B. Atomstaatsproblematik).

Es kommen demnach die Themen der Sammeleinwender (bzw. "Einwender und Mitunterzeichner" vgl. *Schmittel*, in diesem Band, Tab. 5, S. 185) und z.T. auch der Listeneinwender/Bürgerinitiativen (wenn man deren verfahrensorientierte Strategie zugrundelegt) stärker zum Tragen, als die Themen von Gemeinden und Kreisen sowie von Parteien, Verbänden und Vereinen.

Unterstrichen wird diese Diagnose durch die Aufzählung jener Themen, die in der Resseberichterstattung quantitativ "heruntergespielt" wurden:

- Energiewirtschaftliche Fragen
- Reaktorsicherheit
- Radiologische Umweltauswirkungen
- Entsorgung/Stilllegung/Transport
- Katastrophenschutz
- Kriegseinwirkungen
- nicht-radiologische Umweltauswirkungen
- Standortfragen
- Haftungsfragen.

Hierbei handelt es sich größtenteils um wichtige Themen der Gemeinden/Kreise bzw. der Parteien und Verbände (insbesondere der Bauernverbände) (vgl. *Schmittel*, ebd.).



Dieser Eindruck hinsichtlich der Selektion von Themen steht in Kontrast zu der Selektion von Akteuren, von der ja gesagt werden konnte, daß hier die regionale Prominenz von Einzeleinwendern und Sachbeiständen gegenüber den faktisch gleichermaßen bedeutsamen Repräsentanten der Bürgerinitiativen hervorgehoben wurde.

Es scheint generell, als habe sich die Berichterstattung der Heilbronner Stimme in der Tendenz an der übergreifenden Problematik der Öffentlichkeitsbeteiligung als Verfahren orientiert, und zwar zu Lasten der sogenannten "Sachthemen". Das "Verfahren", so könnte man schließen, ist dieser Zeitung insgesamt problematischer erschienen, als die einzelnen Aspekte des Vorhabens. Eine solche Gewichtung spiegelt, wie wir aus der Bevölkerungsbefragung wissen, jedoch nicht die mehrheitliche Beurteilung der Bürger wieder (vgl. *Gloede/Bücker-Gärtner*, in diesem Band, S. 348 ff.).

Möglicherweise ist für diesen "shift" zum Verfahren, der sich bei *Hoffmann-Riem/ Rubbert* sehr ausgeprägt gerade für die aktiv von den Journalisten thematisierten Inhalte ergibt (a.a.O., S. 161), der Versuch *mit* ausschlaggebend, "die eigene, verständliche Inkompetenz für komplizierte Sachfragen zu überdecken" (a.a.O., S. 73) und deren Beurteilung eher den Beteiligtengruppen zu überlassen, die in der Berichterstattung zu Wort kommen (vgl. etwa auch *Saxner u.a. 1986*, S. 293).

### 5.1 Zusammenhänge zwischen Themen und Akteuren

Abschließend sei noch ein Blick auf die Erwähnung von Themen in der Presseberichterstattung im Kontext mit der Erwähnung von Beteiligtengruppen generell geworfen (vgl. auch Tab. 1).

Geht man hier *themenweise* die Erwähnung von Akteuren durch und vergleicht die Quoten mit der durchschnittlichen Erwähnung von Akteuren, so ergibt sich vor allem *ein* interessantes Ergebnis:

Die Gutachter, die ja im Erörterungstermin überhaupt nicht zu Wort gekommen waren, werden im Zusammenhang mit einer Reihe von Themen überdurchschnittlich in den Artikeln erwähnt. Dieses Ergebnis koinzidiert mit dem hohen Anteil an namentlicher Nennung von Gutachtern (vgl. Abschnitt 2) und ist im Hinblick auf die Behandlung der Themen zugleich als "*sachliche*" *Bedeutsamkeit*

der Gutachten (statt der Gutachter) zu interpretieren. Dies gilt zumindest für die Themen

- energiewirtschaftliche Fragen
- Sicherheit des Reaktors
- radiologische Umweltauswirkungen
- Kriegseinwirkungen
- nicht-radiologische Umweltauswirkungen
- Standortfragen.

Für die übrigen Themen, in deren Kontext die Erwähnung von Gutachtern (bzw. Gutachten) überdurchschnittlich erfolgt, dürfte dagegen eher der *Verfahrensaspekt* (Funktion der Gutachten bzw. Gutachter im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung) verantwortlich sein:

- Genehmigungsverfahren
- Zuverlässigkeit des Antragstellers \*)
- rechtliche Fragen.

Komplementär wird auch den Sachbeiständen bei einer Reihe von Themen größere Bedeutung "zugeschrieben". Diese Themen sind:

- Zuverlässigkeit des Antragstellers
- Entsorgung/Stillegung/Transport
- Katastrophenschutz
- Kriegseinwirkungen.

Einen Gesamtüberblick über die Zusammenhänge zwischen Themen und Akteuren in der Berichterstattung gibt die nachfolgende Tabelle 6. Wie sich dieser Tabelle leicht entnehmen läßt, sind die themenspezifischen Abweichungen in der Erwähnung von Akteuren bei den Gruppen "Behörden", "Antragstellern" und "Einwendern" meist weniger ausgeprägt als bei den zuvor behandelten Gruppen der "Gutachter" und "Sachbeistände", so daß auf eine Interpretation hier verzichtet werden soll.

---

\*) Hier im Zusammenhang mit dem Konflikt um die Verantwortung für die Meßstationen und deren Ergebnisse, die in die Betrachtung der nicht-radiologischen Umweltauswirkungen einfließen (vgl. die Beiträge von *Gloede und Schmittel*, in diesem Band, Seite 154 und Seite 217).

**Tabelle 6:** Erwähnung von Akteuren (Beteiligtengruppen) im Zusammenhang mit der Erwähnung von Themen in der Berichterstattung der Heilbronner Stimme (in % aller Erwähnungen von Akteuren)

<b>Beteiligtengruppen:</b>	<b>Be- hörden</b>	<b>Gut- achter</b>	<b>Antrag- steller</b>	<b>Ein- wender</b>	<b>Sachbei- stände</b>
Alle Themen (Ø)	24,7	5,7	31,8	29,7	8,9
Genehmigungsverfahren ohne EÖT	24,2	7,7	30,8	28,6	8,8
Verfahren des EÖT	25,4	5,9	28,0	30,5	10,2
Energiewirtschaftliche Fragen	21,3	8,5	31,9	29,8	8,5
Sicherheit des Reaktors	21,6	7,8	31,4	29,4	9,8
Radiologische Umweltauswirkungen	27,7	8,5	29,8	27,7	6,4
Zuverlässigkeit des Antragstellers	23,7	7,9	28,9	26,3	13,2
Entsorgung/Stilllegung/ Transport	20,6	2,9	32,4	29,4	14,7
Katastrophenschutz	23,1	-	30,8	30,8	15,4
Kriegseinwirkungen	25,0	8,3	25,0	25,0	16,7
Nicht-radiologische Umweltauswirkungen	21,2	7,7	30,8	30,8	9,6
Standortfragen	23,1	11,5	26,9	30,8	7,7
Haftungsfragen	33,3	-	33,3	33,3	-
Rechtliche Fragen	23,5	9,8	29,4	27,5	9,8
Sonstige bzw. politische Fragen (Atomstaat u.ä.)	24,0	4,0	32,0	32,0	8,0

## 6. Berichterstattung über die "Interaktion"

Soweit in den Artikeln der Heilbronner Stimme erkennbar die "Interaktion" zwischen den Beteiligten während des Erörterungstermins charakterisiert wurde (dies geschah in 32 von 55 Artikeln), bot sich den Lesern folgendes Bild.

Tabelle 7: Charakterisierung der "Interaktion" während des Erörterungstermins in Artikeln der Heilbronner Stimme

Interaktion	In Artikeln (abs.)	In % aller Artikel
"Normaler Ablauf"	21	38,2
Verfahrenskonflikt	4	7,3
Offener Konflikt	2	3,6
Aktionen außerhalb des Erörterungstermins	5	9,1

Ein quantitativer Vergleich mit entsprechenden Ergebnissen der Wortprotokoll-Analyse ist in dieser Dimension nicht möglich (vgl. *Schnittel*, in diesem Band, S. 229 f.). Der Tenor der Berichterstattung vermittelt dennoch den Eindruck, den sowohl das Wortprotokoll als auch die Interviews mit den Schlüsselpersonen hinterlassen: im Vordergrund stand der "normale Ablauf" der Erörterung, der in den Kodierhinweisen typisiert worden war als Abfolge:

"Erläuterungen der Einwendung durch Einwender; Moderierung durch den Verhandlungsleiter, Stellungnahme der Antragsteller, ggf. erneute Stellungnahme der Einwender bzw. Schlußwort der Einwender etc."

Nur in 2 Fällen wird – tatsächengerecht – von einem "offenen Konflikt" zwischen den Beteiligten berichtet, der vorab typisiert worden war als "Auszug der Einwender oder Antragsteller; Androhung disziplinarischer Maßnahmen durch die Verhandlungsleitung", kurzum als (vorübergehender) Bruch des Verfahrens. In anderen Fällen von Öffentlichkeitsbeteiligung hieß dies zuweilen auch: gänzlicher Abbruch der Veranstaltung.

Demgegenüber waren "Verfahrenskonflikte", verstanden als Konflikte um das Verfahren und seine Regeln *innerhalb des Verfahrens*, schon häufiger (etwa zu

Beginn des EÖTs oder anlässlich der Einwendung der Gemeinde Kirchheim/Bürgermeister Bidermann).

## 7. Zusammenfassung

Die Berichterstattung der Heilbronner Stimme über die Durchführung des Erörterungstermins zu GKN-2 spiegelt im wesentlichen die sozio-politische (weniger die rein quantitative) Bedeutung von Akteuren und Interaktionen wider. Dies betrifft insbesondere auch die Bedeutung der Gutachter (bzw. der Gutachten), die sich aus derem (von der Verhandlungsleitung verhinderten) Auftreten im Erörterungstermin ja auch nicht erschließen ließ.

Ausnahmen von dieser insgesamt adäquaten Berichterstattung stellen folgende Aspekte dar:

- Die Überrepräsentation bestimmter Einzeleinwender (Gaul, Mauk) entsprechend ihrer regionalen Prominenz bzw. der Spektakularität ihrer Auftritte;
- die Unterrepräsentation von Schlüsselpersonen der Bürgerinitiativen und ihrer Sachbeistände (Keppler, Schleip, Steinhilber-Schwab);
- die Überthematisierung der Verfahrensproblematik gegenüber einer Reihe von Sachthemen.

Die zuletzt genannte "Selektionsleistung" der Presseberichterstattung ließe sich im Hinblick darauf, daß der Erörterungstermin zu GKN-2 insgesamt durch eine kontroverse verfahrensbezogene Strategie der Parteien (Behörde/Antragsteller vs. Einwender) geprägt war, ebenfalls im Sinne einer sozio-politischen Angemessenheit interpretieren. Allerdings ist damit die gleichermaßen engagierte und intensive Auseinandersetzung der Beteiligten um die "Sachthemen" (namentlich radiologische und nicht-radiologische Umweltauswirkungen, Reaktorsicherheit sowie Entsorgung/Stillegung und Transport) eher zu kurz gekommen.

Trotz der genannten Einschränkungen läßt sich insgesamt aber nicht behaupten, daß die Berichterstattung der Heilbronner Stimme "tendenziös" oder parteilich gewesen sei. Vielmehr kann sie wohl als die umfang- und detailreichste Informationsquelle zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei GKN-2 angesehen werden, die für die Öffentlichkeit der Region verfügbar war. Dies gilt offenbar nicht nur für das Verfahren zu GKN-2. Auch *Hoffmann-Riem/Rubbart* heben hinsichtlich der Ex-

tensivität der Berichterstattung die Heilbronner Stimme ausdrücklich hervor (*Hoffmann-Riem/Rubbert*, S. 74).

Diese Zeitung nutzte damit eine Chance, die der regionalen gegenüber der überregionalen Presse zukommt:

"Die mit Abstand meisten Berichte über Erörterungstermine veröffentlichen die großen Regionalzeitungen. Auffällig an der Presseberichterstattung ist deren Versuch zur Neutralität, Objektivität. Abweichend verhalten sich nur spezielle Umweltschutzzeitungen oder aber überregionale Blätter, deren Position in der Kernenergiekontroverse eindeutig festgelegt ist" (a.a.O., S. 72).

Zu ähnlichen Ergebnissen war auch schon van Buiren in ihrer Analyse der Kernenergie-Berichterstattung gekommen (*van Buiren 1978*, S. 39 f. und S. 47 f.).

Daß die Kehrseite dieser glänzenden Medaille in einem Verzicht auf eigenständige kritische Kommentierung und Vermittlung von "Hintergrundwissen" bestehen könnte, vermuten nicht nur Hoffmann-Riem/Rubbert (a.a.O., S. 73 f). Vielmehr scheint diese Tendenz generell für die technologiebezogene Medienberichterstattung zuzutreffen und zudem strukturell bedingt (vgl. *Gloede 1986*, S. 318 ff.).

## Literaturverzeichnis

van Buiren, Sh.:

Die Kernenergiekontroverse im Spiegel der Tageszeitungen, Batelle-Bericht, Frankfurt 1978

Gloede, F.:

Diskussionszusammenhänge der Themen "Kohle" und "Kernenergie" in der Presse, Primärbericht, Karlsruhe 1982

Gloede, F.:

Technikfeindliche Medien? in: Bechmann, G.; Meyer-Krahmer, F. (Hrsg.), Technologiepolitik und Sozialwissenschaft, Frankfurt/New York 1986, S. 293 - 334

Hoffmann-Riem, W.; Rubbert, S.:

Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit, Heidelberg 1984

Saxner, U.; Gantenbein, H.; Gollmer, M.; Hättenschwiler, W.; Schanne, M.:

Massenmedien und Kernenergie, Bern/Stuttgart 1986

*Fritz Gloede, Heinrich Bücken-Gärtner*

## **Umweltrelevante Großvorhaben und Öffentlichkeits- beteiligung aus der Sicht der Bevölkerung**

**- Ergebnisse einer Befragung in der Standortregion von GKN-2 -**

### **Inhalt**

	<b>Seite</b>
<b>1. Zielsetzung und Konzept der Bevölkerungsbefragung</b>	<b>321</b>
1.1 Zur Relevanz einer regionalen Umfrage	321
1.2 Zur Konzeption der Befragung	324
<b>2. Zur Methodik der Bevölkerungsbefragung</b>	<b>328</b>
2.1 Die Stichprobenbildung	328
2.2 Der Fragebogen	330
2.3 Zur Durchführung der Befragung	331
<b>3. Strukturen des Meinungsbilds der Bevölkerung im Raum Heilbronn/Ludwigsburg</b>	<b>333</b>
3.1 Generelle Orientierungen	334
3.2 Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben	338
3.2.1 Vorhaben	338
3.2.2 Akteure	344
3.2.3 Verfahren	348
3.3 Haltungen zur Kernenergie und zu ihrer Implementation	353

3.4	Der Untersuchungsfall GKN-2	359
3.4.1	Die Beurteilung des Vorhabens - Entwicklung und Hintergründe	360
3.4.2	Genehmigungsverfahren und Öffentlichkeits- beteiligung zu GKN-2	365
3.5	Zusammenfassung	370
4.	<b>Ursachen der Meinungsbildung und übergreifende Orientierungsmuster in der Auseinandersetzung um Großvorhaben</b>	<b>373</b>
4.1	Determinanten der Vorhabensbeurteilung (Großvorhaben, Energiepolitik, GKN-2)	373
4.2	Die Akteursbeurteilung im Kontext von Wertorien- tierungen, Interessen und sozialem Milieu	377
4.3	Gradueller und prinzipieller Dissens in der Kontroverse um GKN-2	380
4.4	Bestimmungsgründe der Verfahrensbewertung (Genehmigungsverfahren, Öffentlichkeitsbeteiligung)	385
4.5	Zusammenfassung	389
5.	<b>Schlußbemerkungen</b>	<b>391</b>
6.	<b>Literatur</b>	<b>393</b>
7.	<b>Anhang: Fragebogen mit Grundauszählung</b>	<b>398</b>



## 1. Zielsetzung und Konzept der Bevölkerungsbefragung

### 1.1 Zur Relevanz einer regionalen Umfrage

Auf den ersten Blick könnte es scheinen, daß für eine Beurteilung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren zu umweltrelevanten Großvorhaben die Meinungen der Bevölkerung, über den Kreis der im rechtlichen Sinn "Betroffenen" hinaus, recht irrelevant sind. Allenfalls im Zusammenhang mit der Notwendigkeit, die "Öffentlichkeit" (zur Problematik dieser Kategorie vgl. *Paschen, Bechmann, Gloede*, in diesem Band, S. 50 ff.) über geplante bzw. beantragte Großvorhaben zu informieren, wäre es dann von Interesse, etwas über den Erfolg solcher Informationsbemühungen zu erfahren. Im übrigen könnte man sich bei dem Versuch einer Evaluation von Öffentlichkeitsbeteiligung als Verfahren doch auf die "praktischen Erfahrungen" der unmittelbar Verfahrensbeteiligten beschränken, wie wir sie im Rahmen unserer Interviews mit den "Schlüsselpersonen" erhoben haben. Eine solche Sichtweise läge nahe, wenn man die Öffentlichkeitsbeteiligung ausschließlich unter dem Aspekt des Rechtsstaatsprinzips sähe (vgl. *Bechmann/Gloede 1985*, S. 19 f.), nach dem es neben der Rechtsförmigkeit des Verwaltungshandelns vornehmlich um die Wahrung der Rechtspositionen von Antragstellern und Betroffenen geht.

Aber schon die Berücksichtigung des "Effizienzprinzips" (ebd.) als maßgeblichem Gesichtspunkt der Verwaltung, dessen partielle Konkurrenz zum "Rechtsstaatsprinzip" in zahlreichen rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten diskutiert wird (z.B. *Blümel 1982, Ossenbühl 1982, Steinberg 1982, Wahl 1982, Pitschas 1985, Schuy 1986, Gerhardt/Jacob 1986*), erweitert den Blick auf den zu berücksichtigenden Akteurskreis. Im Hinblick auf die Sachrichtigkeit bzw. funktionale Wirksamkeit der Verwaltungsentscheidung kommen auch die Akteure des politischen Systems und ihre jeweilige Klientel ins Spiel; im Hinblick auf deren "Gerechtigkeit" bzw. die Wahrung des politischen Konsenses, um die sich Verwaltung bemühen sollte, dreht es sich gar um Legitimation von Entscheidungen gegenüber ihrer "eigenen" Klientel, die in oft nicht unerheblichem Ausmaß deren Kooperationsbereitschaft einschließen muß (*Offe 1974*; vgl. auch *Bechmann, Gloede, Schmittel 1987*, S. 2; speziell: *Pitschas 1987*, S. 422). Eine Evaluation von Öffentlichkeitsbeteiligung im Bezugsrahmen von Verwaltungshandeln erfordert also bereits ganz generell die Berücksichtigung auch solcher Akteure,

die nicht unmittelbar zu den Beteiligten des Verfahrens gehören, sondern dieses nur "passiv" beobachten.

Wir haben es bei unserer Thematik jedoch nicht nur mit den Integrationsproblemen des Rechtssystems und denen des politisch-administrativen Systems zu tun. Die so häufig beklagten Konflikte um umweltrelevante Großvorhaben und ihre Begleitumstände (Umweltschutzbewegungen, neue gesellschaftliche Konfliktlinie um Industrialisierung und "technischen Fortschritt", drohende Erosion des sozialen Grundkonsens' in der Gesellschaft) stellen Indizien für eine gefährdete Sozialintegration dar, die vom Rechtssystem wie vom politisch-administrativen System aufmerksam registriert werden: als Auseinandersetzung um Industriegesellschaft, Marktwirtschaft und wissenschaftlich-technische Zivilisation (*Braczyk 1986, Hofmann 1984*).

In diesem Zusammenhang mag es ausreichen, an die aufgeregten Diskussionen um die vermeintlich wachsende "Technikfeindlichkeit" der Deutschen zu erinnern (*Gloede 1987*).

Aber es sind nicht nur die gesellschaftlichen Kontroversen und Konflikte um Großtechnologien und umweltrelevante Großvorhaben im allgemeinen, die es nahelegen, den Bezugsrahmen von Sozialintegration und gesellschaftlicher Willensbildung zu berücksichtigen. Auch ganz konkret ist davon auszugehen, daß sich rechtliche Regelungen, praktizierte Verwaltungsverfahren und das Handeln von maßgeblichen Akteuren aus Verwaltung, Wissenschaft, Industrie und Politik im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren und Beteiligungsmaßnahmen nicht isoliert von anderen Problemlagen und Interaktionszusammenhängen beurteilen lassen. Zumindest in negativer Hinsicht werden in der Wahrnehmung der Bevölkerung und der Medien Zusammenhänge hergestellt - etwa zwischen der Krise des Parteienstaats ("Barschel-Affäre", "Flick-Skandal"), der Sozialpolitik ("Rentenbetrug", "Skandal der Arbeitslosigkeit"), der Umweltpolitik ("Robbensterben", "Rheinvergiftung", "Waldsterben") und der Technik- bzw. Energiepolitik ("Tschernobyl", "Alkem-Nukem-Skandal" etc.). Solche Zusammenhänge ergeben sich über die Fragwürdigkeit rechtlicher Regelungen, staatlich-industrieller "Verfälschungen", administrativer "Inkompetenz" und Expertenkontroversen (vgl. z.B. *Meyer-Abich 1984; Sailer 1988; Wickert-Umfrage 1988: "Lasche Atomaufsicht - 91 % der Bürger haben kein Vertrauen in staatliche Kontrolle"*).

Dementsprechend muß über den Rahmen der jeweils betrachteten Problematik hinaus mit Rückwirkungen auf die Wahrnehmung und Beurteilung anderer Be-

reiche gerechnet werden, ganz zu schweigen von den Verdichtungen einzelner Kommunikations- und Meinungsverflechtungen zu übergreifenden Orientierungsmustern in der Bevölkerung, die ihrerseits wiederum als relativ verfestigte Determinanten bei konkreten Meinungsbildungen auftreten können. Dazu sei nur auf die sogenannten Wertwandelsprozesse hingewiesen, die von vielen Verantwortlichen gern für die Konflikte um umweltrelevante Großvorhaben verantwortlich gemacht werden (so auch in unseren Interviews mit einigen Schlüsselpersonen).

Bekanntlich sind politische wie rechtliche Institutionen und Verfahren nicht nur strukturell von normativen Grundkonsensen in der Gesellschaft abhängig (vgl. *Habermas 1987, Haunschild 1982, Offe/Guggenberger 1984*). Auf längere Sicht wirkt die Praxis von Institutionen und Verfahren auf den Bestand vorausgesetzten Konsenses zurück (vgl. etwa *Benda 1983*) und stellt virtuell deren Legitimität in Frage (*Meyer-Abich 1984*). Dieser Zusammenhang wird dann greifbar, wenn rechtliche Entscheidungen und hoheitliche Maßnahmen ihre "bindende Wirkung" verlieren und auf fehlende "Folgebereitschaft" stoßen (so etwa in "bürgerkriegsartigen" Auseinandersetzungen zwischen Polizei und regionaler Bevölkerung - wie in *Whyl und Wackersdorf*).

Insofern ist unsere Frage danach, wie eine regionale Bevölkerung die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung eines Kernkraftwerks im Hinblick auf ihre eigenen Erwartungen und Interessen sowie im Hinblick auf die gesetzlichen Zwecke beurteilt, nicht nur im Bezugsrahmen von Verwaltungshandeln und im Bezugsrahmen von Sozialintegration und übergreifender gesellschaftlicher Konflikte von Interesse. Mittelbar hätte sich auch eine - um "sozialadäquate Regelungen" (*Blickle*, in diesem Band, S. 485) bemühte - Rechtsauslegung und Rechtsprechung zu bekümmern, wie ihre Institutionen und Verfahren über den Kreis der Beteiligten hinaus in der Gesellschaft "ankommen".

Dies gilt umso mehr, als es - auch in unserer Untersuchung - ausreichend Hinweise dafür gibt, daß Inhalte und Strukturen der Auseinandersetzung um GKN-2 nicht singulär zu verstehen sind, sondern historisch wie grundsätzlich an die Entwicklung des Kernenergiekonflikts in der Bundesrepublik anschließen (vgl. *Gloede und Schmittel*, in diesem Band, S. 101 ff. und S. 169 ff.; auch von den Praktikern unter den Teilnehmern des Kolloquiums zum Projekt "Öffentlichkeitsbeteiligung" wurden unsere fallbezogenen Ergebnisse als recht "typisch" für kerntechnische Vorhaben bezeichnet). Auf der Ebene standardisierter Befragungsergebnisse können wir diese These durch partielle Vergleiche mit bundesweit re-

präsentativen Befragungen stützen (vgl. *Frederichs, Bechmann, Gloede 1983; Bechmann, Frederichs, Gloede 1985; Fietkau, Kessel, Tischler 1982; Kessel, Tischler 1984; IfD Allensbach 1985, u.a.*).

## 1.2 Zur Konzeption der Befragung

Ausgangspunkt für alle empirischen Erhebungen im Projekt "Öffentlichkeitsbeteiligung", so auch für die standardisierte Befragung, war ein Design, das analytisch zwischen Themen, Akteuren und Interaktionsformen des realen Verfahrens unterschied (vgl. *Bechmann/Gloede 1985, S. 27; Bechmann/Gloede* in diesem Band, S. 84 ff.).

Da einerseits der zu untersuchende Fall GKN-2 nicht isoliert vom Konflikt um Kernenergie bzw. Energiepolitik und deren Hintergründe zu betrachten war und andererseits wegen des im Projekt angestrebten Vergleichs auch andere Bereiche umweltrelevanter Großvorhaben ins Auge gefaßt werden sollten, wurde im Hinblick auf die "Einstellungsgegenstände" zwischen drei Ebenen unterschieden, auf denen die Differenzierung zwischen Themen, Akteuren und Interaktion zum Tragen kommen mußte:

- die "generelle Ebene" gesellschaftlicher Ziele und Probleme,
- die Ebene der "umweltrelevanten Großvorhaben" im allgemeinen,
- die Ebene des konkreten Untersuchungsfalls, hier GKN-2.

So ließ sich mit der analytischen Differenzierung von Öffentlichkeitsbeteiligung einerseits, den drei Konkretionsstufen relevanter "Einstellungsgegenstände" andererseits eine Matrix bilden, in die systematisch jene "Einstellungsbereiche" einzutragen waren, die entsprechend den Forschungsfragen unseres Projekts mit dem zu entwickelnden Fragebogen abgedeckt werden sollten (vgl. Tab. 1).

Da der Aufbau des Fragebogens aus erhebungstechnischen Gründen nicht einfach der analytischen Systematik folgen konnte, soll nachfolgend eine Zuordnung der Fragen des Erhebungsinstruments (vgl. "Fragebogen mit Grundauszählung" im Anhang, S. 398 ff.) zu den in Tabelle 1 genannten Bereichen vorgenommen werden, die zugleich die Orientierung bei der Rezeption der Ergebnisse erleichtern soll.

**Tab. 1: Einstellungsbereiche für den Fragebogen zur regionalen Bevölkerungsbefragung**

Ebenen	Akteure	Themen	Interaktion / Verfahren
generelle Ebene	1. eigene Orientierungsmuster / Interessen / Werte / parteipolitische Präferenzen	2. Einstellungen zu Politikbereichen (Energie, Verkehr, Abfallwirtschaft etc.)	3. Einstellungen zum Prozeß der gesellschaftlichen politischen Willensbildung
umweltrelevante Großvorhaben	4. Einstellungen zu den Hauptakteuren: Verwaltung, Industrie / Betreiber, Experten / Gutachter, Gemeinden, Bürgerinitiativen, Gerichte	5. Einstellungen zu Technologien / techn. Systemen: Energietechnologien, Verkehrssysteme, Mülltechnologien etc.	6. Einstellungen zu den rechtlich institutionalisierten Verfahren: Planung, Genehmigung, Öffentlichkeitsbeteiligung
konkretes Vorhaben / Untersuchungsfall	7. eigene Interessen und Motivationen zur "Teilnahme"; Informationsquelle; Handlungsziele	8. Einstellungen zum konkreten Vorhaben und zu den Ergebnissen des Genehmigungsverfahrens	9. Einstellungen zum tatsächlichen Verlauf des untersuchten Verfahrens (vor, während, nach der Öffentlichkeitsbeteiligung)

Generelle Ebene

1. Eigene Interessen, Orientierungsmuster / Werte, parteipolitische Präferenzen:  
Fragen 1-4, S1 - S24 (Soziodemographie, insb. S13 - S15)
2. Einstellungen zu Politikbereichen (hier: Energie- und Umweltpolitik):  
Fragen 5 - 6
3. Einstellungen zum Prozeß der gesellschaftlichen und politischen Willensbildung (aktive und passive Bürgerbeteiligung):  
Fragen 7, 11

### Umweltrelevante Großvorhaben

4. Einstellungen zu den Hauptakteuren bei der Planung und Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben (Behörden, Industrie, Politiker, Experten, Gerichte, Bürgerinitiativen):  
Fragen 8 - 10, 12 - 13, 15 - 16
5. Einstellungen zu Technologien bzw. technischen Systemen (hier: Energieträger/-technologien bzw. Kernenergie):  
Frage 14, (15 - 16), 49 - 51
6. Einstellungen zu rechtlich institutionalisierten Verfahren bei Großvorhaben bzw. Kernkraftwerken (Planung, Genehmigung, Öffentlichkeitsbeteiligung):  
Frage 17 - 20, 43 - 47

### Untersuchungsfall

7. Eigene Interessen und Motivationen zur Teilnahme; Informationsquellen, Handlungsziele:  
Fragen 21, 23 - 24, 27 - 30, S1 - S24 (Soziodemographie)
8. Einstellungen zum konkreten Vorhaben (hier: GKN-2):  
Fragen 22, 25 - 26
9. Einstellungen zum konkreten Verfahren (hier: Genehmigungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung bei GKN-2):  
Fragen 31 - 42, 48

Ursprünglich war beabsichtigt gewesen, diese Fragen nicht nur einer repräsentativen Stichprobe der regionalen Bevölkerung zu stellen, sondern parallel dazu auch einer Zufallsstichprobe der 28.469 Einwander, von denen Engagement gegenüber und Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung zu GKN-2 in höherem Maß zu erwarten gewesen wären, als dies bei den Bewohnern der Region um das Vorhaben der Fall sein konnte. Selbst bei der unrealistischen Unterstellung, daß alle Einwander (zum Zeitpunkt der Befragung noch) in der Region ansässig seien, war ja nur mit einem Einwanderanteil in der Größenordnung von max. 4 % der regionalen Bevölkerung zu rechnen. Tatsächlich lag dann die Einwanderquote unter den Befragten bei 2 % (Frage 29) - mitbedingt durch Wanderungsbewegungen in der Bevölkerung, die auch dazu geführt haben dürften, daß 32 % der Befragten erst nach 1982 etwas vom Kernkraftwerk GKN-2 erfahren haben, und weitere 14,2 % überhaupt noch nichts davon gehört haben wollen (Frage 21).

Aus datenschutzrechtlichen Erwägungen der Genehmigungsbehörde (vgl. *Blickle*, in diesem Band, S. 486) wie der Datenschutzbeauftragten des Landes Baden-Württemberg war uns jedoch der Zugang zu den Adressen der Einwander ebenso verschlossen wie zu den Einwendungsschreiben (vgl. *Schmittel*, in diesem Band, S. 251, FN 3), so daß wir über statistisch auswertbare Angaben zum konkreten Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bei GKN-2 kaum verfügen. In diesem Punkt muß sich die Untersuchung des Falls fast ausschließlich auf die Dokumentenanalyse und die qualitativen Interviews mit Schlüsselpersonen stützen (vgl. *Schmittel*, ebd.).

Bevor nun die Ergebnisse der Befragung für das Gesamtsample - auf der Basis von Mehrheitsmeinungen der regionalen Bevölkerung im Raum Heilbronn/Ludwigsburg - dargestellt (Kapitel 3) und einer multivariaten Analyse unterzogen werden (Kapitel 4), sind methodische Bemerkungen zur Stichprobenbildung, zur Entwicklung und Testung des Fragebogens und zur "Feldphase" der Erhebung vorzuschicken. Sie sollen nicht nur Antwort auf die generelle Frage nach der Verlässlichkeit der Ergebnisse geben, sondern werfen bereits ein erstes Licht auf die Brisanz, die der Thematik im allgemeinen wie dem untersuchten Fall im besonderen heute (noch) zukommt.

## 2. Zur Methodik der Bevölkerungsbefragung

### 2.1 Die Stichprobenbildung

Den im voranstehenden Abschnitt dargestellten Forschungsfragestellungen sind wir mithilfe einer mündlichen Befragung einer repräsentativen Auswahl von wahlberechtigten Einwohnern der betroffenen Region nachgegangen. Bei der Festlegung der "betroffenen" Region haben wir uns einmal daran orientiert, daß die Auslegung der Antragsunterlagen zu GKN 2 in den Landkreisen Heilbronn und Ludwigsburg sowie in der Stadt Heilbronn erfolgte. Zum anderen legten die in diesen Unterlagen vorgenommenen Berechnungen über mögliche Umweltauswirkungen des beantragten Vorhabens durchgängig einen Betroffenheitsradius von 20 km zugrunde (vgl. GKN-Kurzbeschreibung 1981, S. 8; 1. TEG 1982, S. 88). Vor diesem Hintergrund haben wir als "betroffene" Gemeinden diejenigen berücksichtigt, deren Kerne innerhalb eines Radius von 20 km um den Standort GKN-2 liegen.

Die Auswahl der zu befragenden Personen erfolgte in zwei Stufen: (a) Auswahl von Gemeinden als sog. "sample points"; (b) Ziehung der Teilstichproben in den einzelnen sample points. Bei der Gemeindeauswahl wurden zunächst die Gemeinden identifiziert, die max. 20 km von dem Standort GKN-2 entfernt liegen. Für die insgesamt 59 betroffenen Kommunen wurden sodann die folgenden fünf Parameter ermittelt, die zugleich als Schichtungskriterien dienten:

- 1) Entfernung vom Standort: Es wurden hier drei Gruppen gebildet: (1) weniger als 7 km, (2) 7-12 km, (3) 13-20 km.
- 2) Gemeindegröße: In Anlehnung an die Klassifizierung der amtlichen Gemeindestatistik Baden-Württembergs wurde hier anhand der Einwohnerzahl nach der Größenklasse I (über 100.000 Ew.), der Größenklasse II (10.000 - 100.000 Ew.), der Größenklasse III (2.000 - unter 10.000 Ew.) und der Größenklasse IV (unter 2.000 Ew.) differenziert.
- 3) Sozial- und Wirtschaftsstruktur: Unter Zugrundelegung der Berufsstruktur der Einwohner, der Zahl land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, der Gewerbesteuererinnahmen und der Beschäftigtendichte (Anzahl der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe und Bergbau je 1000 Einwohnern) wurde eine Unterscheidung nach Gemeinden mit vorwiegend agrarischer, vorwiegend ge-



werblicher / industrieller sowie sonstiger Sozial- und Wirtschaftsstruktur vorgenommen.

- 4) Politische Struktur: Anhand des Stimmenanteils der einzelnen politischen Parteien bei der Landtagswahl 1984 und deren Abweichung vom Landesdurchschnitt wurde die politische Struktur der einzelnen Gemeinden charakterisiert.
- 5) Haltung der Kommunen zum Vorhaben GKN-2: Hier wurde differenziert nach den Typen: die Gemeinde hat als Körperschaft förmliche Einwände erhoben, die Gemeinde hat sich zum Vorhaben neutral verhalten; Standortgemeinde.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Parameter wurde eine bewußte (jedoch nach den Parametern 1) und 2) eine repräsentative) Auswahl von zehn Gemeinden im 20 km-Radius um den Standort GKN-2 vorgenommen. Diese zehn Gemeinden spiegeln damit die ökonomische, politische und soziale Struktur der Region wider. Die Verwaltungen der so ausgewählten Gemeinden wurden sodann gebeten, aus ihren Einwohnermelderegistern nach dem Verfahren der einfachen Zufallsauswahl eine Stichprobe von wahlberechtigten Personen für die mündliche Befragung zu ziehen. Da wir von vornherein davon ausgehen mußten, daß einige Kommunen die Unterstützung unseres Projektes ablehnen würden, haben wir für jede der zehn Gemeinden eine sog. "Ersatzgemeinde" bestimmt, die hinsichtlich der o.g. Parameter jeweils weitgehend identische Merkmale aufweist.

Bei der Stichprobenziehung und bei der Entwicklung des Befragungsinstrumentes hat uns das Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA), Mannheim beraten und unterstützt. Dabei hat ZUMA in unserem Auftrag die Kontakte mit den ausgewählten Gemeinden wahrgenommen. Dieses Vorgehen wurde vor allem auch deshalb gewählt, um eventuell aufkommende datenschutzrechtliche Bedenken von vornherein abzuwenden. Denn für die Adressenziehung durch die Kommunen ist beispielsweise eine datenschutzrechtliche "Unbedenklichkeitsbescheinigung" des zuständigen Regierungspräsidenten über das anfordernde Institut erforderlich. ZUMA als Hilfseinrichtung öffentlich geförderter Forschung verfügt über ein solches Testat.

Diese "Unbedenklichkeitsbescheinigung" stellt nur einen formalen Gesichtspunkt dar, der bei einer Stichprobenziehung mithilfe der Einwohnermelderegister zu beachten ist. Darüber hinaus sind der Städte- und Gemeindetag über die

geplante Umfrage zu informieren, weil viele Kommunen sich an diese mit der Bitte um Entscheidungshilfe wenden. Neben solchen formalen Hemmnissen erwies sich bei der vorliegenden Befragung die Thematik bzw. der Gegenstand als erschwerend. Teilweise erschien den ausgewählten Gemeinden das Befragungsthema offenbar sehr heikel und brisant, so daß die interne Entscheidungsfindung über das Plazet für die Stichprobenziehung aus den Melderegistern in den meisten Gemeinden recht lange dauerte.

Diese Brisanz des Befragungsthemas war offenbar ausschlaggebend dafür, daß zwei Gemeinden die Stichprobenziehung ablehnten. In einer Gemeinde wurde die Angelegenheit im Gemeinderat verhandelt und eine weitere Gemeinde konnte nur durch die nachdrückliche Unterstützung einer gemeinsamen Vertrauensperson doch noch zur Kooperation gewonnen werden. Aufgrund dieser Gegebenheiten dauerte die Stichprobenziehung (einschließlich der Gewinnung von zwei "Ersatzgemeinden", die prophylaktisch schon ausgewählt worden waren) von Anfang April bis Ende August 1986.

## 2.2 Der Fragebogen

Der Fragebogen (s. Anhang, S. 393 ff.) wurde in Zusammenarbeit mit ZUMA entwickelt. Er umfaßt 51 inhaltliche und 24 sozialstatistische sowie 11 Fragen an den Interviewer; letztere wurden bewußt aufgenommen, um einen möglichen Interviewereinfluß kontrollieren zu können. Im Abschnitt 1.2 wurde die thematische Gliederung der Befragung bereits vorgestellt. Bei der Entwicklung des Erhebungsinstrumentes wurden vornehmlich die Fragen zur Wahrnehmung und Bewertung der Öffentlichkeitsbeteiligung von uns neu konzipiert. Bei der Formulierung der Fragen zu den anderen Bereichen wurde weitgehend auf brauchbare, mehrfach getestete Fragen aus anderen Erhebungen zurückgegriffen; etwa zu den Bereichen: Einstellungen zur Technik im allgemeinen und zur Kernenergie im besonderen, Vertrauen zu gesellschaftlichen Institutionen, Wertpräferenzen und politische Orientierungen.

Der Fragebogen wurde sodann zweimal einem Test unterzogen (eine Testbefragung durch ZUMA, eine durch das letztlich beauftragte Umfrageinstitut). Nach dem ersten Test wurde in Teilbereichen eine Neuformulierung vorgenommen. Das detaillierte und sorgfältig getestete Erhebungsinstrument erlaubt eine wesentlich umfassendere Analyse der Wahrnehmung und Bewertung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die regionale Bevölkerung, als dies anhand der übli-

chen demoskopischen Umfragen möglich ist, die sich in der Regel (vor allem aus Kostengesichtspunkten) nur auf wenige Fragen beschränken. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch der Umstand, daß wir zu jedem Aspekt mehrere Fragen gestellt haben. So können wir durch den Vergleich des Antwortverhaltens Aufschlüsse über Konsistenz und Inkonsistenz der Einstellung zu einem bestimmten Aspekt gewinnen.

Trotz des für eine mündliche Befragung recht großen Umfanges des Fragebogens mit einer durchschnittlichen Interviewdauer von 48 Minuten und der breiten, teilweise politisch brisanten Thematik zeigten die Berichte des die Befragung durchführenden Instituts und des ZUMA, daß der Fragebogen sowohl in den Pretests, als auch in der Haupterhebung problemlos eingesetzt werden konnte. Der Methodenbericht zur Haupterhebung des Umfrageinstituts stellt ausdrücklich fest, daß Schwierigkeiten mit dem Befragungsinstrument und mit dem Verlauf der Interviews nicht aufgetreten sind. Auf der Grundlage der Interviewerprotokolle wurde die Antwortbereitschaft der Befragten in 71 % der Fälle als "gut" und die Angaben der Befragten durchgängig (92 % der Fälle) als "zuverlässig" eingestuft.

### 2.3 Zur Durchführung der Befragung

Die mündliche Befragung fand hauptsächlich im Dezember 1986 statt; einige Interviews wurden im November 1986 und im Januar 1987 durchgeführt. Die Interviews führte ein von ZUMA empfohlenes Institut durch. Die Namen und Adressen der befragten Personen waren aus datenschutzrechtlichen Gründen nur ZUMA und dem Umfrageinstitut zugänglich. Es wurden insgesamt 317 wahlberechtigte Einwohner in zehn Gemeinden befragt, die sich im 20 km-Radius um das Kernkraftwerk GKN-2 befinden. Damit wurde die angestrebte Sollzahl von 321 Interviews fast erreicht. Auch innerhalb der einzelnen Gemeinden wurde die jeweils vorgesehene Sollzahl realisierter Interviews höchstens um einen Fall über- oder unterschritten. Dabei orientierten sich die Sollzahlen in den einzelnen Gemeinden an der jeweiligen Einwohnerzahl.

Zur Erreichung der angestrebten Zahl realisierter Interviews waren allerdings erhebliche Anstrengungen erforderlich. So waren wir aufgrund der Erfahrungen von ZUMA bei vergleichbaren Umfragen davon ausgegangen, daß nur bei etwa zwei von fünf ausgewählten Personen tatsächlich ein Interview zustande kommen würde. Im Pretest wurde dann auch eine Ausschöpfungsquote von 41 % er-

zielt. Diese Gegebenheiten führten zu der Überlegung, bei der Stichprobenziehung in den Meldeämtern einen relativ hohen Ansatz zu wählen, um eventuell erforderliche Nachziehprozeduren, die erfahrungsgemäß nur sehr schwer bei den Ämtern zu erreichen sind, selbst vornehmen zu können. Es wurde deshalb die fünffache (im Vergleich zu der Zahl angestrebter Interviews) Zahl von Adressen gezogen.

Von den insgesamt 1652 Personenadressen wurden 926 gemeindespezifisch per Zufall ausgewählte Anschriften an die Interviewer ausgegeben. Der Rest wurde für eine Nachziehung reserviert, die aber nicht erforderlich war. Von den 926 eingesetzten Adressen erwiesen sich 66 (7,1 %) als nicht mehr aktuell (Umzug, Tod, falsche Angabe von Straßennamen oder Hausnummer); weitere 86 Personen wurden von den Interviewern nicht kontaktiert, weil die Sollzahl der in dem betreffenden Befragungsgebiet durchzuführenden Interviews bereits erreicht worden war.

Aus der "bereinigten" Stichprobe mit 774 Fällen wurden schließlich 317 Interviews realisiert. Die Ausschöpfungsquote betrug somit 41 %. Die dominanten Ausfallgründe waren Interviewverweigerung und wiederholtes Nichtantreffen von Zielpersonen. Bemerkenswert sind dabei die deutlichen Unterschiede zwischen einzelnen Gemeinden, so daß die Ausschöpfungsquoten in den Kommunen von 37,3 % bis 48,3 % variieren. Eine besonders hohe Verweigerungsquote gab es unter der großstädtischen Bevölkerung sowie in einer kleineren Gemeinde. In zwei weiteren kleineren Gemeinden wurden auffallend viele Personen nicht angetroffen.

Zu der Ausschöpfungsquote stellt das Umfrageinstitut in seinem Methodenbericht folgendes fest: "... die Verweigerungsrate ist in der vorliegenden Studie überdurchschnittlich hoch, und dies trotz des Versuchs, mit einem ausführlichen Vorankündigungsschreiben die Zielpersonen vor der Kontaktaufnahme durch die Interviewer über das Forschungsvorhaben zu informieren. Die Verweigerungsgründe jedoch, die die Interviewer (nach Möglichkeit) im Wortlaut zu notieren hatten, geben keinen Hinweis darauf, daß die Thematik der Studie oder - wie es noch im Pretest der Fall war - das Reaktorunglück von Tschernobyl und die in der Öffentlichkeit darüber geführte Diskussion die Verweigerungsrate determiniert hätten. Die Gründe bleiben vielmehr in den bekannten Ablehnungsfeldern: Kein Interesse an Befragungen generell, Zeitmangel und Mißtrauen gegenüber den Datenschutzregelungen."

Es ist aber zu vermuten, daß die Thematik der Befragung letztlich doch eine Rolle bei den Verweigerungen gespielt hat. Denn die von den Interviewern aufgesuchten Personen werden einen solchen Grund nicht unbedingt explizit angeben sondern eher allgemeine, unkonkrete Gesichtspunkte zur Sprache bringen, allein schon aus dem Grunde, keine Diskussion über das Für und Wider einer Teilnahme am Interview zu initiieren.

Trotz der angeführten Schwierigkeiten läßt sich insgesamt festhalten, daß die Befragung alles in allem gut verlaufen ist und zu methodisch abgesicherten Ergebnissen geführt hat. Dieses wurde sichergestellt durch das mehrfach getestete Erhebungsinstrument, die sorgfältige, aufwendige Stichprobenziehung und die Kontrolle des Interviewereinflusses. Es wurden nämlich zum einen spezifische Fragen an die Interviewer gerichtet, um deren Einstellung zur Kernenergie zu ermitteln. Die Auswertung ergab keinen Zusammenhang zwischen der Interviewereinstellung und der durch den Fragebogen gemessenen Haltung der vom jeweiligen Interviewer befragten Personen. Zum anderen wurde durch die Adressenziehung vorgegeben, welche Personen der Interviewer aufzusuchen hatte. Um hier einen möglichen Interviewereinfluß auszuschließen, wurde bewußt das aufwendige und mit den oben dargestellten Schwierigkeiten behaftete Verfahren für die Stichprobenziehung über die Melderegister gewählt.

### **3. Strukturen des Meinungsbilds der Bevölkerung im Raum Heilbronn/Ludwigsburg**

Zunächst wollen wir einen Überblick über die Befragungsergebnisse anhand ausgeprägter Mehrheitsmeinungen der Bevölkerung in der untersuchten Standortregion des Kernkraftwerks GKN-2 geben (Hinweise auf Fragen bzw. Antwortquoten können - soweit keine tabellarische Darstellung erfolgt - anhand der im Anhang dokumentierten "Grundauszählung" leicht nachvollzogen werden).

In der Darstellung folgen wir dabei den oben unterschiedenen Ebenen der Einstellungsbereiche. Obwohl die Orientierungen der "generellen Ebene" nicht unmittelbar Gegenstand unserer Untersuchung sind, ist ihre Interpretation zum Verständnis der übrigen Ergebnisse doch notwendig.

### 3.1 Generelle Orientierungen

Zwar nicht überraschend, gleichwohl aber mit Prägnanz zeigt sich, daß auch die Bevölkerungsorientierungen in der Standortregion von "familial-beruflichem und staatsbürgerlichem Privatismus" (Habermas 1973, S. 106 f.) dominiert sind.

Während bei der persönlichen Gewichtung verschiedener Lebensbereiche die "eigene Familie" mit Abstand das Feld anführt (für 80,4 % der Befragten ist dieser Bereich sogar "äußerst wichtig"), rangieren "Politik und öffentliches Leben" als Schlußlichter. Diesen Bereich stufen insgesamt 36 % als wichtig und darunter nur 6,6 % als "äußerst wichtig" ein (Frage 1).

Ein Vergleich mit zwei bundesweiten Repräsentativbefragungen der Jahre 1982 und 1985 zeigt darüber hinaus, daß die familial-berufliche Orientierung in der Region besonders ausgeprägt ist. Komplementär dazu stellt sich das politische Interesse als eher unterdurchschnittlich dar (Tabelle 2).

**Tab. 2:** Persönliche Wichtigkeit verschiedener Lebensbereiche in der Bundesrepublik Deutschland und in der Region Heilbronn/Ludwigsburg (in % der Befragten)\*

Lebensbereich	BRD 1982 **	BRD 1985***	Standortregion 1986
Eigene Familie und Kinder	78	82	87
Beruf und Arbeit	57	58	66
Freizeit und Erholung	58	58	46
Freunde und Bekannte	50	51	50
Politik und öffentl. Leben	23	21	18

\*) nur die Skalenwerte 7 ("äußerst wichtig") und 6 ("ziemlich wichtig")

\*\*) Quelle: Allbus 1982, Codebuch mit Methodenbericht und Vergleichsdaten, ZA-Nr. 1160, S. 66 ff.

\*\*\*)Quelle: Massenkommunikation III, Metzner Verlag: Frankfurt 1987, S. 189

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die regionale Orientierung auf Konsum- und Freizeitinteressen als einem wesentlichen Bestandteil des familial-beruflichen Privatismus unter dem Bundesdurchschnitt liegt - möglicher-

weise ein Hinweis darauf, daß in dieser Region die Erosion tradiertter soziokultureller Motivationsbestände weniger weit vorangeschritten ist, wie dies generell unterstellt werden kann (vgl. *Habermas 1973*, S. 111 ff.). Für diese Vermutung lassen sich weitere Indizien finden.

Hinsichtlich der Wertorientierungen, die wir sowohl mit einem Index nach Inglehart (vgl. *Inglehart 1977; Inglehart 1983*) als auch mittels der Werte-Typen nach Klages (vgl. *Klages/Franz/Herbert 1987*) bestimmen können, finden wir keine gravierenden Abweichungen von den Verteilungen, die auch die Bundesrepublik Deutschland generell charakterisieren (Fragen 2 und 3). Es dominieren mit über 60 % die eher "materialistischen" Grundhaltungen bzw. mit über 50 % solche, die sich an "traditionellen" Ordnungswerten orientieren (Konventionalisten und Realisten). Eher "wertumstürzlerische" Idealisten finden sich mit 21,7 % in der Standortregion ebenso selten, wie in der Bundesrepublik insgesamt (vgl. *Klages/Franz/Herbert 1985*, S. 51).

Im Hinblick auf die zu diskutierende Problematik der Öffentlichkeitsbeteiligung sind jedoch einige Einzelergebnisse bei den Wertorientierungen herauszugreifen:

- "politisches Engagement" (Frage 3 E) ist ähnlich wie der Bereich "Politik und öffentliches Leben" für weit mehr als 40 % persönlich unwichtig;
- "mehr Einfluß der Bürger auf die Entscheidungen der Regierung" (Frage 2 B) erheben nur 18,6 % der regionalen Bevölkerung zum wichtigsten von 4 genannten politischen Zielen, während dies im Rahmen einer bundesweiten Befragung von 1985 (*Frederichs 1986*) immerhin 27,1 % der Befragten taten;
- "Achtung vor Gesetz und Ordnung" (Frage 3 B) dagegen hielten 89,6 % in der Standortregion für wichtig und 56,8 % sogar für "äußerst wichtig" - unterstrichen wird dieses Ergebnis durch die Tatsache, daß von denselben Befragten im Rahmen der Inglehart-Statements die "Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in diesem Land" (Frage 2 A) von 59,6 % zum wichtigsten politischen Ziel erklärt wurde (in unserer bundesweiten Befragung von 1985 äußerten sich nur 37 % entsprechend).

Angesichts dieser Zahlen ist sicher schon der Schluß erlaubt, daß es sich bei der befragten Regionalbevölkerung keinesfalls um politisch sonderlich interessierte und engagierte Bürger handelt, die zu unkonventionellen Ansichten oder gar Aktivitäten neigen.

Sie stützen vielmehr den Eindruck, daß hier staatsbürgerlicher Privatismus als Entsprechung zu den "Strukturen einer entpolitisierten Öffentlichkeit" besonders stark ausgeprägt ist: politisches Interesse richtet sich vornehmlich auf die "Steuerungs- und Versorgungsleistungen des administrativen Systems bei geringer (...) Beteiligung am legitimatorischen Prozeß (hohe Output- vs. geringe Input-Orientierung)" (*Habermas 1973*, S. 106). Beide für das politische und ökonomische System "bestandswichtigen Motivationsmuster" (ebd.; vgl. auch S. 108) sind in der regionalen Bevölkerung danach außergewöhnlich gering in Mitleidenschaft gezogen.

Auch von einer höheren Neigung zu allgemeiner Technikskepsis kann im Untersuchungsraum keine Rede sein. Im Gegenteil - hier werden die vorgelegten Aussagen zur Technik in der Tendenz optimistischer beurteilt als im Bundesdurchschnitt von 1985 (Frage 4; vgl. *Frederichs 1986*).

Ausnahmen von dieser Charakterisierung stellen jedoch zwei Statements dar, die sich auf die "Undurchschaubarkeit und Bedrohlichkeit" moderner Technik einerseits und auf die Notwendigkeit ihrer "stärkeren Überwachung und Kontrolle" andererseits beziehen (Frage 4 B/F). Wie sich im Zusammenhang mit unserer Analyse von generellen Orientierungsmustern zur Technik ("Technikbilder") gezeigt hat, wird mit diesen Aussagen ein bestimmtes Technikbild umrissen, das sich zwar durch diffuse Skepsis und Ängste, nicht aber durch aktive Technikkritik auszeichnet (*Gloede, Bücken-Gärtner 1988*).

Schließlich finden wir in der Bevölkerung des Raums Heilbronn/Ludwigsburg auch keine Hinweise für besonders oppositionelle Gesinnung, wenn wir die Parteipräferenzen betrachten. Gemessen an den Ergebnissen unserer BRD-Umfrage von 1985 erscheinen hier die SPD- und Grünen-Anhänger eher geringer, die CDU- und besonders die FDP-Anhänger eher stärker vertreten. Bemerkenswert ist allenfalls, daß ein relativ großer Teil der Befragten keine Angabe zur Bundestags-Wahlentscheidung von 1983 machen wollte (Fragen S13 - S15).

Vor diesem Hintergrund können die regionalen Einstellungen zum Prozeß der gesellschaftlichen und politischen Willensbildung kaum überraschen.

Das allgemeine Verhältnis der Bürger zur Politik (Frage 7) wird um Neckarwestheim herum optimistischer beurteilt als im Bundesdurchschnitt, obwohl sich auch hier keine Mehrheiten für solche Behauptungen finden wie:

"Im allgemeinen reagiert die Regierung auf die öffentliche Meinung" oder "Der



Bürger hat viel in der Kommunalpolitik zu sagen" (Frage 7 C). Zwar wird auch in der Region von 69,1 % bezweifelt, daß "der Bürger beträchtlichen Einfluß auf die Politik" habe (Frage 7 H) (im Bundesdurchschnitt: 80,8 %), doch geht die Skepsis nicht so weit anzunehmen, daß der Bürger nichts erreichen könne, "wenn er mit Behörden redet" (Frage 7 F).

Dementsprechend sieht auch das überwiegende Verhältnis zu einer aktiven Bürgerbeteiligung aus (Frage 11). Im Vergleich zu früheren bundesweiten Ergebnissen (*Skalenhandbuch 1983*; N5) fällt vor allem ins Auge, daß der Anteil derer in der regionalen Bevölkerung, die "unter keinen Umständen" an unkonventionellen politischen Aktivitäten teilnehmen würden (Unterschriftenaktionen, Demonstrationen, Mitarbeit in Bürgerinitiativen), überdurchschnittlich groß ist, während der Anteil derer, die solche Maßnahmen unter bestimmten Umständen ergreifen würden, unter dem Durchschnitt liegt. Nur die mehr oder minder kleinen Minderheiten, die bereits unkonventionelle politische Schritte gemacht haben, entsprechen in ihrer Größenordnung dem Bundesdurchschnitt. (Hierin könnte bereits ein erklärender Hinweis für die Tatsache liegen, daß die Resonanz der aktiven Einwander gegen GKN-2 in der Region recht verhalten geblieben war - vgl. *Gloede 1988* und *Schmittel 1988*, in diesem Band).

All diese Ergebnisse sollte man sich vor Augen führen, wenn man nun das regionale "Meinungsklima" zum Bereich von Energie- und Umweltpolitik betrachtet.

Wie in der gesamten Bundesrepublik, ist auch in der Standortregion ein ausgeprägtes "Umweltbewußtsein" (vgl. z.B. *Fietkau, Kessel, Tischler 1982*; *Kessel, Tischler 1984*) verbreitet, das zwar nicht unbedingt eine generelle Skepsis gegenüber Industrie und Technik, wohl aber gegenüber umweltrelevanten Großvorhaben beinhaltet (vgl. *Fuchs 1987*, S. 197 ff.).

So sprechen sich immerhin 56,5 % der Befragten dafür aus, dem Umweltschutz absoluten Vorrang zu geben, "auch wenn dadurch Arbeitsplätze verloren gehen" (Frage 6). In bundesweiten Befragungen von 1980 und 1982 hatten sich bei einer halbwegs vergleichbaren Aussagenalternative 58,9 % bzw. 54,9 % der Deutschen für eine Gesellschaft ausgesprochen, "die Umweltschutz über Wirtschaftswachstum stellt" (*Fietkau, Kessel, Tischler 1982*, S. 212; *Kessel, Tischler 1984*, S. 146 - darin unterschieden sich die Deutschen zwar nicht grundsätzlich von der Bevölkerung in England und den USA, wohl aber in der Entschiedenheit ihrer Präferenz!).

Eine noch deutlichere Mehrheit (77,3 %) in der Standortregion ist für das Ziel eingenommen, "soviel Energie (zu) sparen, daß keine zusätzlichen Kraftwerke erforderlich sind" (Frage 5).

Solche Popularität des Energiesparens in Verbindung mit der Forderung nach Umweltschutz (auch im Bereich der Energiepolitik) läßt sich keineswegs nur als Resultat von Tschernobyl (vgl. dazu Abschnitt 3.3) interpretieren. Schon in unseren bundesweiten Befragungen von 1980 und 1982 dominierte die Auffassung, daß "Umweltfragen in der Energiepolitik gegenüber wirtschaftlichen und technischen Fragen zu kurz" kämen (*Bechmann, Frederichs, Gloede 1985*, S. 363). Die Befürwortung von Energiesparmaßnahmen im Zusammenhang mit der Sympathie für regenerative Energieträger (vgl. Frage 14) hatten wir aufgrund multivariater Analysen als "populistische Umweltkritik" (*Frederichs, Bechmann, Gloede 1983*, S. 69) von einer grundlegenderen, "industrialismuskritischen" Haltung unterscheiden können. Nimmt man die bisher skizzierten generellen Orientierungen der regionalen Bevölkerung zusammen, ergibt sich ein ähnlicher Eindruck. Weitgehende umwelt- und energiepolitische Forderungen sind populär, werden aber eher als Erwartungen an die etablierten Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung gerichtet, als zu Leitwerten eigener politisch-sozialer Beteiligung am öffentlichen Leben erhoben.

## 3.2 Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben

### 3.2.1. Vorhaben

Daß unter den umweltrelevanten Großvorhaben Kernkraftwerke besonders skeptisch betrachtet werden, ist eine durch viele Untersuchungen sowie durch den bloßen Augenschein vertraute Tatsache, die durch unsere Frage nach einer Einstufung von Energieträgern (gemäß ihren Vor- und Nachteilen für ihre Verwendung in der Bundesrepublik Deutschland) auch für die Region um Neckarwestheim bestätigt wurde.

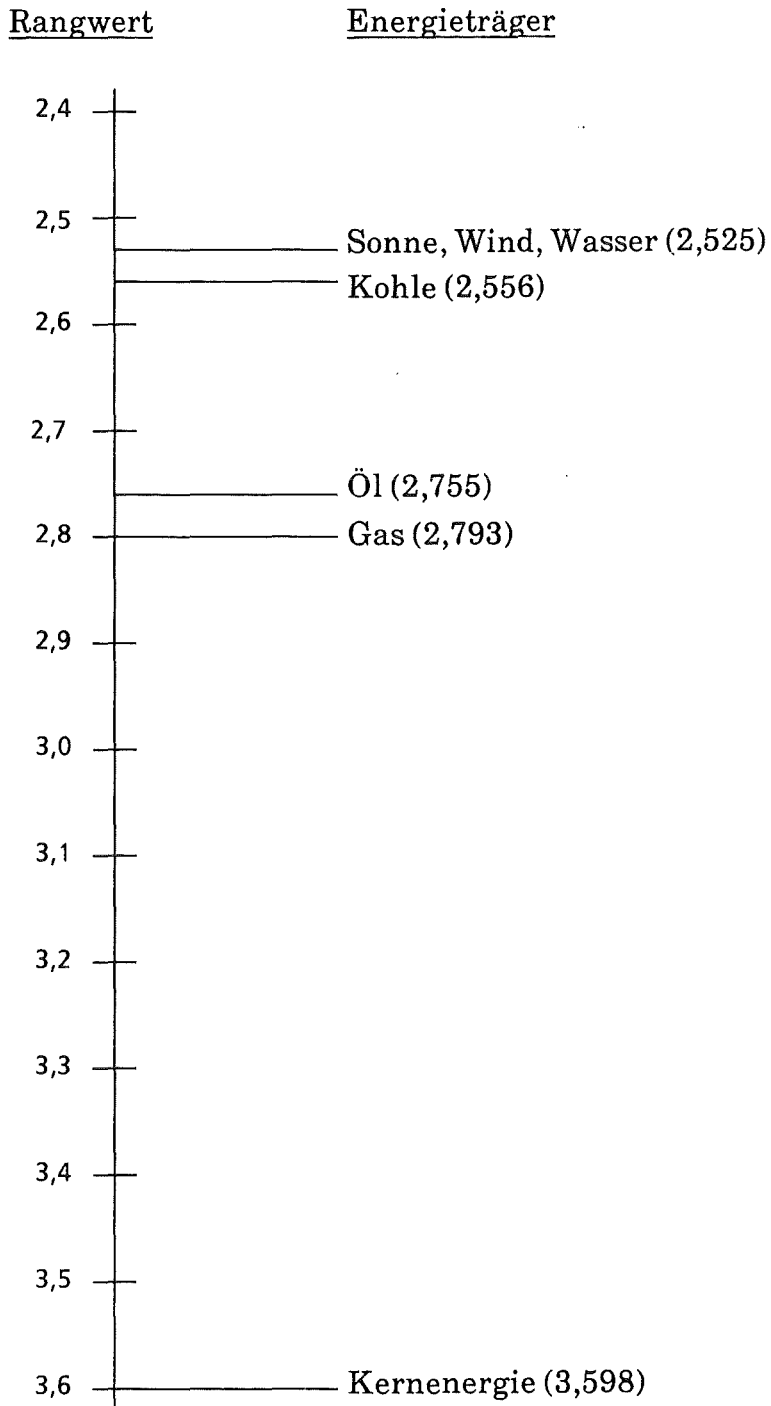
Auch wenn unter normativen (*Meyer-Abich, Schefold 1986*) wie empirischen (*Renn u.a. 1985*) Aspekten von "Sozialverträglichkeit" die eigentliche Alternative zwischen regenerativen Energieträgern und Kernenergie gesehen wird, ist nach einhelliger Meinung der Kritiker für eine Übergangszeit auf die Nutzung

der Kohle nicht zu verzichten (*Renn u.a. 1984; Bechmann, Frederichs, Gloede 1985*). Schon 1980 fand daher die Behauptung, man könne den "Ausbau von Kernkraftwerken in vernünftigen Grenzen halten, wenn man Energie spart und die Kohle stärker nutzt" eine Zustimmung von 82,9 % der deutschen Bevölkerung (*Frederichs, Bechmann, Gloede 1983, S. 56*). Noch zwei Drittel meinten auch damals schon, die Energieprobleme seien weitgehend mit neuen Energiearten " wie z.B. Sonne, Wind und Erdwärme" zu lösen (ebd.).

Betrachtet man die durchschnittlichen Rangplätze, die den fünf zur Auswahl gestellten Energieträgern von der regionalen Bevölkerung zugewiesen werden (Frage 14), zeigt sich, daß sich diese Auffassungen bis heute im Grunde unverändert gehalten haben.

"Sonne, Wasser, Wind" nehmen die Führung ein, werden aber dicht gefolgt von der "Kohle". In einigem Abstand liegen "Öl" und "Gas" auf den Plätzen 3 und 4, während die "Kernenergie" weit abgeschlagen auf dem 5. Platz landet (vgl. Abbildung 1). Darin schlägt sich offensichtlich nieder, daß fast die Hälfte der Befragten der Kernenergie direkt den 5. Rang zuweist (Frage 14 B; ganz im Gegensatz zur tatsächlichen Rolle der Kernenergie in der Energieversorgung Baden-Württembergs - vgl. *Herzog 1987*).

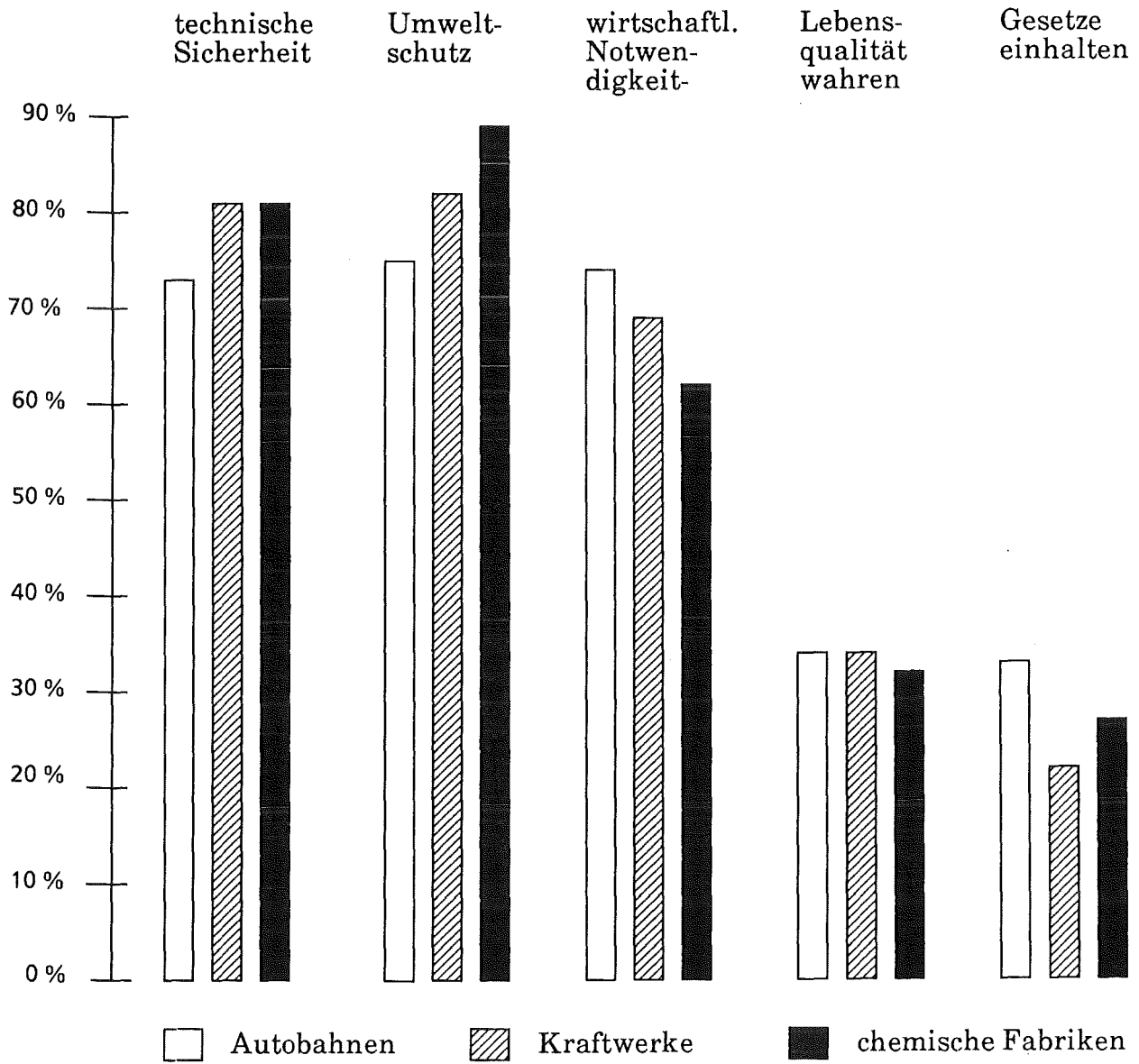
Abb. 1: Durchschnittliche Rangwerte für fünf Energieträger



Ohne an dieser Stelle die Gründe für die ermittelte Rangordnung der Energieträger näher zu analysieren, soll festgehalten werden, daß deren sehr unterschiedliche Bewertung bei dem Vergleich dreier Arten umweltrelevanter Großvorhaben (Fragen 15 und 16) von den Befragten nicht unmittelbar zum Ausdruck gebracht werden konnte. Die indirekte Beurteilung der Vorhabensart "Kraftwerke", soweit sie sich von den Beurteilungen der "Autobahnen" und der "chemischen Fabriken" unterscheidet, muß daher wahrscheinlich als eine Art Kompromiß eigentlich diskrepanter Bewertungen und Einschätzungen verstanden werden.

Auffällig ist zunächst jedoch, daß die strukturelle Gewichtung der Kriterien, mit denen alle drei Vorhabensarten von den Befragten beurteilt werden (Frage 16), kaum Unterschiede aufweist. Regelmäßig meinen sie, daß dem "Umweltschutz" bei der Errichtung der Vorhaben die größte Bedeutung zukommen soll, dicht gefolgt vom Kriterium der "technischen Sicherheit". Mit einem gewissen Abstand folgt dann die "wirtschaftliche Notwendigkeit", während die "Sicherung der Lebensqualität" und die "Einhaltung der Gesetze" für nicht besonders wichtig bei Entscheidungen über diese Projekte gehalten werden (Abb. 2).

**Abb. 2:** Gewünschte Bedeutung von Kriterien bei der Behördenentscheidung über umweltrelevante Großvorhaben ("Soll-Werte")



Dieses Ergebnis deutet darauf hin, daß mittlerweile nicht nur für öffentlich heftig umstrittene Projekte aus dem Energiebereich, sondern für eine breitere Palette von Großvorhaben vergleichbare Beurteilungsweisen existieren, so daß auch im Hinblick auf die Bevölkerungswahrnehmung die Abstraktion "umweltrelevante Großvorhaben" als sinnvoll und verankert gelten muß (vgl. *Schmittel 1985a, Bechmann/Gloede 1985*).

Zwar mag die relative Bedeutung der einzelnen Beurteilungskriterien zeitlichen Schwankungen im Zusammenhang mit der Konjunktur "öffentlicher Themen" (*Luhmann*) unterworfen sein und zudem auch von der Art der Erhebung abhängen. Doch belehrt uns ein Blick auf die zwischen 1982 und 1984 durchgeführte Untersuchung zur "Sozialverträglichkeit" von energiepolitischen Entwicklungspfaden, daß "Umweltauswirkungen" sowie "Gesundheit/Sicherheit" auch dort die beiden wichtigsten Urteilkriterien für die Teilnehmer der Planungszellen darstellten, gefolgt von den "volkswirtschaftlichen Auswirkungen", und zwar vor wie nach viertägigen intensiven Expertenhearings und Diskussionsprozessen (vgl. *Renn u.a. 1985, S. 146; Garbe 1985, S. 78 ff.*). Demgegenüber kam in den Planungszellen dem Kriterium "Soziale Auswirkungen" deutlich geringeres Gewicht zu. Dies kann mit Vorbehalten als Parallele zur untergeordneten Bedeutung des Kriteriums "Lebensqualität" in unserer Befragung angesehen werden.

Auch wenn sich also nur geringfügige Differenzen zwischen den drei Vorhabensarten ausmachen lassen, deutet sich hinsichtlich der drei wichtigsten Kriterien (Umweltschutz, technische Sicherheit, wirtschaftliche Notwendigkeit) doch eine graduelle Unterscheidung an. Von den Autobahnen über die Kraftwerke zu den chemischen Fabriken nimmt die gewünschte Bedeutung der Kriterien Umweltschutz und technische Sicherheit zu, die Bedeutung der wirtschaftlichen Notwendigkeit ab. Zusätzlich gestützt auf die Gewichtung der Kriterien, die die Befragten den tatsächlichen Behördenentscheidungen unterstellen (Frage 15), läßt sich die Interpretation wagen, daß chemischen Fabriken indirekt die relativ höchsten Umwelt- und Sicherheitsrisiken unterstellt werden, Autobahnen dagegen die relativ geringsten. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Notwendigkeit verhält es sich scheinbar umgekehrt. Ausgerechnet den Autobahnen wird - liest man dieses Kriterium in gleicher Weise wie die beiden anderen - in größtem Maß die Überprüfung wirtschaftlicher Notwendigkeit abverlangt, bei den chemischen Fabriken verstünde sich diese eher von selbst.

Berücksichtigt man jedoch den Vergleich mit den "Ist-Werten" (Frage 15; Tab. 3), liegt eine andere Interpretation nahe. Insofern von den Befragten die gewünschte Relevanz des Kriteriums "wirtschaftlicher Notwendigkeit" bei allen Vorhabensarten **geringer** ausfällt als die in der Behördenentscheidung unterstellte, ist dieses Kriterium offenbar als Argument der Betreiber verstanden worden, deren Interesse an Großprojekten ja eingeständenermaßen primär wirtschaftlicher Natur ist. Daß den Autobahnen nun in höherem Maß als Kraftwerken und chemischen Fabriken das Argument wirtschaftlicher Notwendigkeit "zugebilligt" wird, könnte seinen Grund in einer größeren direkten Teilhabe der Befragten an diesem "Wirtschaftsgut" haben, in der Bedeutung von "Autobahnen" für ihre Lebens- und Wirtschaftsinteressen.

Chemische Fabriken haben, interpretiert man die indirekte Bewertung der Vorhabensarten über die gewünschte Relevanz der Entscheidungskriterien, demnach ein etwas schlechteres Image als Kraftwerke und diese wiederum ein schlechteres als Autobahnen. Wie bereits erwähnt, kommt dabei den "Kraftwerken" wohl die recht positive Beurteilung des Energieträgers Kohle (bzw. der Energieträger Öl und Gas) zugute.

### 3.2.2 Akteure

Wichtiger als die indirekte Beurteilung der Vorhabensarten ist - neben der gleichartigen Struktur der Urteilsbildung - allemal der bereits angesprochene Vergleich zwischen der von der Bevölkerung **gewünschten** (Soll-Wert) und der den (tatsächlich entscheidenden) Behörden **unterstellten** Relevanz der Urteilkriterien (Ist-Wert). In den Diskrepanzen, die sich bei diesem Vergleich auf tun, zeichnet sich ab, wie die regionale Bevölkerung die Arbeit einer der Hauptakteursgruppen bei der Errichtung technischer Großprojekte wahrnimmt.

Am markantesten fallen dabei die gegenläufigen Differenzen für die Kriterien "Umweltschutz" (dem "wichtigsten") und "Einhaltung der Gesetze" (dem "unwichtigsten") aus. Aber auch im Hinblick auf die bereits diskutierte "wirtschaftliche Notwendigkeit" entscheiden die Genehmigungsbehörden aus Sicht der Befragten anders, als es ihrem Wunsch entspricht, während bei der technischen Sicherheit und bei der Lebensqualität die wahrgenommenen Übereinstimmungen relativ groß sind (Tab. 3).



**Tab. 3:** Vergleich (Ist) der gewünschten (Soll) und der den Behördenentscheidungen unterstellten Berücksichtigung von fünf Kriterien für umweltrelevanten Großvorhaben (in % der Nennungen) \*

Kriterien	Autobahnen			Kraftwerke			Chemische Fabriken		
	Ist	Soll	Diff.	Ist	Soll	Diff.	Ist	Soll	Diff.
Technische Sicherheit	73,5	72,6	+ 0,9	79,2	81,4	- 2,2	74,8	81,4	- 6,6
Umweltschutz	38,5	76,0	- 37,5	47,3	82,3	- 35,0	57,1	89,0	- 31,9
Wirtschaftl. Notwendigkeit	81,1	74,1	+ 7,0	77,3	69,1	+ 8,2	72,2	61,5	+ 10,7
Lebensqualität	38,8	34,4	+ 4,4	36,3	34,4	+ 1,9	32,2	31,9	+ 0,3
Einhaltung der Gesetze	50,5	32,5	+ 18,0	43,5	22,1	+ 21,4	45,1	26,5	+ 18,6

\* Übereinstimmung bzw. Differenz werden hier vereinfacht als Saldo-Größen berechnet, in die Abweichungen in beiden Richtungen eingegangen sind: sofern also die Anteile der Bevölkerung, die eine "zu große" und eine "zu geringe" Berücksichtigung des Kriteriums unterstellen, gleich groß sind, ergibt sich in dieser Betrachtung "Übereinstimmung".

Nur bei den chemischen Fabriken ist die Mehrheit der regionalen Bevölkerung überzeugt, daß der Gesichtspunkt Umweltschutz für die Behördenentscheidung "eine Rolle spielt" (Frage 15). Obwohl diesem Gesichtspunkt für die Genehmigung chemischer Anlagen die größte Bedeutung beigemessen wird, ist also der negative Saldo zu Lasten der Behördenentscheidung hier relativ am geringsten, bei den Autobahnen am größten. Doch bleibt das wesentliche Ergebnis des Vergleichs, daß zwischen 30 % und 40 % der Befragten den Genehmigungsbehörden eine zu geringe Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte bei ihren Entscheidungen über umweltrelevante Großvorhaben unterstellen.

Umgekehrt hat die Bevölkerung der Region offenbar den Eindruck, daß die Genehmigungsbehörden mehr als dies für richtig gehalten wird, auf die "Einhaltung der Gesetze" achten und sich dem Argument "wirtschaftlicher Notwendigkeit" öffnen. Darin kommen wohl spezifische Bewertungen zum Ausdruck.

Denn angesichts der oben diskutierten generellen Orientierungen kann die Skepsis gegenüber der administrativen "Gesetzestreue" nicht als fehlende "Achtung vor Gesetz und Ordnung" interpretiert werden (Frage 3 B). Vielmehr reflektiert die Skepsis gegenüber einer "Einhaltung der Gesetze" wohl zweierlei:

- einmal die Funktion der "Gerichtsfestigkeit", mit der die Behörden ihre Entscheidungen auszustatten suchen (vgl. *Schmittel*, in diesem Band, S. 229), im Sinne ihrer Durchsetzung gegen möglichen Widerstand aus der Bevölkerung;
- zum anderen aber ein nicht gerade schmeichelhaftes Urteil über den Inhalt der Gesetze, deren Einhaltung die Skepsis gilt. Auf diesen Punkt wird im Zusammenhang mit dem Problem der Kernkraftwerke noch einmal zurückzukommen sein (s.u., 3.3).

Zum Aspekt der "wirtschaftlichen Notwendigkeit" ist hier nur nachzutragen, daß die Betrachtung der "Ist-Soll-Differenzen" die kritischere Haltung zu chemischen Fabriken bestätigt: bei dieser Vorhabensart wird dem Argument nicht nur die geringste Legitimität zugebilligt, sondern auch den Behörden die relativ größte Abweichung vom Bevölkerungswillen unterstellt.

Zusammengefaßt läßt sich also sagen, daß die Behörden in ihrer "Überbetonung" von Rechtslage und wirtschaftlichen Argumenten einerseits, in ihrer Vernachlässigung von Umweltschutzkriterien andererseits bei der Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben zumindest subjektiv in einen Gegensatz zur Mehrheit der regionalen Bevölkerung geraten, die ja dem Umweltschutz gegenüber dem Wirtschaftswachstum "absoluten Vorrang" geben will (vgl. 3.1).

Die so wahrgenommenen Diskrepanzen zwischen den Mehrheitsmeinungen der Bevölkerung und den Auffassungen funktionaler Eliten objektivieren sich durch Untersuchungen, die sich bei ihren Erhebungen unmittelbar an diese Eliten gewandt haben (*Fietkau, Kessel, Tischler 1982; Kessel, Tischler 1984; zur generellen Technikbeurteilung vgl. von Klipstein 1986; zur energiepolitischen Meinungsbildung vgl. IfD Allensbach 1985*). Auch wenn in diesen Studien Vertreter der Administration nicht befragt wurden: der Effekt solcher gesellschaftlicher Widersprüche ist, wie sich im folgenden zeigt, der gleiche.

Die Bevölkerung hat nämlich offenbar viel an Vertrauen in die entscheidenden Akteure aus Politik und Industrie, aus Verwaltung und Expertenkreisen verloren, besonders wenn es um umweltrelevante Großvorhaben geht.

Daß dieses Mißtrauen durchaus auf Gegenseitigkeit beruht, sei nur am Rande vermerkt. Auch wenn seitens der funktionalen Eliten "Wertwandel" in der Bevölkerung nicht durchweg als "eine Quelle des Verbrechens" (*Bundesinnenminister*

*Zimmermann, FR v. 12.2.88*) verstanden wird, begegnet man den artikulierten Wünschen der Bevölkerung doch häufig mit Unverständnis und spricht gern von Irrationalität und vagabundierenden Ängsten (*Röglin 1977; Michaelis 1978; Baumanns 1987; vgl. dazu auch von Klipstein 1986*).

Das generelle Vertrauen zu "Industriemanagern" ist in der von uns befragten Region mit 14,8 % am geringsten, aber auch das zu Politikern ist mit 18,9 % nicht viel besser. (In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß in den zitierten Parallelbefragungen die Diskrepanzen zwischen Bevölkerungsmeinung und Auffassungen von Wirtschaftsvertretern in der Regel auch tatsächlich am größten sind.) Das Vertrauen zu Mitgliedern von Bürgerinitiativen, deren Auffassungen den Umfragen zufolge in der anderen Richtung von den Mehrheitsmeinungen abweichen, ist mit 39,2 % zwar deutlich größer, wird aber ebenfalls nicht von einer Mehrheit getragen. Mehrheitlichen Vertrauens können sich demgegenüber nur Techniker und Ingenieure (58,7 %) und vor allem Richter (68,5 %) rühmen (Frage 12).

Das recht hohe Vertrauen zu technischen Experten als solchen erstreckt sich aber nicht ohne weiteres auf die Gutachten, die diese - etwa im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren - anfertigen. Hier kommt es, wie die Ergebnisse zeigen (Frage 13), entscheidend auf den Auftraggeber der Gutachten an. Insofern lassen sich die Angaben indirekt wiederum als Vertrauensmaße zu den beauftragenden Akteuren verstehen und runden das bereits skizzierte Bild ab.

Das Vertrauen zu wissenschaftlichen Gutachten im Auftrag von wirtschaftlichen Unternehmen ist danach am geringsten (19,1 %), zu Gerichten als Auftraggebern dagegen am größten (67,2 %). Es zeigt sich nun, daß den Behörden (als Auftraggebern von Gutachten) mit 44,2 % kaum mehr Vertrauen zuwächst als den Bürgerinitiativen mit 39,4 %. Daß die Vertrauensmaße zu Behörden und Bürgerinitiativen nahezu gleiche Beträge aufweisen, läßt sich im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um Großvorhaben durchaus als Bestätigung dafür betrachten, daß die Bevölkerung die Behörden weniger als Repräsentanten des öffentlichen Interesses, denn als Partei in der Konfrontation zweier Lager wahrnimmt (vgl. *Bechmann/Gloede 1985, S. 9; Schmittel, in diesem Band, S. 217 ff.*).

Auch wenn das allgemeine Image der Behörden in den Augen der Bevölkerung nicht gerade rosig ist (Frage 8), darf der hier konstatierte Vertrauensverlust nicht verallgemeinert werden (vgl. *Schmittel 1985b*). Immerhin 61,2 % der Befragten sind mit der Arbeit von Behörden "im großen und ganzen" zufrieden und

66,5 % halten "die meisten Beamten" für "hilfsbereit und freundlich". Ganz auf dieser Linie liegt es auch, wenn 78,4 % gute Erfahrungen mit den Angestellten und Beamten der eigenen Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung gemacht haben wollen (Frage 10) (Zum gleichen Ergebnis kommen auch andere Erhebungen - vgl. *Schmittl 1985b*, S. 4 ff.). Kritik richtet sich offenbar mehr gegen bürokratische Strukturen (Frage 8 A/D) und im Ansatz auch gegen die fehlenden rechtlichen wie praktischen Möglichkeiten, sich im Streitfall erfolgreich gegen die Verwaltung durchzusetzen (Frage 8 B/C).

### 3.2.3 Verfahren

Die relativ skeptische und wenig vertrauensvolle Haltung zur Verwaltung hat also in erster Linie mit den Diskrepanzen in der Urteils- und Entscheidungsbildung zu den umweltrelevanten Vorhaben zu tun und in zweiter Linie mit dem institutionellen bzw. rechtlichen Rahmen, in den diese Behördenentscheidungen eingebunden sind. Vor dem Hintergrund solcher Wahrnehmungen von Vorhaben und Akteuren ist eine entsprechende Beurteilung der "Verfahren" zu erwarten.

Nur 11,7 % der Befragten meinen, daß bei der Errichtung von technischen Großprojekten die Interessen der in der Nähe wohnenden Bevölkerung "im allgemeinen" berücksichtigt werden (Frage 17), während 32,8 % gegenteiliger Ansicht sind. Fast eine Mehrheit schließt sich allerdings der Aussage an, solche Interessen würden "teilweise berücksichtigt" (47,6 %).

Die "Öffentlichkeitsbeteiligung" im Zuge der Genehmigung und Errichtung von Großprojekten wird noch skeptischer beurteilt. 43,8 % der Befragten in der Standortregion von GKN-2 halten zum Zeitpunkt einer Öffentlichkeitsbeteiligung "fast gar keine Änderungen mehr für möglich" und dementsprechend einen Bügereinfluß auf das Vorhaben für ausgeschlossen (Frage 20). Fast ebenso viele freilich sehen Änderungsmöglichkeiten "bei Einzelheiten" (38,2 %), aber die Chance zur Verhinderung des Vorhabens vermag nur eine Minderheit von 11 % zu erkennen.

Aus dem Vergleich dieser beiden Verteilungen (Tab. 4) läßt sich der Schluß ziehen, daß die zumindest "teilweise Berücksichtigung" von Bürgerinteressen bei der Errichtung der Großvorhaben nicht ausschließlich dem Recht auf aktive Öffentlichkeitsbeteiligung zugeschrieben wird. Zum Teil hat die Öffentlichkeitsbeteiligung anscheinend auch die Wirkung, eine partielle Interessenberücksich-

tigung durch die Behörden nachvollziehbarer zu machen. Eine solche Deutung wird durch weitere Ergebnisse nahegelegt (Fragen 43 - 45).

Tab. 4: Beurteilungen von Genehmigungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung

Bei der Genehmigung von Großprojekten werden die Interessen der Bevölkerung	Zum Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung kann entschieden werden über	Die Öffentlichkeitsbeteiligung hilft			
			Rechte zu schützen	Behörden zu vertrauen	Behördenentscheid. zu akzept.
berücksichtigt 11,7	das grundsätzliche "Ja" oder "Nein" 11,0	ja, ganz sicher	17,0	12,0	12,9
teilweise berücksichtigt 47,6	Änderungen bei Einzelheiten 38,2	ja, ein wenig	47,0	42,3	39,1
nicht berücksichtigt 32,8	fast gar keine Änderungen 43,8	nein, gar nicht	17,4	26,5	27,5
weiß nicht / keine Angabe 7,9	keine Angaben 7,0	weiß nicht / keine Angaben	18,6	19,2	20,5
100,0	100,0		100,0	100,0	100,0

Insgesamt fällt auf, daß in der Standortregion die von uns erfragten gesetzlichen "Funktionen" der Öffentlichkeitsbeteiligung etwas positiver beurteilt werden, als Interessenberücksichtigung und Einflußmöglichkeiten. Dies gilt vor allem für den Rechtsschutz - ein Resultat, das auf den ersten Blick überrascht, wenn man die nur marginale Relevanz der Rechtsschutz-Funktion in den Augen der befragten Schlüsselpersonen berücksichtigt (*Schmittel*, in diesem Band, S. 212). In Verbindung mit dem Befund, daß die regionale Bevölkerung keine sehr positive Auffassung vom geltenden Recht bei der Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben zu haben scheint (vgl. oben, Kap. 3.2.2), ließe sich vermuten, daß in den Augen der Mehrheit Öffentlichkeitsbeteiligung wenigstens die Rechte "ein wenig" zu schützen hilft, die man als Bürger gegenwärtig besitzt.

Wie eine bivariate Analyse nun zeigt, steht die relativ gute Bewertung der Rechtsschutzfunktion darüber hinaus im Zusammenhang mit dem Vertrauen der Befragten zu Richtern bzw. Gerichten (Tab. 5).

**Tab. 5:** Beurteilung der Rechtsschutzfunktion und das Vertrauen zu Richtern und Gerichten

Die Öffentlichkeitsbeteiligung schützt die Rechte der Bürger	Vertrauen zu Richtern			Vertrauen zu wissenschaftlichen Gutachten im Auftrag eines Gerichtes		
	sehr groß	groß	gering	sehr groß	groß	gering
ja, ganz sicher	31,9 %	18,4 %	16,7 %	24,5 %	22,6 %	16,3 %
ja, ein wenig	51,1 %	61,7 %	58,3 %	58,5 %	57,9 %	55,1 %
nein, gar nicht	17,0 %	19,9 %	25,0 %	17,0 %	19,5 %	28,6 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Es stellt sich also heraus, daß die Befragten tendenziell eine ähnliche Haltung einnehmen, wie die von uns interviewten Schlüsselpersonen unter den Einwendern. Rechtsschutz wird weniger von der Öffentlichkeitsbeteiligung selber, als vielmehr von den sich anschließenden Gerichtsverfahren erwartet (vgl. *Schnittel*, in diesem Band, S.212 ff.).

Damit erscheint auch die Tatsache in einem anderen Licht, daß die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung, Vertrauen zu den Behörden zu verbessern und zur Akzeptanz der Behördenentscheidung beizutragen, deutlich schlechter bewertet werden. Indirekt schlägt sich in dieser Abstufung auch die unterschiedliche Beurteilung der maßgeblichen Akteure (s. Kap. 3.2.2) nieder.

Immerhin sehen Mehrheiten der regionalen Bevölkerung zumindest "ein wenig" das Vertrauen zu den Behörden bzw. die Akzeptanz der Behördenentscheidung durch die Bürger wachsen.

Auffällig sind in diesem Zusammenhang allerdings die hohen Anteile derer, die sich zu diesen Fragen kein Urteil zutrauen - wahrscheinlich mangels eigener Erfahrung bzw. einschlägiger Informationsaufnahme. Denn jeweils zwei Drittel der Personen, die die Fragen nach den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht beantworten konnten oder wollten, konnten sich zugleich nicht mehr daran erinnern, wann sie zum ersten Mal von GKN-2 gehört hatten (Frage 21).

Daß die referierte Beurteilung von Genehmigungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung nicht zu dem Schluß führen kann, es bestünde kein Veränderungsbedarf aus der Sicht der Befragten, liegt auf der Hand. Für wie dringlich eine Ver-

änderung der Planungs- und Genehmigungsprozeduren gehalten wird, zeigen die Antworten derjenigen (88,2 % aller Befragten), die eine Berücksichtigung von regionalen Bürgerinteressen bei der Errichtung von Großprojekten nicht vornbehaltlos bejahen können (vgl. Frage 17).

Alle sieben vorgelegten Antwortmöglichkeiten auf die Frage danach, wie denn hier "die Interessen der Bürger besser zur Geltung gebracht werden" könnten (vgl. Frage 18), werden von 85,7 % bis 95,9 % der Skeptiker (dies entspricht 75,7 % bis 84,7 % aller Befragten der Region) für wichtig gehalten. Bei näherer Betrachtung der von den Bürgern vorgenommenen Gewichtung (bzw. der zugeordneten Skalenwerte), ergibt sich dann folgendes (vgl. Tab. 6).

**Tab. 6:** Wichtigkeit von Veränderungsoptionen bei der Planung und Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben (durchschnittliche Skalenwerte)\*

Rangplatz	Veränderungsoption	durchschnittl. Skalenwert
1.	Die Informationen müssten für den Bürger verständlicher sein	5,602
2.	Die staatlichen Behörden müssten die Anliegen der Bürger ernster nehmen	5,464
3.	Die Genehmigungsbehörde müsste den Bürgern mehr Informationen geben	5,419
4.	Den Bürgern, die ihre Interessen vertreten wollen, dürfen keine großen Kosten entstehen	5,220
5.	Die Beteiligung der Bürger müsste zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen	5,218
6.	Der Bürger müsste sich an eine fachkundige Person bzw. Stelle seines Vertrauens wenden können	5,202
7.	Den Bürgern müssten größere Rechte eingeräumt werden	4,977

\* Bei der zugrundegelegten Antwortskala bedeutete der Wert 1 "äußerst unwichtig" und der Wert 7 "äußerst wichtig". Die Durchschnittswerte zwischen 5 und 5,6 müssen also - gelesen dann als Votum aller berücksichtigten Antworten - als "wichtig" bis "ziemlich wichtig" interpretiert werden.

Augenfällig ist die vorrangige Unzufriedenheit der Bürger mit der **Informationsvermittlung durch die Behörden**. Mehr und verständlichere Informationen werden sogar von 53 % bzw. 62 % der Skeptiker für "äußerst wichtig" gehalten. Die Informationsfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung gegenüber den Bürgern kann damit erheblich in Zweifel gezogen werden.

Der zweite wichtige Einwand bezieht sich auf das **Verhältnis der Behörden zu den Bürgern**. Erneut finden wir das Mißtrauen wieder, das die Bürger den Behörden entgegenbringen. Sie fühlen sich nicht ernst genug genommen mit ihren Bedenken gegen umweltrelevante Großvorhaben und wünschen sich daher zu einem nicht unerheblichen Teil eine Person bzw. Stelle ihres Vertrauens (z.B. einen Bürgeranwalt oder ein Bürgerbüro - vgl. *Ueberhorst 1983*), an die sie sich gegebenenfalls wenden können.

Auf derselben Linie liegt auch die Forderung nach **finanzieller Unterstützung** im Fall von förmlicher Interessenvertretung - eine Forderung, die in den USA im Zusammenhang mit Umweltverträglichkeitsprüfungen in gewissem Umfang (mit Selbstbeteiligung) verwirklicht wurde (vgl. auch *Jörissen u.a. 1988*).

Schließlich richtet sich der Wunsch auf eine **Veränderung der rechtlichen Voraussetzungen** für eine Beteiligung von in ihren Interessen tangierten Bürgern. Eine generelle Erweiterung der Bürgerrechte rangiert zwar relativ auf dem letzten Platz (wohl auch, weil diese Formulierung vielen Befragten zu unkonkret war), doch muß hier an die relative geringfügige Differenzierung in der Gewichtung insgesamt erinnert werden. Mehr Unterstützung erhält demgegenüber die in der rechtswissenschaftlichen Literatur schon seit langem erhobene und konkretere Forderung nach einer früheren Beteiligung der Bürger (vgl. *Blümel 1967*).

Insgesamt wird also der Öffentlichkeitsbeteiligung an Genehmigungsverfahren zu umweltrelevanten Großvorhaben von der Bevölkerung in der Region Heilbronn/Ludwigsburg kein gutes Zeugnis ausgestellt.

- Die Informationsvermittlung bei der Öffentlichkeitsbeteiligung ist erheblichen Verbesserungswünschen ausgesetzt, was auf eine mangelhafte Erfüllung der **Informationsfunktion** schließen läßt.
- Auch die **Rechtsschutzfunktion**, obschon verhältnismäßig am besten beurteilt, wird empirisch relativiert als Leistung, die eigentlich eher die Ge-



richtsverfahren erbringen. Zudem teilen mehr als zwei Drittel der Bürger die Forderung nach einer Erweiterung der Bürgerrechte und wünschen eine frühzeitigere Beteiligung.

- Das generelle Mißtrauen vieler Bürger gegenüber der administrativen Urteils- und Entscheidungsbildung kann durch die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht grundlegend behoben werden. Insbesondere eine **Akzeptanzfunktion** der Öffentlichkeitsbeteiligung muß angesichts der empirischen Ergebnisse im wesentlichen bezweifelt werden, sofern darunter nicht apathische Hinnehmebereitschaft verstanden wird. Wechselt man den Bezugsrahmen, ließe sich die gleiche Aussage auch als Scheitern einer **Legitimationsfunktion** der Öffentlichkeitsbeteiligung treffen (vgl. *Bechmann/Gloede/Schmittel 1987*).
- Schließlich kann in den Augen der Bevölkerung von einer verwaltungsbezogenen **Kontroll- oder Einflußfunktion** der Öffentlichkeitsbeteiligung, die in einem soziopolitischen Bezugsrahmen auch als **Demokratisierungsfunktion** zu verstehen wäre, nicht die Rede sein, wenn zum Zeitpunkt ihrer Durchführung gar kein wesentlicher Entscheidungsspielraum mehr gesehen wird. Sofern dennoch die Meinung besteht, daß Bürgerinteressen "teilweise berücksichtigt" seien, kann dies wohl nur dem Bemühen der Behörden (um eine Entkräftung der Bürgerbedenken) zugeschrieben werden.

Soweit die Öffentlichkeitsbeteiligung in gewissem Umfang dazu beiträgt, die Bürger von einer "vorausseilenden" Interessenberücksichtigung zu überzeugen, geht dies sicher à conto von Vertrauens- und Akzeptanzbildung. Dennoch steht dem Spannungsverhältnis zwischen den Interessen und Erwartungen der regionalen Bevölkerung einerseits, der Behörde (und Antragsteller) von umweltrelevanten Großvorhaben andererseits mit der Öffentlichkeitsbeteiligung kein Verfahren gegenüber, das aus Sicht der Befragten in der Lage wäre, diese Spannung aufzulösen. Die Mehrheit der Bürger fühlt sich - ganz im Sinne systematischer Untersuchungen (vgl. Nachweise bei *Gloede*, in diesem Band, S. 101 ff.) - vom Entscheidungsprozeß über die Vorhaben weitgehend ausgeschlossen.

### 3.3 Haltungen zur Kernenergie und zu ihrer Implementation

Bevor wir auf die Beurteilung des konkreten Vorhabens eingehen, soll die Haltung der Bevölkerung zur Kernenergie generell analysiert werden. Im Abschnitt 3.2.1 wurde bereits gezeigt, daß die Kernenergie für die Befragten im Raum Lud-

wigsburg/Heilbronn in der Liste möglicher Energieträger den letzten Rangplatz einnimmt. Regenerative Energieträger und auch die Kohle erhalten eine wesentlich höhere Präferenz.

Schon die Ergebnisse einer bundesweit repräsentativen Untersuchung von Ende 1980 zeigen, daß zum einen die Kohle sowie Sonne, Wasser und Wind als Energieträger sehr viele Befürworter finden. Zum anderen geht nach dieser Untersuchung bei vielen Befragten eine positive Beurteilung der Kohle mit einer negativen Haltung zur Kernenergie einher (vgl. *Frederichs/Bechmann/Gloede 1983*, S. 156-161). Ferner zeigte sich, daß auch diejenigen Personen, die sowohl Kernenergie als auch Kohle als Energieträger befürworten, die Umweltschutzprobleme betonen, die bei der Elektrizitätsgewinnung aus Kohle gegenwärtig entstehen, und Maßnahmen zu deren Vermeidung bzw. Reduzierung fordern (vgl. ebd., S. 216 f.).

Diese Ergebnisse deuten zugleich auch an, daß die Bevölkerung durchaus nicht irrational oder erratisch über die einzelnen Energieträger denkt und urteilt, wie manche Autoren behaupten (vgl. z.B. *Michaelis 1978*, S. 12; *Röglin 1977*). So ist beispielsweise die generelle Annahme unzutreffend, die Bevölkerung lehne mehrheitlich die Kernenergie rigoros ab, fordere den Einsatz von Kohle sowie von regenerativen Energieträgern zur Stromgewinnung, ohne die Probleme der ökonomischen und technischen Realisierbarkeit und der Umweltbeeinträchtigungen zu bedenken (vgl. entsprechend auch *Renn u.a. 1985*, S. 128 - 140). Die abwägenden, differenzierteren Urteile der Bevölkerung werden in der Umfrageforschung häufig deshalb nicht eingeholt, weil man sich auf die einfache Frage nach dem Pro und Contra Kernenergie beschränkt.

Die Folge einer solchen Vorgehensweise ist oft ein empirisches Ergebnis mit einem sehr großen Anteil von Antworten in der Kategorie "teils/teils", das dann als "ambivalente" Bevölkerungsmeinung gedeutet wird; oder aber die Antworten dieser Kategorie werden mehr oder weniger willkürlich mal der Pro- und mal der Contra-Position zugeschlagen. Letzteres findet man bei der Interpretation von Umfrageergebnissen des Instituts für Demoskopie Allensbach. Bei den Untersuchungen dieses Instituts zur Haltung der Bevölkerung gegenüber der Technik werden die Antworten in der Kategorie "teils/teils" als kritische Haltung gedeutet und dann konsequenterweise eine deutliche Zunahme der Technikskepsis diagnostiziert (vgl. *Institut für Demoskopie 1985*, S. 10 f.). Ein anderes Beispiel grober Uminterpretation stellt die Aussage dar, 63 % der Bevölkerung hätten im September 1987 für die langfristige Nutzung der Kernenergie plädiert. Diese vom Informationskreis Kernenergie auf der Grundlage einer Befragung des

Allensbacher Instituts getroffene Behauptung basiert auf einer Zusammenfassung von Antworten der Modalkategorie "Wir sollten langsam in den nächsten Jahrzehnten aus der Kernenergie aussteigen" mit 37 % der Nennungen und den Antworten der entschiedenen Befürworter der langfristigen Kernenergienutzung (vgl. *Informationskreis Kernenergie 1987*, S. 3; zur Kritik an dieser Uminterpretation s.a. *Peters u.a. 1987*, S. 771).

Für eine solide Untersuchung sind nicht nur derartige Interpretationen zu vermeiden sondern vor allem auch hinreichend differenzierte Interviewfragen zu stellen. Wir haben in der vorliegenden Untersuchung die Haltung der Bevölkerung zur Kernenergie durch eine Frage ermittelt, deren Antwortkategorien die vier in der politischen Diskussion um die Zukunft der Kernenergienutzung in der Bundesrepublik Deutschland im Mittelpunkt stehenden Alternativen widerspiegeln (Frage 51). Danach ergibt sich die folgende Antwortverteilung:

**Tab. 7:** Haltung zur Kernenergienutzung in der Bundesrepublik Deutschland

völliger Verzicht auf Kernenergie: d.h., sofortige Stilllegung aller Kernkraftwerke, die in Betrieb sind, und Baustopp an allen Bau- vorhaben	14,2 %
Verzicht auf die Fertigstellung im Bau befind- licher Kernkraftwerke: d.h., arbeitende Kernkraftwerke nicht still- legen, aber Baustopp an allen Bauvorhaben und keine Baugenehmigungen mehr	19,2 %
Nutzung vorhandener Kernkraftwerke, aber keine neuen Kernkraftwerke: d.h., Nutzung aller vorhandenen Kernkraftwer- ke, aber keine weiteren Baugenehmigungen mehr	45,8 %
kein Verzicht auf Kernenergie: d.h., z. Zt. keine Stilllegung, sondern Fertig- stellung aller in Bau befindlichen Kernkraft- werke und - soweit erforderlich - Erteilung weiterer Baugenehmigungen	16,4 %
keine Angabe	4,4 %
	100,0 %

Es zeigt sich, daß sich fast die Hälfte der Befragten für die Nutzung der vorhandenen kerntechnischen Anlagen ausspricht, aber keine neuen Kernkraftwerke wünscht. Die Extrempositionen völliger bzw. gar kein Verzicht auf die Kernenergie für die Stromerzeugung wählen nur 14 % bzw. 16 % der Befragten. In dieser Antwortverteilung kommt zugleich die Berücksichtigung von Gesichtspunkten der ökonomischen und technischen Machbarkeit des Ausstiegs aus der Kernenergie zum Ausdruck.

Unsere Befragung fand etwa acht Monate nach dem Reaktorunglück in Tschernobyl statt, aufgrund dessen 43 % der Befragten ihre Meinung zur Kernenergienutzung geändert haben wollen (Frage 50). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die o.g. Antwortverteilung durch das Tschernobyl-Ereignis beeinflußt wurde. Zur Klärung dieser Frage möchten wir die Ergebnisse anderer Umfragen zu diesem Thema in den Jahren 1986 und 1987 heranziehen.

**Tab. 8:** Haltung zur Kernenergie nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl - Vergleich der Ergebnisse verschiedener Umfragen in den Jahren 1986/1987

	GKN-2 Umfrage Dez. 1986	Emnid- Umfrage Nov. 1986*	Emnid- Umfrage April 1987**	KfA-Jülich Umfrage Dez. 1986***
völliger Verzicht; sofortige Stilllegung	14 %	14 %	14 %	9 %
alte Anlagen weiter nutzen; aber Baustopp	19 %	10 %	13 %	31 %
alle bestehenden Anlagen nutzen; aber keine neuen	46 %	56 %	57 %	31 %
kein Verzicht; bei Bedarf weitere Anlagen bauen	16 %	19 %	16 %	22 %
				7 %

Quellen:

\* Der Spiegel Nr. 48/1986, S. 45;

\*\* Der Spiegel Nr. 18/1987, S. 53;

\*\*\* Peters u.a. 1987, S. 771; die Kategorien dieser Umfrage sind mit denen der anderen nur bedingt vergleichbar. Anstelle der in den anderen Umfragen verwendeten zwei mittleren Modalkategorien werden hier die folgenden drei Kategorien eingesetzt:  
 "Wir sollten unsere Kernkraftwerke im Laufe der nächsten Jahre stilllegen und auf die Nutzung der Kernenergie ganz verzichten" (30,9 %).  
 "Wir sollten die heute in Betrieb oder im Bau befindlichen Kernkraftwerke bis zum Ende ihrer Lebensdauer nutzen, jedoch keine neuen bauen" (31,2 %)  
 "Wir sollten den gegenwärtigen Stand der Kernenergienutzung beibehalten und neue Kernkraftwerke nur dann bauen, wenn dafür alte stillgelegt werden" (21,4 %)

Die Tabelle 8 zeigt, daß die Haltung der von uns befragten Personen in der betroffenen Region um GKN-2 zur Kernenergie weitgehend mit den Ergebnissen bundesweit repräsentativer Umfragen des Emnid-Instituts übereinstimmt. Das Emnid-Institut hat in der Zeit von 1980 bis 1987 insgesamt mindestens neun Umfragen zu dem Thema der zukünftigen Kernenergienutzung durchgeführt. Danach ist der Anteil von dezidierten Befürwortern ("weitere Kernkraftwerke sollen bei Bedarf gebaut werden") seit Ende Mai 1986 nahezu konstant; die Zustimmungsquote zu dieser Aussage schwankt zwischen 16 % und 19 % (vgl. Tab. 8). Dagegen sprachen sich im April 1980 noch 56 % und Anfang Mai 1986 (wenige Tage nach dem Reaktorunglück in Tschernobyl) 29 % für den Bau weiterer Kernkraftwerke aus (vgl. *Der Spiegel*, Nr. 48/1986, S. 45).

Der Tschernobyl-Einfluß auf die Haltung zur Kernenergie ist also nicht von kurzer Dauer und scheint auch nicht nur vorübergehend zu bestehen. So wird in der Untersuchung der Kernforschungsanlage Jülich (KfA) zwar festgestellt, daß von November 1986 nach Juni 1987 der Anteil der Befürworter eines "forcierten Ausstiegs" um knapp 6 Prozentpunkte gesunken ist, daß sich aber nach wie vor "die Mehrheit der Bevölkerung für den sofortigen oder allmählichen Ausstieg aus der Kernenergie" ausspricht (*Peters u.a. 1987*, S. 771). Die neueren Umfrageergebnisse bestätigen die in anderen Untersuchungen bereits festgestellte Tendenz, "daß die Meinungen zur Kernenergie von beträchtlicher Stabilität ... aber auch Reagibilität sind" (*Frederichs 1986*, S. 15).

Dieser Sachverhalt ist als Hintergrund für die Einschätzung der von den Befragten in der Region um GKN-2 geäußerten Bedeutung verschiedener Gesichtspunkte bei der Genehmigung eines Kernkraftwerkes zu betrachten. Dabei ist aus der Sicht der Befragten auch die grundsätzliche Diskussion um das Für und Wider der Kernenergienutzung ein wichtiger Aspekt. Jeder zweite Befragte stellt dies als "äußerst wichtigen" Gesichtspunkt heraus (Frage 19). Insgesamt werden alle der in der Befragung angesprochenen Aspekte als sehr wichtig eingeschätzt (vgl. Tabelle 9).

**Tab. 9:** Bedeutung verschiedener Gesichtspunkte bei der Entscheidung über den Bau von Kernkraftwerken

Gesichtspunkte	Anteil der Antworten mit:	
	wichtig*	darunter "äußerst wichtig"***
die Sicherheitsproblematik	94,2 %	70,0 %
die Umweltproblematik	90,5 %	65,3 %
die Notwendigkeit des geplanten Kernkraftwerks	89,5 %	62,8 %
die Standortproblematik	89,7 %	57,7 %
das grundsätzliche Für und Wider der Kernenergie	80,6 %	50,2 %

\* Wahl der Antwortkategorien 5 - 7 einer siebenstufigen Skala

\*\* Wahl der Antwortkategorie 7 einer siebenstufigen Skala

Den in der Tabelle 8 zum Ausdruck kommenden Erwartungen der Bevölkerung steht entgegen, daß die Aspekte "Notwendigkeit des Kernkraftwerks" und "Für und Wider" der Kernenergie nicht genehmigungsrelevant und somit auch nicht berücksichtigungsfähiger Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung sind, obwohl beide Gesichtspunkte zentrale Themen im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung zu GKN-2 waren - sowohl bei den Einwendungen als auch im Erörterungstermin (vgl. *Schnittel* in diesem Band, S. 211). Zudem ist an die (aus Sicht der Befragten) nicht ausreichende Berücksichtigung der Umweltproblematik durch die Behörden zu erinnern. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, daß die Einflußmöglichkeiten durch die Öffentlichkeitsbeteiligung als gering eingeschätzt werden, ist zu erwarten, daß die Befragten prozedurale Änderungen für erforderlich halten.

Solche Änderungen bei der Entscheidung über den Bau von Kernkraftwerken sind tatsächlich nur für 16,7 % der Befragten nicht erforderlich (Frage 46). Gut die Hälfte (53,0 %) macht konkrete Änderungsvorschläge (Frage 47). Diese Personen sehen den vorrangigen Änderungsbedarf im Bereich der politischen Grundsatzentscheidungen über die Wahl bestimmter Energieträger sowie über die

Etablierung und Durchsetzung von Umweltschutznormen. Durch die Befragung wird das Ergebnis der Dokumentenanalyse des Erörterungstermins unterstrichen, daß für einen großen Teil der Bevölkerung nicht so sehr das Verfahren im Zentrum des Interesses steht. Vielmehr wird davon ausgegangen, daß die energiepolitischen Entscheidungen den zentralen Ansatzpunkt darstellen. Auch der hohe Anteil von 30,3 %, die auf die Frage nach Änderungsnotwendigkeiten keine Antwort geben, deutet an, daß sich die Erwartungen der Bevölkerung nicht in erster Linie auf eine Änderung des Genehmigungsverfahrens bzw. der Öffentlichkeitsbeteiligung richten. Für diese Personen ist charakteristisch, daß sie überproportional nicht über das Genehmigungsverfahren informiert sind (Frage 21) und somit am Fall GKN-2 auch nicht besonders interessiert sein werden.

### 3.4 Der Untersuchungsfall GKN-2

Bei der Meinungsbildung zum Thema Kernenergie im allgemeinen lassen sich ein relativ hohes Informationsniveau und - über die Jahre gefestigte - Orientierungsmuster unterstellen (vgl. *Frederichs, Bechmann, Gloede 1983; Bechmann, Frederichs, Gloede 1985 und 1987*), auch wenn sich die Größenordnung der einander gegenüberstehenden Lager im Verlauf der öffentlichen Kontroverse verschoben hat (vgl. Abschnitt 3.3).

Im Unterschied dazu stand beim konkreten Untersuchungsfall GKN-2 zunächst in Frage, ob er - trotz oder wegen der seit den ersten Planungen verstrichenen Zeit - überhaupt ein präsent Thema in der Bevölkerung der Standortregion darstellte.

Zwar deuten bereits die erwähnten Schwierigkeiten während der Feldphase der Befragung (s.o. Abschnitt 2.3) auf eine nach wie vor bestehende Brisanz zumindest bei Teilen der Bevölkerung und der Gemeinden in der Region hin. Doch müssen die nun folgenden Ergebnisse insofern relativiert werden, als 14,2 % der Befragten vom Kernkraftwerk Neckarwestheim (Block II) "überhaupt noch nichts gehört" (Frage 21) haben. Dieser Gruppe wurden die fallbezogenen Fragen von vornherein nicht gestellt.

Ähnliche Einschränkungen müssen sicher bei der Meinungsbildung zur Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht werden. So gaben 13,9 % der regionalen Bevölkerung ganz allgemein an, daß ihnen der Begriff "Erörterungstermin" unbekannt ist (Frage 11 R).

Betrachtet man im übrigen die Zeitpunkte, zu denen die Befragten zum ersten Mal von GKN-2 gehört haben wollen, lassen sich die fallbezogenen Ergebnisse insgesamt kaum als Abbild des Meinungsklimas vor und während der Öffentlichkeitsbeteiligung zu diesem Vorhaben verstehen. Obwohl also die erfragten Auffassungen zum Vorhaben und insbesondere zum Verfahren nur zu einem geringeren Teil auf einschlägige "praktische Erfahrungen" der Gesprächspartner zurückgehen, zeigen sich doch einige fallspezifische Besonderheiten, die eine eigenständige Auswertung rechtfertigen. Im Rahmen der generellen Legitimationsproblematik sind darüber hinaus aktuelle Vorhabens- und Verfahrensbeurteilungen allemal von Bedeutung (vgl. Abschnitt 1.1).

### 3.4.1 Die Beurteilung des Vorhabens - Entwicklung und Hintergründe

Auch bei der Beurteilung des Kernkraftwerks GKN-2 schlägt sich - wie kaum anders zu erwarten - der Reaktorunfall in Tschernobyl deutlich nieder.

Während zum Zeitpunkt "der ersten Information" über GKN-2 - der jedenfalls bei etwa 95 % der Informierten vor 1986 und damit vor Tschernobyl liegt - Befürwortung und Ablehnung ungefähr ausgeglichen waren, wandte sich die regionale Bevölkerung zum Zeitpunkt der Umfrage mit 46,1 % gegen das Vorhaben (dies entspricht 54,7 % derjenigen, denen es überhaupt bekannt ist). Dem standen nur 26,8 % (bzw. 31,8 %) Befürworter gegenüber (Fragen 22 und 25).

Von denen, deren Haltung zu GKN-2 seit der Erstinformation kritischer geworden ist (22,4 % aller Befragten), wird (weit überdurchschnittlich) zu 74,6 % auch eine Einstellungsänderung nach dem Unfall in Tschernobyl bejaht. Dabei ist jedoch hervorzuheben, daß der Einfluß des Reaktorunfalls in der Sowjetunion umso größer ausgefallen ist, je weniger entschieden die ursprüngliche Beurteilung des Kernkraftwerks in Neckarwestheim war (Tab. 10).



Tab. 10: Ursprüngliche Haltung zu GKN-2 und Einstellungsänderung durch Tschernobyl (in v.H.)

ursprüngl. Haltung zu GKN-2*		++	+	0	-	--	alle Befragten
Einstellungs- änderung durch Tschernobyl	ja	14,8	31,8	54,6	63,2	17,2	43,2
	nein	85,2	68,2	45,5	36,8	82,8	56,5
	N =	27	66	77	68	29	317

\*) Legende:

- ++ entschieden dafür
- + eher dafür
- 0 gleichgültig
- eher dagegen
- entschieden dagegen

Daß Tschernobyl kaum dazu motiviert haben kann, GKN-2 in positiverem Licht zu sehen, versteht sich von selbst, so daß der Einfluß dieses Ereignisses unter den weniger entschiedenen Befürwortern (+) und Gleichgültigen (0) geringer ausfällt, als bei den ohnehin schon Skeptischen.

Doch wäre es verfehlt, angesichts der Größenordnung von insgesamt nur 22,4 % der Bevölkerung, die nach Tschernobyl GKN-2 kritischer sehen, für die Beurteilung des Vorhabens nur den dortigen GAU verantwortlich zu machen. Wie sich zeigt, steht die heutige Beurteilung von GKN-2 auch im Zusammenhang mit übergreifenden Orientierungsmustern zur Energie- und Umweltpolitik und zur Beurteilung der Kernenergie im allgemeinen.

Eine entsprechende Kontrolle zeigt, daß der Einfluß der energie- und umweltpolitischen Orientierung (Fragen 5 und 6) sehr wenig mit der Meinungsänderung zu GKN-2 zusammenhängt (Kontingenz-Koeffizient = 0,178). Aber die heutige Einstellung zum Vorhaben befindet sich in sehr hoher Übereinstimmung mit jenem allgemeinen Orientierungsmuster (Kontingenz-Koeffizient = 0,6).

Ähnliches gilt für die Einstufung von Energieträgern (Frage 14) und für die Haltung zur Kernenergiepolitik nach Tschernobyl (Kontingenz-Koeffizient = 0,5 bzw. 0,66).

So läßt sich also zunächst feststellen, daß die Beurteilung des konkreten Vorhabens in recht hoher Konsonanz mit den umwelt- und energiepolitischen wie den allgemeinen Kernenergie-Einstellungen der regionalen Bevölkerung steht. Diese Tatsache läßt sich nicht gerade als Beleg für das von Behördenseite gern unterstellte "St.-Florians-Prinzip" ansehen. Darin könnte sich der Bereich "Kernenergie" von anderen Vorhabensbereichen durchaus unterscheiden (in diesem Sinn: *Blickle*, in diesem Band, S. 480). 98 % der Gegner von GKN-2 plädieren für eine Änderung der Kernenergiepolitik (23,3 % wollen einen sofortigen Ausstieg - weitere 29 % verlangen zumindest einen Baustopp bei im Bau befindlichen Vorhaben wie GKN-2).

Bei diesen Zusammenhängen muß offen bleiben, wie das kausale Verhältnis zwischen allgemeinen und fallbezogenen Einstellungen zu verstehen ist. Die Analyse der Meinungsänderungen nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl hat aber Anhaltspunkte dafür gegeben, daß die Beurteilung von GKN-2 nicht nur auf übergreifende Willensbildungsprozesse zurückgeht.

Wenn wir nun die Motive der Befragten für ihre ursprüngliche Meinungsbildung näher betrachten (Frage 23), bestätigt sich dieser Eindruck. Für diejenigen, die schon früher gegen GKN-2 waren, standen Umweltaspekte (91,8 %), die Gefährlichkeit der Kernenergie im allgemeinen (86,6 %), das Sicherheitsrisiko (79,4 %) und Gesundheitsgefährdungen (81,4 %) im Vordergrund. Nur eine Minderheit von 15,5 % sah damals eine Beeinträchtigung ihres Eigentums (z.B. Grundstück, Unternehmen etc.) auf sich zukommen.

Gleichwohl haben nur 15 % dieser GKN-2 Gegner etwas gegen das Vorhaben unternommen, und dies hieß in erster Linie Mitarbeit in bzw. Unterstützung einer Bürgerinitiative (durch Unterschriftensammlung - vgl. Frage 24).

Dieses Bild relativiert sich jedoch, wenn wir den Zeitpunkt berücksichtigen, zu dem die Befragten zum ersten Mal etwas von GKN-2 erfahren haben (Frage 22). Die kleinere Gruppe der Gegner, die bis zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung 1981/82 über das Vorhaben informiert war, ist nämlich zu 44,4 % aktiv geworden, während dieser Anteil bei den erst später Informierten bzw. den Befragten ohne Erinnerung an den Informationszeitpunkt deutlich unter dem Durchschnitt liegt.

Durch die Unterscheidung zwischen aktiven und nicht aktiven GKN-Gegnern (die ja mit dem Zeitpunkt der Erstinformation zu tun hat) ergibt sich zudem eine

interessante Differenzierung: Während die Aktiven überdurchschnittlich die Kernenergie generell für zu gefährlich hielten und zu 26,7 % auch ihr Eigentum gefährdet sahen, stellten die Nichtaktiven überdurchschnittlich Sicherheits- und Gesundheitsrisiken in den Vordergrund. Beide Gruppen der Gegner verbindet die gleichermaßen für relevant gehaltene Umweltgefährdung.

Dies vermittelt einen Eindruck von der Gegnerschaft des Kernkraftwerks, der durch unsere Analyse von Wortprotokoll und Schlüsselpersoneninterviews zu bekräftigen ist: die Mehrheit orientiert sich an dem populären Umweltschutzgedanken und hat eher diffuse Befürchtungen um Sicherheit und Gesundheit, während die aktive Minderheit zu einem kleineren Teil Eigentumsinteressen (Bauernverbände) und zu einem größeren Teil generelle Kernenergiegegnerschaft repräsentiert (ohne jedoch Sicherheits- und Gesundheitsrisiken zu "vergessen") (vgl. *Schmittl 1988, Gloede 1988*, in diesem Band).

Stärker noch als die Motive für eine Ablehnung des Vorhabens fallen bei der Unterscheidung zwischen aktiven und nichtaktiven Gegnern andere Aspekte ins Auge. Es handelt sich einerseits um die Standortentfernung des Wohnorts der Befragten (Frage I 13) und um ihre generelle Partizipationsbereitschaft (Frage 11).

Angesichts der kleinen "Fallzahlen" lassen sich hier die Ergebnisse zwar nur unter statistischem Vorbehalt nennen, scheinen uns aber dennoch valide (Tab. 11).

Tab. 11: Konventionelle/unkonventionelle Partizipationsbereitschaft und Aktivitäten von GKN-Gegnern (in v.H. der aktiven und der passiven GKN-Gegner)

Aktivitäten gegen GKN-2	Partizipationsbereitschaft *					
	konventionell			unkonventionell		keine unkonv. Partizipation
	1	2	3	2	3	
ja	100	80	66,7	53,3	46,7	26,7
nein	74,1	29,4	17,7	30,6	9,4	64,7

\*) Erläuterungen:

Die Partizipationsbereitschaft wurde anhand der von Kaase u.a. entwickelten Skala (vgl. Skalenhandbuch 1983, N4) gemessen. Die Kategorie "Konventionell 1" bezieht sich auf die aktive Kontaktaufnahme zu Behörden.

"Konventionell 2" umfaßt darüber hinaus den Besuch von Informationsveranstaltungen oder des Erörterungstermins.

"Konventionell 3" schließt zusätzlich die Teilnahme an Bürgerversammlungen oder parteipolitischen Aktivitäten ein.

"Unkonventionell 2" bezieht sich auf die Beteiligung an Unterschriftensammlungen oder Kundgebungen.

"Unkonventionell 3" umfaßt darüber hinaus die Teilnahme an Demonstrationen, Streiks, Boykotts oder die Mitarbeit in einer Bürgerinitiative.

"Keine unkonventionelle Partizipation" bedeutet, daß keine der vorher genannten unkonventionellen Aktivitäten für den jeweiligen Befragten zutreffen.

Daß sich hier eine generelle Bereitschaft zu konventioneller wie unkonventioneller politischer Partizipation zur Beteiligung am "öffentlichen Leben" auf die Entscheidung ausgewirkt hat, auch gegen das Kernkraftwerk aktiv zu werden, wird zusätzlich bestätigt durch einen Blick auf die Mitgliedschaft der Befragten in politischen wie gesellschaftlichen Organisationen (Frage S 16). Durchweg ist hier die Organisationszugehörigkeit der aktiven Gegner größer als die der inaktiven und die beider Gruppen größer als die der restlichen Befragten.

Auf die zweite Tatsache, daß nämlich auch die Standortentfernung der befragten GKN-Gegner mit ihren jeweiligen Aktivitäten zusammenhängt, kommen wir später noch zurück. Hier ergeben sich nämlich Verbindungen zu der Vorhabensbeurteilung (und ihrer emotionalen Qualität).

Heute noch jedenfalls gilt, daß die Gegner von GKN-2 (46,1 % aller Befragten) in großem Maß auch emotional von der Existenz des Kernkraftwerks betroffen sind (vgl. Frage 26): 76 % sind "beunruhigt", 56 % fühlen sich "persönlich bedroht",

42 % empfinden GKN-2 als "Katastrophe" und 40 % haben "regelrecht Angst" davor.

Ausgedrückt in der von Opp u.a. entwickelten Betroffenheitsskala\* (Opp u.a. 1984, S. 79 f.) heißt dies, daß sich 64,4 % aller heutigen Gegner (= 30,3 % aller Befragten) in hohem Maß negativ betroffen fühlen, während 35,6 % der Gegner mittlere oder schwache Betroffenheit zum Ausdruck bringen. Eben diese "Betroffenheit" ist es, die "ernstzunehmen"\*\*\* in vielen Reden Verantwortlicher versprochen wird. Die betroffenen Bürger zweifeln jedoch nach wie vor daran (vgl. Abschnitt 3.2.3).

### 3.4.2 Genehmigungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung zu GKN-2

Wie eingangs schon problematisiert, stehen die Ergebnisse zur Beurteilung des konkreten Verfahrens im Untersuchungsfall unter mehreren einschränkenden Bedingungen.

15 % der Befragten ist GKN-2 unbekannt und weitere 13 % wissen nicht, was ein Erörterungstermin ist, so daß höchstens 72 % in der Region grundsätzlich über die Öffentlichkeitsbeteiligung zu GKN-2 informiert sein könnten. Auch wird man unterstellen müssen, daß der Teil der Bevölkerung, der erst nach 1982 von GKN-2 erfahren hat oder an den Zeitpunkt der ersten Information keine Erinnerung besitzt, nicht unbedingt weiß, was sich im rechtlichen Sinne mit "Öffentlichkeitsbeteiligung" verbindet.

---

\*) Wir haben aus den Statements der von Opp u.a. entwickelten Skala (Frage 26) einen dreistufigen Index gebildet. Dieser unterscheidet:

Hohe Betroffenheit: Angst, persönliche Bedrohung, schlecht einschlafen (A, C, G)

mittlere Betroffenheit: Katastrophe, Beunruhigung (B, F)

schwache Betroffenheit: keine besondere Aufregung, keine wichtige Rolle (D, E).

\*\*) Ob es die pathetisch klingenden Aussagen der Opp'schen Betroffenheitsskala überhaupt verdienen, "ernstgenommen" zu werden, könnte vom Leser in Zweifel gezogen werden. Schon vor dem Hintergrund anderer demoskopischer Ergebnisse (Peters u.a. 1987, S. 768) erscheinen solche Zweifel jedoch wenig berechtigt. Gefühle von Unsicherheit und Bedrohung blieben auch in einigem zeitlichen Abstand auf Tschernobyl bestehen.

Eine der wenigen sozialpsychologischen Untersuchungen über Bevölkerungsreaktionen auf Tschernobyl (die im Auftrag des BMFJG durchgeführt wurde), gibt darüberhinaus Anlaß zu der Vermutung, daß demoskopische Erhebungen die psychischen Auswirkungen (Streß und seine Verdrängungskosten) eher unter- als überschätzen (vgl. Clemenz 1987).

Im allgemeinen läßt sich den Ergebnissen entnehmen, daß der Zeitungsberichterstattung bei der Information über die konkrete Öffentlichkeitsbeteiligung die größte Bedeutung zukommt (vgl. auch *Gloede*, in diesem Band, S. 297 ff.), gefolgt von der Berichterstattung in Rundfunk/Fernsehen und der Information durch unmittelbare Gespräche (Frage 27). Der Besuch von Veranstaltungen hat für die Gesamtheit der Befragten keine große Rolle gespielt, doch ist auch hier das Ergebnis entsprechend dem Zeitpunkt der ersten Information über GKN-2 zu differenzieren (Tab. 12).

Denn diejenigen, die vor 1981 von dem umstrittenen Vorhaben erfahren haben, nennen als ihre Informationsquellen überdurchschnittlich gerade solche Veranstaltungen (35,3 %) wie auch Hinweise von Bekannten und Mitbürgern (29,4 %). In dieser Phase der "Fallgeschichte" haben offenbar Informationen durch die Medien eine weniger tragende Rolle gespielt.

In der Phase der "eigentlichen" Öffentlichkeitsbeteiligung hingegen stellen die Medien die herausragende Informationsquelle dar: 73,8 % der hier erstmals Informierten nennen die Presse und 54,8 % Rundfunk wie Fernsehen.

Nach 1982 scheint dann die Informationsquelle Rundfunk/Fernsehen nicht mehr so ergiebig gewesen zu sein, während die Presse ihre diesbezügliche Relevanz behält. Daß der Veranstaltungsbesuch nun gar keine Rolle mehr spielt, versteht sich am Rande.

**Tab. 12:** Informationszeitpunkt und Informationsquellen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei GKN-2 (in %)\*

Informationsquelle	Presse	andere Bürger	Veranstaltungen	Rundfunk / TV	weiß nicht mehr	zus.
zum ersten Mal von GKN-2 gehört:						
vor 1981	52,9	29,4	35,3	47,1	47,1	100
1981/82	73,8	21,4	7,1	54,8	2,4	100
nach 1982	63,1	20,4	1,0	18,4	20,4	100
keine Erinnerung	54,2	21,5	4,7	25,2	27,1	100

\* Mehrfachnennungen

Es fällt auf, daß sich fast die Hälfte der vor 1981 Informierten nicht mehr erinnern kann, *wie* sie von der Öffentlichkeitsbeteiligung erfahren hat. Die Angabe ist aufgrund mehrerer Überlegungen einigermaßen glaubhaft. So ist für diese Gruppe der in Frage stehende Zeitraum größer und der Zeitpunkt kann weiter zurückliegen. Zudem werden von den übrigen Befragten dieser Gruppe weit mehr Informationsquellen genannt als von den zu einem späteren Zeitpunkt Informierten (Mehrfachnennungen!). Auch ist nur einem minimalen Teil der Gruppe der "Erörterungstermin" unbekannt. Und schließlich ist unter den Befragten dieser Gruppe, wie sich zeigen wird, ein überdurchschnittlicher Teil selbst aktiv ins Geschehen involviert gewesen.

Insofern deutet Unsicherheit bei der Frage nach der Informationsquelle zur Öffentlichkeitsbeteiligung nicht durchweg auf Uninformiertheit (dies steht eher bei denen zu vermuten, die sich an den Informationszeitpunkt nicht erinnern können).

Information über das Verfahren und Aktivität gegen das Vorhaben sind natürlich nicht gleichbedeutend mit einer Teilnahme am förmlichen Verfahren. Nur sehr wenige der Befragten haben etwa die Antragsunterlagen eingesehen (Frage 28), Einwendungen gegen das Kernkraftwerk erhoben (Frage 29) oder selbst am Erörterungstermin teilgenommen (Frage 32). Eine statistische Auswertung der sich unmittelbar auf das förmliche Verfahren beziehenden Fragen ist daher genaugenommen wenig sinnvoll. Immerhin lassen sich doch einige Angaben kurz diskutieren, vor allem im Hinblick auf die abschließende Beurteilung von Genehmigungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung zu GKN-2 (Frage 48), die wieder von allen Befragten vorgenommen wurde.

Wenn man die Teilnahmequoten am förmlichen Verfahren betrachtet, kann man sich bei der Interpretation nur auf die Gruppe von Bürgern beziehen, die bis zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung vom Vorhaben informiert waren, also nur auf 18,6 % der Befragten (Frage 21).

Dabei stellt sich heraus, daß diejenigen, die vor 1981 vom Vorhaben erfahren haben, in weit größerem Umfang am Verfahren aktiv teilgenommen haben. Für die Einsicht der Antragsunterlagen (Frage 28) ergibt sich bei dieser Gruppe ein derart hoher Wert, daß sich der Schluß aufdrängt, den Befragten ein sehr "weites" Verständnis von "Antragsunterlagen" zu unterstellen, auch wenn im Fall von GKN-2 laut behördlicher Auskunft in relativ hohem Maß vom Recht auf Ein-

sicht in die Antragsunterlagen Gebrauch gemacht worden ist. Die Quote der Einwender unter dieser Gruppe der Befragten liegt demgegenüber auf einem Niveau (um 5 %), das der tatsächlichen Einwenderquote in der regionalen Bevölkerung (um 4 %) entspricht. Ähnlich viele wollen auch den Erörterungstermin besucht haben (für die bis 1982 Informierten insgesamt etwa 7 %). Bezieht man noch diejenigen ein, denen von Teilnehmern über den Erörterungstermin berichtet wurde (Frage 33), liegt hier die Quote der unmittelbaren und mittelbaren Zeugen in dieser Gruppe bei 17 %.

Den Einschätzungen dieser "Zeugen" zufolge war der Verlauf des Erörterungstermins alles in allem eher verständlich (Fragen 36/39), der Verhandlungsleiter jedoch eher parteilich zugunsten der Antragsteller (Fragen 38/42). Auch wenn diese Angaben statistisch keine Signifikanz beanspruchen können, weisen sie doch in dieselbe Richtung wie die Auswertung der qualitativen Erhebungen (*Schmitttel*, in diesem Band, S. 226 ff.).

Das ist der Hintergrund, vor dem nun die abschließende Bewertung des Genehmigungsverfahrens zu GKN-2 durch die Bürger der Standortregion zu interpretieren ist (Frage 48). Die Frage nach dem "Einfluß", den die Bürger auf den Genehmigungsprozeß hatten, geht natürlich über das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung hinaus und bezieht sich auf das Verhältnis zwischen dem Ergebnis ("output") des gesamten Verfahrens und den geltend gemachten Interessen und Zielen der Bürger. Hierin ist diese Frage etwa vergleichbar mit derjenigen, die nach den "Einflußmöglichkeiten der Öffentlichkeit" auf die "Genehmigung von Großprojekten" zum Zeitpunkt der Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung fragt (Frage 20).

Auf den ersten Blick will es scheinen, daß die Beurteilung des Bürgereinflusses bei GKN-2 noch deutlich schlechter ausfällt, als bei umweltrelevanten Großvorhaben im allgemeinen, zumindest wenn auf die Bejahung "großen Einflusses" bzw. auf die Beeinflussung der grundsätzlichen Genehmigungsentscheidung abgehoben wird (1,9 % vs. 11 %). Doch der hohe Anteil derer, die sich zum Bürgereinfluß bei GKN-2 kein Urteil zutrauen (25,2 %), verweist bereits auf die Tatsache, daß hier auch die Auffassungen derer eingehen, die über das Genehmigungsverfahren zu GKN-2 wenig oder gar nicht informiert sind.

Daher soll der Vergleich durch Einbeziehung derjenigen erweitert werden, denen eine überdurchschnittliche Informiertheit unterstellt werden kann. Das ist einmal die Gruppe der Befragten, die bis 1982 über das Vorhaben informiert war



(18,6 % aller Befragten; vgl. Tab. 13), und zum anderen die kleine Gruppe, die sich unmittelbar oder mittelbar einen Eindruck vom Erörterungstermin verschaffen konnte (6,3 % aller Befragten).

**Tab. 13:** Einschätzung des Bügereinflusses bei umweltrelevanten Großvorhaben und bei GKN-2 durch Informierte\* und durch alle Befragten (in v.H.)

Einfluß **)	Erstinformation bis 1982		Gesamtsample	
	Änderungsmöglichkeiten bei umweltrelevanten Großvorhaben	Einfluß betroffener Bürger bei GKN-2	Änderungsmöglichkeiten bei umweltrelevanten Großvorhaben	Einfluß betroffener Bürger bei GKN-2
++	10,2 %	3,4 %	11,0 %	1,9
+	40,7 %	61,0 %	38,2 %	42,0
-/-	47,5 %	25,4 %	43,8	30,9
k.A. / w.n.	1,7 %	10,2 %	7,0	25,2
N =	59	59	317	317

\* Erstinformation zu GKN-2 bis 1982

\*\* Legende: ++: grundsätzliche Änderung/großer Einfluß;  
 +: Detailänderungen/geringer Einfluß;  
 -/-: fast gar keine Änderungen / gar kein Einfluß;  
 k.A./w.n.: keine Angabe/weiß nicht

Daß die bis 1982 über das Kernkraftwerk in Neckarwestheim informierten Bürger sich eine größere Urteilsfähigkeit zutrauen, zeigt sich jeweils bei beiden Fragen (geringere Quoten in den Antwortkategorien "weiß nicht/keine Angabe"). Doch bleibt der Tatbestand (auch bei der Analyse anderer Untergruppen), daß den Befragten ein Urteil über den Bügereinfluß auf die Genehmigung von GKN-2 schwerer fällt, als über die konkreter formulierte Problematik der Änderungsmöglichkeiten bei Großprojekten zum Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Dies einmal beiseitegestellt, differenziert sich der erste Eindruck. Zwar wird für GKN-2 ein "großer Einfluß" stärker verneint als für umweltrelevante Großvorhaben im allgemeinen - möglicherweise denken manche Befragte hier auch an einzelne für sie erfolgreiche Be- oder gar Verhinderungen solcher Vorhaben.

Aber zugleich ist auch der Anteil derer größer, die einen "geringen Einfluß" bei GKN-2 einräumen, während der entschiedene Pessimismus bei den "Großvorhaben" stärker zum Ausdruck kommt.

Bessere Informiertheit führt demnach bei der Beurteilung des Bürgereinflusses auf GKN-2 nicht zu größerer Skepsis, sondern eher zur Einschätzung eines wenn auch nur "geringen Einflusses".

Ein sehr ähnliches Bild, wenn auch statistisch nicht abgesichert, ergibt sich beim analogen Vergleich in der Gruppe der "Zeugen" des Erörterungstermins. Der Pessimismus ("gar keine Änderungen möglich") bei Großvorhaben im allgemeinen ist in dieser Gruppe noch ausgeprägter, während ein Bürgereinfluß auf GKN-2 sogar zu 70 % bejaht wird ("groß" = 10 %; "gering" = 60 %), und dies bei insgesamt noch größerer Entschiedenheit (kleinste Quoten in den Kategorien "weiß nicht/keine Angabe") zu beiden Fragen.

Abschließend sei hier schon darauf hingewiesen, daß Information nicht den einzige Faktor für die angesprochenen Verfahrensbeurteilungen darstellt. Ganz wesentlich ist auch, worauf sich die Frage nach den Einflußchancen der Öffentlichkeit(sbeteiligung) aus Sicht der Befragten bezieht. Es liegt auf der Hand, daß "großer Einfluß" ganz unterschiedliche Bedeutungen haben kann - in Abhängigkeit etwa von der Haltung der Befragten zum Vorhaben selbst. Auf diese und ähnliche Gesichtspunkte wird bei der Analyse der Ursachen für die Meinungsbildung (Teil 4) einzugehen sein.

### 3.5 Zusammenfassung

Die generellen Orientierungen der Bevölkerung in der Standortregion von GKN-2 sind 1986 **mehrheitlich** geprägt durch einen "familial-beruflichen und staatsbürgerlichen Privatismus" in Verbindung mit eher "materialistischen" bzw. traditionellen Wertorientierungen und konservativ-liberaler Parteipräferenz. Auch die generelle Technikakzeptanz kann als relativ hoch bezeichnet werden. Zugleich läßt sich aber ein "populistischer" Orientierungskomplex im Zusammenhang mit Umweltschutz, Favorisierung regenerativer Energieträger, Befürwortung von Energiesparen und ausgeprägter Skepsis gegenüber der Kernenergie feststellen (zu der nicht zuletzt der Reaktorunfall in Tschernobyl beigetragen hat).

Vor diesem Hintergrund werden nun Entscheidungen der Behörden über umweltrelevante Großvorhaben mit großem Mißtrauen beobachtet. Aus der Sicht der Bevölkerung berücksichtigen die Behörden den Gesichtspunkt der Umweltverträglichkeit bei weitem zu wenig, das Argument der "wirtschaftlichen Notwendigkeit" und das Ziel einer "Gerichtsfestigkeit" ihrer Genehmigungen (Einhaltung der geltenden Gesetze) zu stark. Im Vergleich zu den übrigen Hauptakteuren bei den Auseinandersetzungen um umweltrelevante Großvorhaben wird die Verwaltung zwar nicht mit dem größten Mißtrauen bedacht - hier liegen die Vertreter der Industrie und die Politiker vorn -, wohl aber werden sie in diesem Zusammenhang als eher parteilich angesehen; dem entspricht, daß Vertreter der Bürgerinitiativen ebensoviel Vertrauen genießen wie die Behördenvertreter.

Durch die rechtlichen Bestimmungen der Verfahren wie durch die Verfahrenspraxis sieht sich die Bevölkerung aus Planung und Entscheidung über umweltrelevante Großvorhaben weitgehend ausgegrenzt. Die Öffentlichkeitsbeteiligung an den Genehmigungsverfahren erscheint aus dieser Sicht nicht geeignet, die erkannten Diskrepanzen in der Vorhabensbeurteilung und das damit verbundene Mißtrauen gegenüber Antragstellern und Genehmigungsbehörden zu beseitigen. Insbesondere werden die "gesetzlichen Zwecke" in den Augen der Bevölkerung nur mangelhaft erfüllt. So wird namentlich der Rechtsschutz eher von den Gerichtsverfahren erwartet, weil die Richter von allen beteiligten Akteuren das größte Vertrauen genießen.

Dementsprechend hoch wird der Veränderungsbedarf gegenüber den bestehenden Verfahren und ihrer praktischen Durchführung taxiert.

Veränderungswünsche betreffen dabei sowohl den gesamten Entscheidungsprozeß zu umweltrelevanten Großvorhaben bis hin zum Genehmigungsverfahren (insbesondere im Fall der Kernenergie), als auch die Öffentlichkeitsbeteiligung im besonderen.

Jeweils mehr als zwei Drittel der befragten Bevölkerung wollen eine Verbesserung bei der *Durchführung des geltenden Verfahrens* (insbesondere bei der Informationsfunktion, eine Veränderung in der *Einstellung der Behörden* gegenüber den Bürgern (die Bürger wollen vor allem ernst genommen werden) wie schließlich auch eine *Reform des geltenden Verfahrens* (Institutionalisierung z.B. eines Bürgeranwalts oder Bürgerbüros; Reduzierung der finanziellen Belastung; Vor-

verlagerung der Öffentlichkeitsbeteiligung und generelle Erweiterung der Bürgerrechte).

Relativiert werden diese Erwartungen durch übergreifende Änderungswünsche bei der Errichtung kerntechnischer Anlagen. Denn Reformen im Bereich des Verwaltungsverfahrens werden insgesamt für weniger wichtig gehalten als ein Kurswechsel im Bereich der Energiepolitik - in Abhängigkeit natürlich auch vom jeweiligen Interesse an einem mehr oder weniger schnellen "Ausstieg" aus der Kernenergie.

Von diesen Orientierungen weichen die Beurteilungen des konkreten Vorhabens GKN-2 wie des vorhabensbezogenen Verfahrens nicht grundsätzlich ab. Zum Zeitpunkt der Befragung, nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl, lehnte eine knappe Mehrheit der regionalen Bevölkerung das mittlerweile fast fertiggestellte Kernkraftwerk ab. Ablehnungsgründe sind in erster Linie Befürchtungen hinsichtlich Umwelt, Gesundheit, technischer Sicherheit und der Kernenergie im allgemeinen. Eigentumsbeeinträchtigungen spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle.

Bezogen darauf wird der Einfluß betroffener Bürger auf die Behördenentscheidung über GKN-2 verständlicherweise als außerordentlich gering eingeschätzt. Doch dieses Bild differenziert sich, wenn man die Informiertheit der befragten Bürger über den konkreten Fall berücksichtigt. Diejenigen, die bis zur Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung bereits über den Fall informiert waren, und erst recht die kleine Gruppe, die sich damals einen Eindruck vom Erörterungstermin verschafft hat, verneinen eher die völlige Einflußlosigkeit und sehen einen - wenn auch geringen - Bürgereinfluß.

Information kann also als wichtiger, sicher aber nicht als einziger Faktor für die Verfahrensbewertung betrachtet werden. Ganz wesentlich ist auch, worauf sich die Beurteilung der Einflußchancen bezieht - und damit die Beurteilung des Vorhabens selber.

#### 4. Ursachen der Meinungsbildung und übergreifende Orientierungsmuster in der Auseinandersetzung um Großvorhaben \*

##### 4.1 Determinanten der Vorhabensbeurteilung (Großvorhaben, Energiepolitik, GKN-2)

Wie bereits dargestellt wurde, spricht die relativ hohe "Konsistenz" in der mehrheitlichen Skepsis gegenüber Großvorhaben, Kernenergie und konkretem Untersuchungsfall (GKN-2) nicht gerade für die Existenz eines Kirchturmdenkens bzw. für die Huldigung des St. Floriansprinzips in der regionalen Bevölkerung.

Zugleich waren starke pronukleare Minderheiten ebenso zu registrieren gewesen wie die Befürwortung einer wachstumsorientierten Energie- und Umweltpolitik.

Vor diesem Hintergrund soll nun die Frage nach möglichen erklärenden Faktoren der jeweiligen energie- und umweltpolitischen Meinung beantwortet werden.

Wir kommen hier zu Ergebnissen, die denen früherer Untersuchungen zur Kernenergie weitgehend entsprechen (vgl. *Frederichs, Bechmann, Gloede, 1983; Frederichs, 1986*) (Tabelle 14).

In erster Linie sind es die Werthaltungen der Befragten - gleich ob mit dem Inglehart-Index in der Dimension "Materialismus-Postmaterialismus" (*Inglehart 1977 und 1983*) oder mit dem von Klages und Mitarbeitern (*Klages/Franz/Herbert 1987*) entwickelten Index (der Orientierungen auf Werte verwendet, die weniger anfällig für politische Konjunkturen sind) gemessen - die die Haltungen zu Großvorhaben und Kernenergie prägen. Im Hinblick auf diese Themen stehen sich vor allem die Klages-Werttypen "Konventionalismus" (Dominanz alter Werte wie Pflichterfüllung, hohes Einkommen) und "Idealismus" (Dominanz neuer Werte wie Phantasie und Kreativität, politisches Engagement, Selbstverwirklichung) als Antipoden gegenüber. Gleiches gilt Ingleharts "Materialisten" und "Postmaterialisten" - dieser Gegensatz wieder repräsentiert, wie wir früher dargelegt haben, die schon vielfach konstatierte neue Konfliktlinie in unserer Gesellschaft,

---

\* Die im Abschnitt 4 versuchte multivariate Analyse der Meinungsbildung zu Vorhaben, Akteuren und Verfahren ist als vorläufig zu betrachten und wird im Rahmen des fallvergleichenden Abschlußberichts zu überprüfen und zu vertiefen sein.

Tab. 14: Einstellungen zu Energie- und Umweltpolitik, zu Kernenergie und GKN-2 in Abhängigkeit von Wertorientierungen und Bildung

		Inglehart-Index		Klages-Index				Schulabschluß	
		Mat.	Postm.	Konv.	Realist.	Resign.	Idealist.	k. Abitur	Abitur
energie- /umwelt- politische Einstel- lung	mehr Kraftwerke + Vorrang für Arbeits- plätze	18,8	3,5	18,0	10,7	4,0	1,5	10,9	7,9
	Mischformen	34,8	17,5	44,9	29,8	25,3	14,5	37,8	10,5
	Energie sparen + Umweltschutz	30,4	75,4	28,1	52,4	45,3	75,4	51,3	81,6
Einstel- lung zur Kern- energie	kein Verzicht	41,9	5,5	34,1	19,3	4,7	4,4	18,4	9,8
	keine neuen KKW	41,9	27,3	45,5	55,4	50,0	39,7	47,9	48,8
	Baustopp	11,3	23,6	15,9	12,1	31,3	25,0	20,7	14,6
	völliger Verzicht	4,8	43,6	9,6	13,3	14,1	30,9	13,0	26,8
Einstel- lung zu GKN-2 heute	starke Zustim.	32,1	0,0	28,2	5,6	5,2	0,0	10,5	7,9
	schwache Zustim.	19,6	5,9	22,5	32,4	22,4	9,0	23,7	10,5
	schwache Ablehn.	32,1	35,3	31,0	43,7	46,6	40,3	41,2	31,6
	starke Ablehn.	3,6	43,1	2,8	8,5	8,6	38,8	10,5	39,5

Die Zahlenangaben sind Prozentwerte; die fettgedruckten Zahlen geben besonders hohe Werte in der jeweiligen Zeile (= Einstellungsdimension) wieder.

die den ehemals herrschenden "Grundkonsens der Arbeitsgesellschaft" (*Braczyk 1986*) bzw. der Industrialisierung in Frage stellt. Zur Größenordnung der sich hier gegenüberstehenden Orientierungsmuster seien die Prozentsätze beider Antipoden-Paare genannt:

Die "Materialisten" stellen 22,1 %, die "Konventionalisten" 28,1 % unseres Samples dar. Ihnen stehen 18 % Postmaterialisten bzw. 21,7 % Idealisten gegenüber. Obwohl diese Prozentsätze vom verwendeten Instrumentarium wie von der Berechnungsweise abhängig sind, wird doch deutlich, daß es sich hier nicht um quantités négligeables handelt.

Ergänzend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß auch grundlegenden Orientierungsmustern der Befragten zur Technik, die wir im Rahmen einer eigenen Untersuchung als "Technikbilder" analysiert haben, für die Beurteilung von Großvorhaben und Kernenergie eine erhebliche Bedeutung zukommt (*Gloe-de/Bücker-Gärtner 1988*). Allerdings steht der Einfluß der generellen Technikorientierungen gerade bei solchen Themen hinter den Wertorientierungen zurück, die wie die Frage nach der Kernenergiepolitik nach Tschernobyl einen starken Bezug zu aktuellen politischen Kontroversen haben.

Neben den subjektiven Orientierungsmustern spielen "objektive", sozialstrukturelle Determinanten eine - wenn auch geringere - Rolle. Hier sind es die aus anderen Untersuchungen ebenfalls bekannten Befragteneigenschaften, wie Schulbildung (vgl. Tabelle 14) und Alter, die auf die Meinungsbildung zu Umweltpolitik und Kernenergie einwirken.

In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, ob sich die Standortentfernung zu GKN II denn nicht auf die Einstellung zur Kernenergie oder zumindest zum konkreten Vorhaben auswirkt. Die Antwort ist nicht eindeutig.

Während die Befragten im Umkreis von 7 km um Neckarwestheim überdurchschnittlich für das Kraftwerk sind, ist bei den Befragten zwischen 7 und 13 km Distanz das Gegenteil der Fall. Schließlich fällt auf, daß bei den Befragten zwischen 13 und 20 km Distanz zum Kraftwerk die Gleichgültigkeit über dem Durchschnitt liegen. Eine solche "Kraterstruktur" der Ablehnung ist ebenfalls aus früheren Untersuchungen bekannt; nach unseren Zahlen schlägt sie auch auf die Bereitschaft durch, etwas gegen das Vorhaben zu unternehmen (Tabelle 15).

Tab. 15: Beurteilung von GKN-2 und Standortentfernung (in v.H.)\*

Beurteilung von GKN-2	Standortentfernung		
	unter 7 km	7 bis unter 13 km	13 - 20 km
entschieden dafür	44,7	4,0	3,1
eher dafür	13,2	18,1	20,0
gleichgültig	10,5	6,7	16,9
eher dagegen	23,7	38,3	31,5
entschieden dagegen	5,3	18,1	7,7
<i>Aktivitäten gegen GKN-2</i>	<i>5,3</i>	<i>7,4</i>	<i>1,5</i>
N =	38	149	130

\*) Differenzen zu jeweils 100 % ergeben sich durch die Kategorien "Frage nicht gestellt" und "keine Antwort".

Die geäußerten Gründe für eine Gegnerschaft gegen GKN-2 variieren nun jedoch kaum noch mit Wertorientierungen (Frage 23), ebensowenig wie mit sozialstrukturellen Determinanten.

Dieser Umstand deutet darauf hin, daß - sofern einmal eine Meinung gegen das Kernkraftwerk gebildet ist - allgemein geteilte Befürchtungen bzw. Themen der Kernenergie Diskussion eine Verbindung zwischen unterschiedlichen Interessen und Präferenzen darstellen können.

Demgegenüber ist die bereits erwähnte emotionale Betroffenheit (Frage 26) wiederum von denselben Determinanten beeinflusst, wie die grundsätzliche Beurteilung der Kernenergie bzw. von GKN-2. "Postmaterialismus", "Idealismus" und unkonventionelle politische Aktivität der Befragten, aber auch nähere Schulbildung und konventionelle politische Aktivität kovariieren mit dem Grad solcher Betroffenheit.



#### 4.2 Die Akteursbeurteilung im Kontext von Wertorientierungen, Interessen und sozialem Milieu

Wenden wir uns nun den Gründen für die unterschiedliche Beurteilung der beteiligten Akteure (Behörden, Antragsteller, Bürgerinitiativen) zu.

Zunächst fällt der Zusammenhang zwischen der Haltung zu Großvorhaben wie Kernenergie und der Akteursbeurteilung ins Auge. Am Beispiel der Haltungen zur Kernenergiepolitik nach Tschernobyl und der Behördenbeurteilung (anhand ihrer Entscheidungskriterien bzgl. Kraftwerken) sei dies illustriert (Abb. 3a und b).

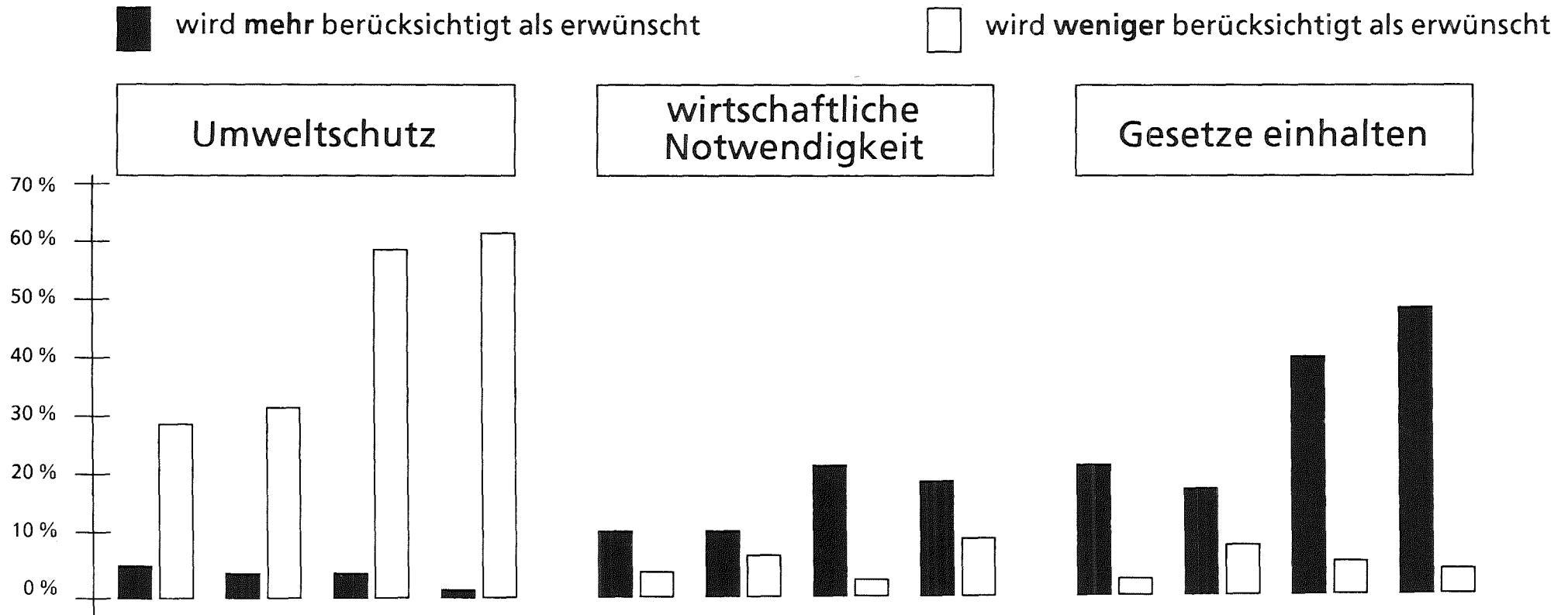
Mit der Ablehnung der Kernenergie nimmt die Kritik an mangelnder Berücksichtigung von Umweltschutz zu, wie tendenziell auch die Kritik an mangelnder Berücksichtigung technischer Sicherheitskriterien. In der gleichen Einflußrichtung wird zunehmend der "Vorwurf" von Gesetzestreue erhoben, was implizit ein Urteil über die Wirkung dieser Gesetze in den Augen der Kritiker enthält (vgl. Abschnitt 3.2.2).

Am Rande ist hervorzuheben, daß die grundsätzlichen Kritiker der Kernenergie ("Verzicht") im Unterschied zu den moderateren ("Baustopp") überdurchschnittlich sowohl "zuviel" wie "zu wenig" Berücksichtigung der wirtschaftlichen Notwendigkeit von Kraftwerken monieren. Hier schlägt sich zu Teilen offenbar die verbreitete Skepsis an der Wirtschaftlichkeit der Kernenergie nieder. An einem ähnlichen "Ausreißer" läßt sich der Bedeutungswandel von "Lebensqualität" bei den grundsätzlichen Kritikern studieren - ein zu wenig an Lebensqualität monieren eher diejenigen, die "nur" einen Baustopp fordern.

Der hier exemplarisch vorgeführte Zusammenhang verdankt sich in erster Linie einem gemeinsamen Dritten - den bereits diskutierten Werthaltungen der Befragten. Postmaterialisten bzw. Idealisten haben unterdurchschnittliches Vertrauen zu allen Akteuren - auch den Richtern - mit Ausnahme der Bürgerinitiativen und vice versa.

Bedeutsam ist jedoch, daß stärker als bei der Beurteilung der Vorhaben selber nun die Standortentfernung und die Größe der Gemeinde, der die Befragten entstammen, Einfluß auf die Akteursbildung ausüben. Beide zusammengenommen repräsentieren hier eher das soziale Milieu der Befragten, als die räumliche Nähe zu GKN-2.

**Abb. 3a: Kriterien für die Genehmigung von Kraftwerken (Soll-Ist-Vergleich) und die Einstellung zur Kernenergie**

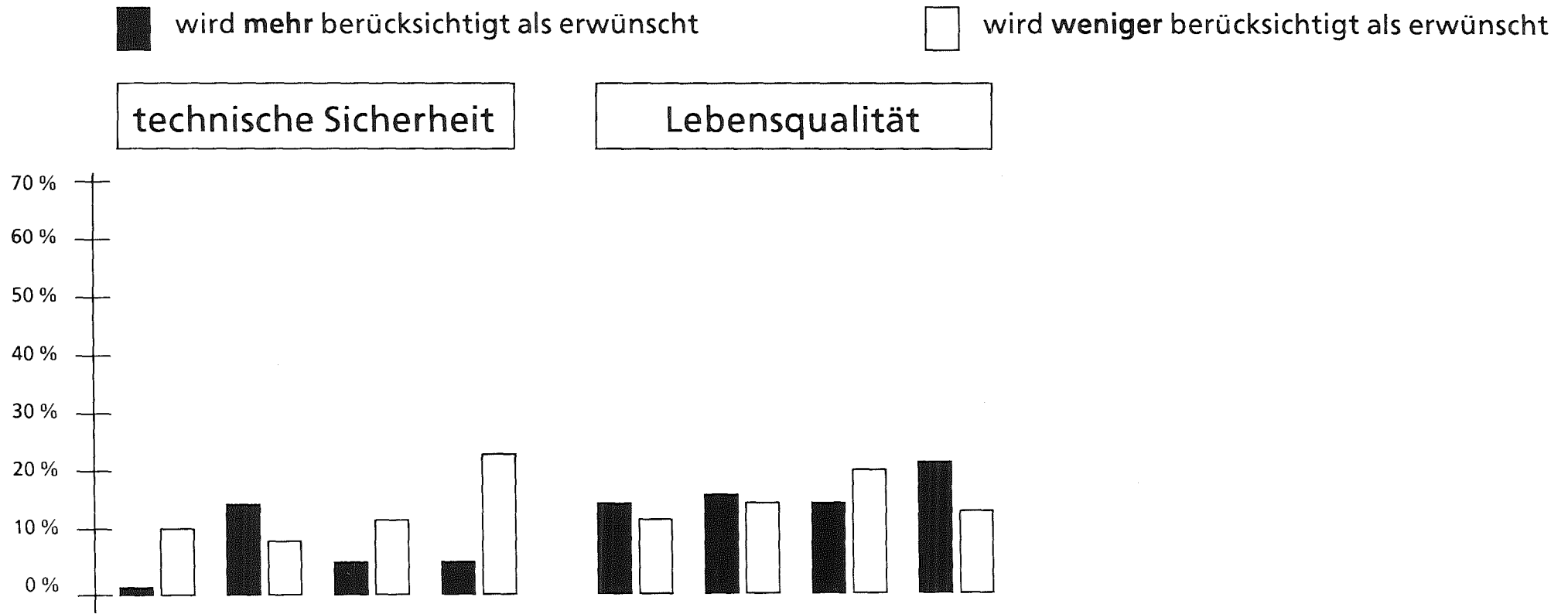


Bewertungs-  
codes:

"++" = kein Verzicht auf Kernenergie  
 "--" = Baustopp bei neuen KKW

"+" = keine neuen KKW  
 "--" = völliger Verzicht auf Kernenergie

**Abb. 3b: Kriterien für die Genehmigung von Kraftwerken (Soll-Ist-Vergleich) und die Einstellung zur Kernenergie**



Bewertungscodes:

" ++ " = kein Verzicht auf Kernenergie  
 " - " = Baustopp bei neuen KKW

" + " = keine neuen KKW  
 " -- " = völliger Verzicht auf Kernenergie

So läßt sich sagen: Je ländlicher dieses Milieu ist, desto größer ist das Vertrauen zu den etablierten Akteuren, je städtischer, desto größer das Vertrauen in die Bürgerinitiativen.

Nicht zuletzt in diesem Zusammenhang dürfte ein wesentlicher Grund dafür liegen, daß es trotz verhältnismäßig hoher Skepsis in der Bevölkerung und einer beträchtlichen Zahl von Einwendungen zu keinem spektakulären Widerstand gegen das Vorhaben gekommen ist.

In solchen Fällen spektakulären Widerstands ist es nämlich, wie die Beispiele Wyhl und Brokdorf zeigen, eher zu einer thematischen und organisatorischen Vermittlung recht unterschiedlicher Widerstandsmotive gekommen - trotz der angesprochenen Milieuunterschiede. Im direkten Vergleich zwischen Wyhl und Neckarwestheim läßt sich die Vermutung äußern, daß die Frage des Vertrauens zu den Behörden und den übrigen Beteiligten auch beeinflußt war durch die landsmannschaftlichen Spannungslinien (Badener und Schwaben).

Aus den Schlüsselpersonen-Gesprächen wissen wir, daß zum einen bedeutender politischer Einfluß aus Stuttgart auf die Bauernverbände in der Neckarregion ausgeübt wurde (und im Unterschied zu Wyhl eben auch ausgeübt werden konnte) und daß zum anderen eine Koordination zwischen den beiden Hauptkräften in der GKN-Gegnerschaft, den Bauernverbänden und den Bürgerinitiativen nicht zustande kam.

Dies spiegelt sich in unserer Befragung insofern, als von den "kleinen Selbständigen" (eine Gruppe, die viele Bauern umfassen dürfte), fast dreimal so viele zu den *vorsichtigen* Gegnern von GKN-2 gehören, wie zu den *entschiedenen* Gegnern. (Die restlichen ca. 30 % der Gruppe zählen ausschließlich zu den vorsichtigen Befürwortern.)

#### 4.3 Gradueller und prinzipieller Dissens in der Kontroverse um GKN-2

Dieser Tatbestand nun gibt Anlaß, vor der Diskussion der Verfahrensbeurteilung auf die beiden Meinungslager zu GKN-2 in der Bevölkerung einzugehen und damit zugleich die bisherigen Ergebnisse der Determinanten-Analyse auf den Untersuchungsfall hin zu resümieren. Dies geschieht auf der Basis der heutigen Beurteilung des Vorhabens, weil wir die entsprechenden Angaben für valider halten, als die Erinnerung an die "frühere" Meinung.

In der Analyse der vier Meinungsgruppen (entschiedene und vorsichtige Befürworter wie Gegner von GKN-2) kommen wir zu dem Ergebnis, daß es sich um zwei dem Wesen nach unterschiedene Gegensätze handelt, also keineswegs nur um graduelle Abstufungen.

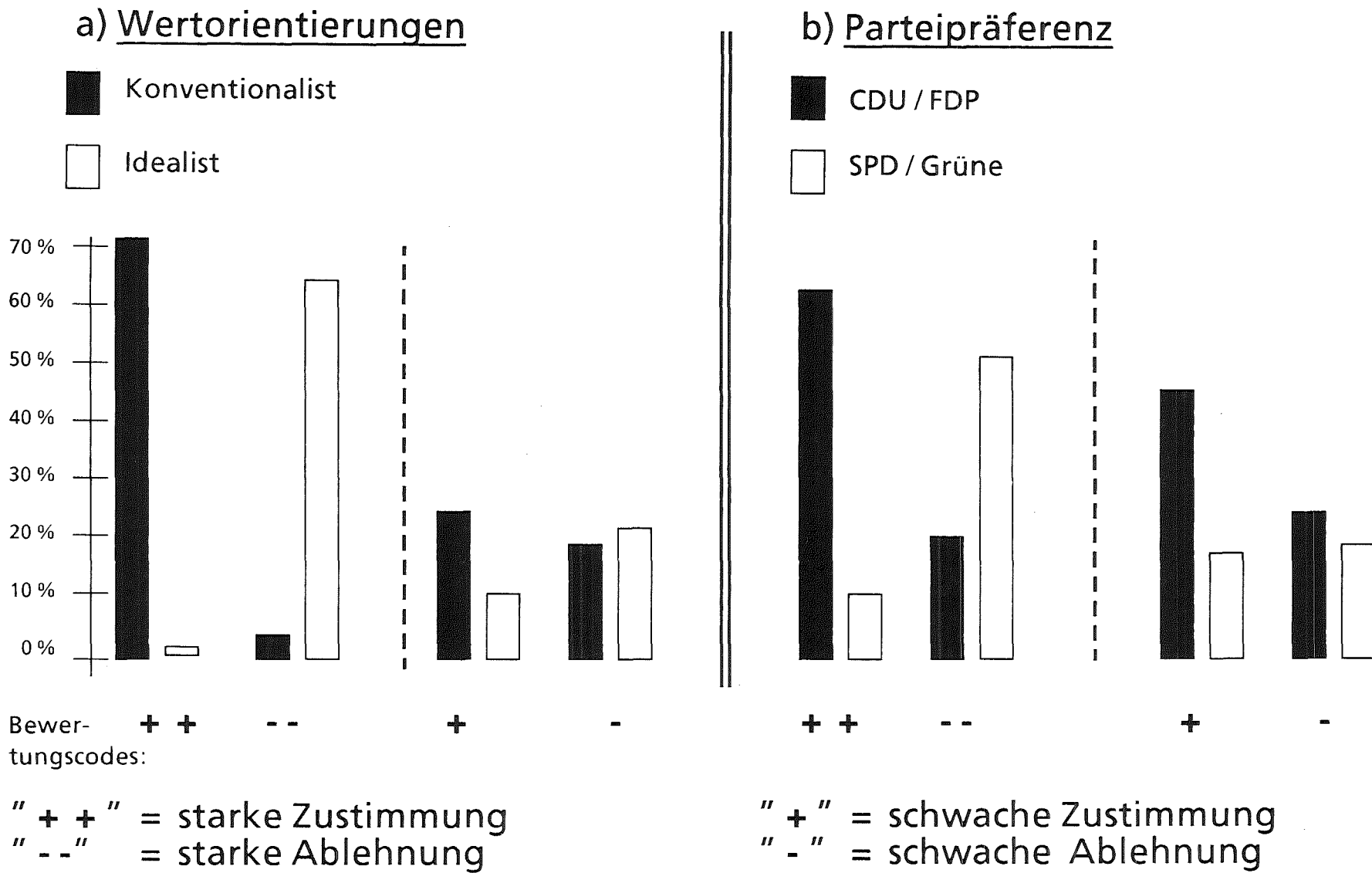
In allen wichtigen Dimensionen läßt sich nämlich der Widerspruch zwischen den entschiedenen Auffassungen als prinzipieller Dissens, der zwischen den vorsichtigen Meinungen als nur gradueller Dissens in der Kontroverse um GKN-2 charakterisieren. In der Analyse der nationalen Kernenergieauseinandersetzung wie - leicht modifiziert - in der Meinungsbildung zur Kohle waren wir zu ähnlichen Ergebnissen gekommen (*Frederichs/Bechmann/Gloede 1983; Bechmann/Frederichs/Gloede 1985*).

Um einen **prinzipiellen Dissens** zwischen den (8,5 %) entschiedenen Befürwortern und den (12,3 %) entschiedenen Gegnern handelt es sich offensichtlich in den Dimensionen der Wertorientierungen und der politischen Präferenzen beider Lager. Hier findet sich in modifizierter Form die neue Konfliktlinie wieder, von der bereits die Rede war (vgl. Abbildung 4). Zugleich zeigen sich Diskrepanzen in der Schulbildung, die einhergehen mit gegenläufigen Anteilen einfacher wie höherer Angestellter und Beamter. Die selbständigen Akademiker - wie wir wissen, ein nicht unwichtiger Faktor des regionalen Widerstands gegen GKN-2 - finden wir polarisiert auf beide Lager, mit einem Übergewicht bei den Gegnern (vgl. Abbildung 5).

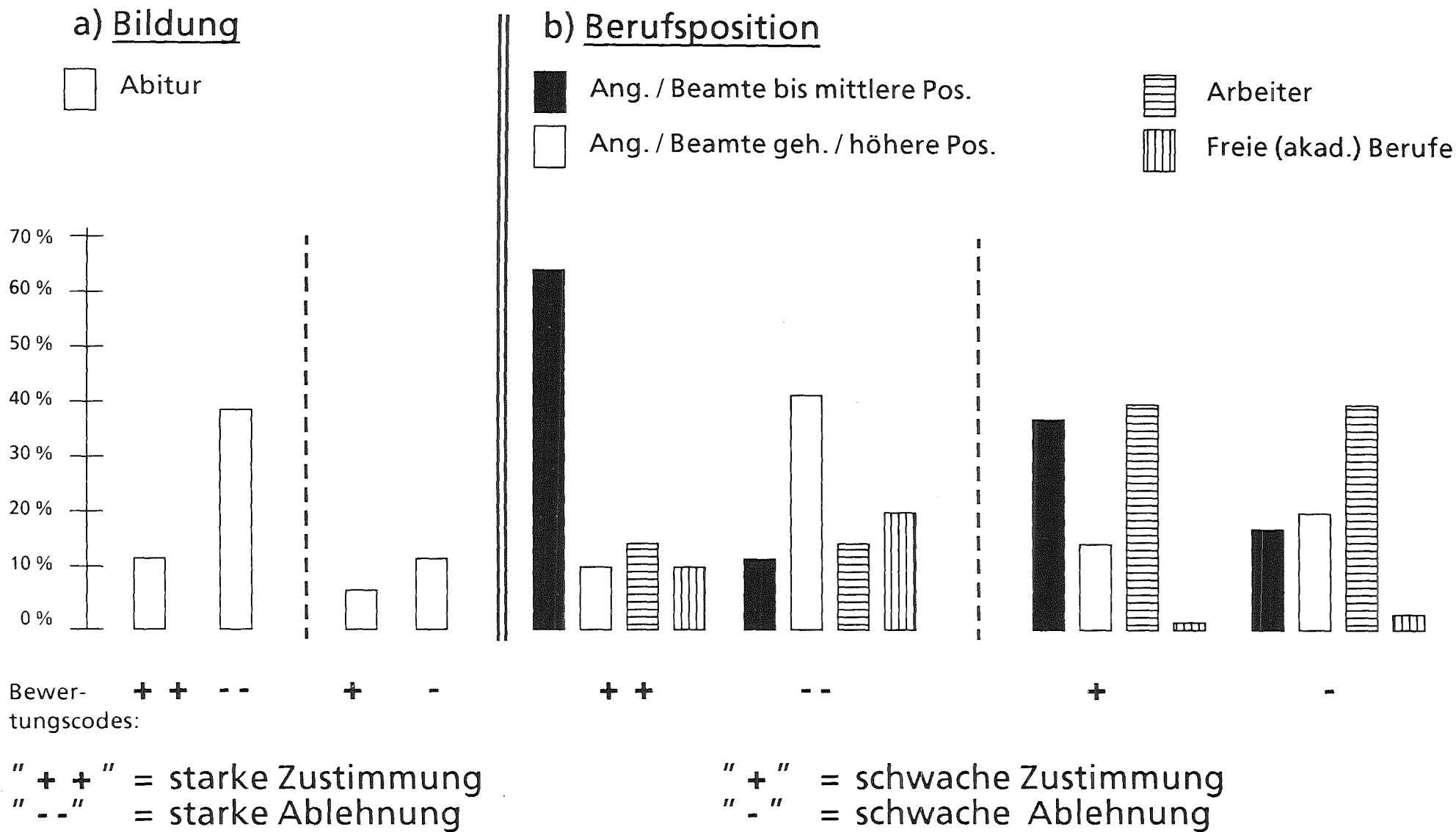
Schließlich ist auch die Differenz in der Dimension konventioneller und unkonventioneller politischer Aktivität recht augenfällig (vgl. Abbildung 6).

Der **graduelle Dissens** zwischen den (18,3 %) vorsichtigen Befürwortern und den (33,8 %) vorsichtigen Gegnern wird schon daran deutlich, daß sich die Wertorientierungen beider Gruppen nur wenig unterscheiden. Der leicht überdurchschnittliche Anteil von "Idealisten" bei den vorsichtigen Gegnern deutet allerdings auf einen Zusammenhang mit der Meinungsbildung im prinzipiellen Dissens hin. Ähnliches gilt für die Parteipräferenzen: in ihrer Struktur den vorsichtigen Befürwortern ähnlich, weisen die vorsichtigen Gegner eine geringere Präferenz für CDU und FDP auf.

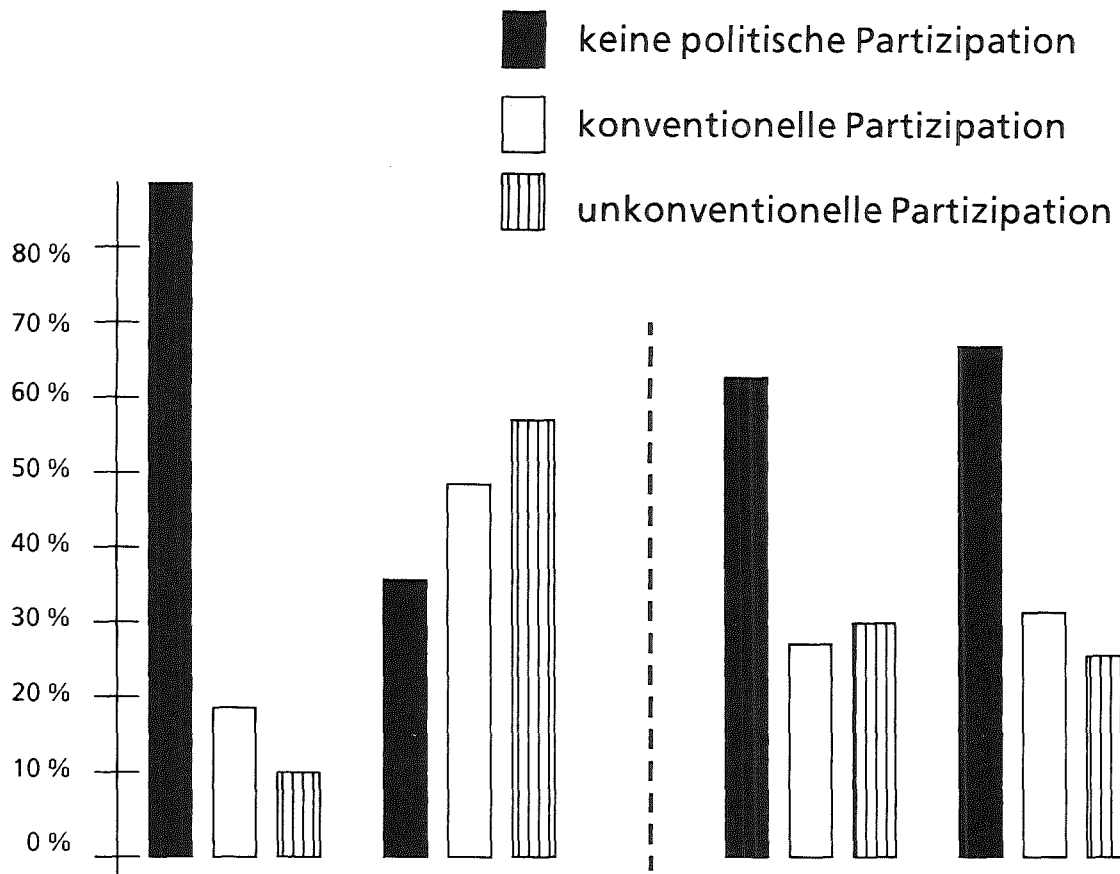
**Abb. 4:** Orientierungen von Befürwortern und Kritikern des GKN-2



**Abb. 5:** Bildung und Beruf von Befürwortern und Kritikern des GKN-2



**Abb. 6:** Politische Partizipation von Befürwortern und Kritikern des GKN-2



Bewertungscodes:

"++" = starke Zustimmung  
 "--" = starke Ablehnung

"+" = schwache Zustimmung  
 "-" = schwache Ablehnung



Weder in der Schulbildung noch in der beruflichen Stellung der Gruppen des graduellen Dissens gibt es erhebliche Unterschiede - in beiden Gruppen finden wir insbesondere so gut wie keine selbständigen Akademiker. Schließlich liegt auch das Ausmaß konventioneller wie unkonventioneller politischer Aktivität beider Gruppen in der gleichen Größenordnung - nämlich durchschnittlich.

#### 4.4 Bestimmungsgründe der Verfahrensbewertung (Genehmigungsverfahren, Öffentlichkeitsbeteiligung)

Da die Beurteilung umweltrelevanter Vorhaben wie die Beurteilung der beteiligten Akteure (wenn auch weniger stark) mit den Wertorientierungen der Befragten variieren, steht gleiches für die Beurteilung des "Verfahrens" - der Entscheidung über die Vorhaben wie der Öffentlichkeitsbeteiligung im engeren Sinne - zu erwarten.

Dies ist für die grundsätzlichen Fragen der Interessenberücksichtigung wie der Einflußmöglichkeiten bei der Öffentlichkeitsbeteiligung ebenso der Fall wie bei der Beurteilung des Einflusses der Bürger auf die Entscheidung zu GKN II. Für das Einflußpotential der Öffentlichkeitsbeteiligung gilt allerdings die Besonderheit, daß eigentlich nur die "Postmaterialisten" und "Idealisten" eine noch skeptischere Einschätzung als die übrigen Befragten haben. Maßgeblich hierfür ist sicher auch ihre Auffassung davon, worauf sich der Einfluß beziehen sollte; so hat für die "Postmaterialisten" die Diskussion des "Für und Wider der Kernenergie" bei einer Entscheidung über Kernkraftwerke größeres Gewicht als für andere Befragte (vgl. Abschnitt 3.5).

Beispielhaft sollen die Beziehungen zwischen den grundsätzlichen Verfahrensbeurteilungen und den Wertorientierungen - entsprechend der Typologie von Klages - herausgegriffen werden (Tabelle 16).

Tab. 16: Beurteilung von Genehmigungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung nach Werttypen (in v.H.)

	Werttypen			
	Konventionalist	Realist	Resignierter	Idealist
Interessenberücksichtigung der Bevölk. bei Genehmigungsverfahren				
ja	22,5	12,0	3,6	7,3
nein	20,2	30,7	35,7	47,8
Einflußmöglichk. d. Öffentlichkeitsbtlg.				
grundsätzliche Änderungen möglich	9,0	9,3	15,5	10,1
fast gar keine Änderungen möglich	38,2	37,3	45,2	56,5
Einfluß betroffener Bürger auf die Genehmigung von GKN-2				
großer Einfluß	3,4	2,7	1,2	0,0
gar kein Einfluß	24,7	25,3	33,3	42,0
N =	89	75	84	69

Auch das Ausmaß, mit dem Änderungen bei der Entscheidung über Kernkraftwerke für notwendig gehalten werden, folgt dem bisher skizzierten Muster. Wieder sind es vornehmlich die Wertorientierungen (entsprechend *Inglehart und Klages*), sowie die Schulbildung der Befragten, die den größten Einfluß auf die Beantwortung haben.

Jenseits dieser grundlegenden Urteilsbildungen zum Verfahren werden in den Nachfragen (Verbesserungsmöglichkeiten bei der Interessenberücksichtigung, Funktionen der ÖB, Änderungsbereiche für die Entscheidung zu Kernkraftwerken) wieder stärker andere Determinanten wirksam, so Standortentfernung und Gemeindegröße, aber auch die Mitgliedschaft in Vereinen und Organisationen.

Solche Einflüsse stehen im Zusammenhang mit dem bereits angesprochenen Vertrauen in die etablierten Akteure und Institutionen. Je geringer dieses Vertrauen ist, für umso wichtiger werden Modifikationen des Verfahrens gehalten. Daraus läßt sich die These ableiten, daß sich nur diejenige Skepsis gegenüber den tragenden Akteuren mit Verbesserungen des Verfahrens (aus Sicht der Kritiker) beheben läßt, die nicht auf Wertorientierungen und grundlegende Präferenzen zurückgeht, sondern auf Faktoren wie soziales Milieu, oder auf eigene Erfahrungen in konventioneller politischer Aktivität. Denn dies sind Skepsis-Faktoren, die nicht oder nicht zwangsläufig auf jenen prinzipiellen Dissens zurückgehen, der oben skizziert wurde.

Abschließend läßt sich der nun naheliegende, empirisch gestützte Schluß ziehen, daß zwischen der Beurteilung von Vorhaben, Akteuren und Verfahren ein dreiseitiger Zusammenhang besteht, der sich im prinzipiellen Dissens vor allem über kontroverse politische und Wertorientierungen vermittelt.

Allerdings ist die Beziehung zwischen der Vorhabens- und der Verfahrensbeurteilung insgesamt enger als die zwischen Akteurs- und Verfahrensbeurteilung. (Als wichtige Ausnahme muß hier jedoch noch einmal auf den deutlichen Zusammenhang zwischen dem Richter Vertrauen und dem vermuteten Einflußpotential der Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. deren Rechtsschutzfunktion hingewiesen werden - Korr.koeff. = 0,24).

Der relativ lockerere Zusammenhang zwischen Akteurs- und Verfahrensbeurteilung ließe sich dahingehend deuten, daß Mißtrauen gegenüber Akteuren in personalisierter Form nicht zwangsläufig zu Skepsis gegenüber etablierten Institutionen und Prozeduren führen muß, sondern sich auf den Wunsch beschränken kann, die real existierenden Akteure mögen durch "bessere Menschen" ausgetauscht werden (vgl. dazu die Ergebnisse einer Umfrage zur "Politikverdrossenheit" der Deutschen nach den Skandalen der jüngsten Zeit; Knauer 1988).

Wie stark sich die für unsere Projektfragestellung wichtige Abhängigkeit der Verfahrensbeurteilung von der Beurteilung des umstrittenen Vorhabens zeigt, läßt sich am Beispiel des konkreten Falls GKN-2 demonstrieren (Tabelle 17).

Tab. 17: Zusammenhang zwischen den Beurteilungen von Vorhaben und Verfahren (in v.H. der GKN-2-Einstellungen)

Einstellung zu GKN-2 (heute)	Der Einfluß der betroffenen Bürger auf die Genehmigung von GKN-2 war		
	groß	gering	gar kein Einfluß
starke Zustimmung	13,0	60,9	26,1
schwache Zustimmung	6,5	76,1	17,4
schwache Ablehnung	0,0	50,0	50,0
starke Ablehnung	0,0	40,0	60,0

Der Vergleich des Einflusses der Vorhabensbeurteilung mit dem der Wertorientierungen (vgl. Tabelle 16) ergibt die noch größere Relevanz der ersteren. 13 % der entschiedenen GKN-Befürworter, aber nur 3,4 % der "Konventionalisten" wollen einen "großen Einfluß" erkennen; und 60 % der entschiedenen GKN-Gegner, aber nur 42 % der "Idealisten" sehen "gar keinen Einfluß" betroffener Bürger auf die Genehmigung von GKN-2. Dies kommt auch im Vergleich der jeweiligen Kontingenzkoeffizienten zum Ausdruck: der Vorhabenseinfluß entspricht einem Wert von 0.46 und der Einfluß der Wertorientierungen einem Wert von 0.23 (bezogen auf alle Zellen der bivariaten Verteilungen).

Damit kommt zugleich der Unterscheidung zwischen prinzipiellen und graduellen Dissens um kerntechnische Vorhaben zentrale Bedeutung für die Beurteilung von Genehmigungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung zu, der sich - wie gezeigt - zwar primär, jedoch nicht ausschließlich auf gegensätzliche Wertorientierungen bezieht. Und schließlich zeigt die Bedeutung der Vorhabensbeurteilung für die Einstellung gegenüber den Verwaltungsverfahren die Grenzen des Kon-

zepts einer "Legitimation durch Verfahren" (Luhmann). Wenn bereits Gesetzgeber und Judikative zunehmend die Folgen der Normierung bzw. Exekutierung von Verfahren berücksichtigen (Gawron/Schäfer 1976, S. 224 ff.), liegt dies für die Perspektive der "Drittbetroffenen" erst recht nahe.

"Folgenberücksichtigung" bei der Verfahrenswahrnehmung und -beurteilung kann für die Bürger eigentlich nur heißen, ob und inwieweit ihren jeweiligen Befürchtungen oder Forderungen gegenüber dem Vorhaben Rechnung getragen wird (vgl. Kitschelt 1980, S. 179).

Als systematische Schlußfolgerung ergibt sich daraus, daß die vermeintlichen Leistungen des Verfahrens (Kleinarbeitung von Problemen und Protestabsorption / formelle Legitimation des Verfahrensoutputs) in Luhmanns Konzept als durchaus fragliche Prämisse eingehen (vgl. Gawron/Schäfer 1976, S. 226 f.). "Diese gewaltlose normative Geltung" von Verfahren ebenso wie der sie exekutierenden Verfassungsorgane "beruht auf der Unterstellung, daß man gegebenenfalls die Norm rechtfertigen und gegen Kritik verteidigen kann. Diese Unterstellung wiederum ergibt sich nicht von selbst. Sie ist die Folge einer konsensfähigen Deutung mit Rechtfertigungsfunktion, mit anderen Worten: eines herrschaftslegitimierenden Weltbildes" (Habermas/Luhmann 1971, S. 244).

Insofern die Prämisse brüchig ist, weil die "weltanschauliche" Legitimation von "Akteuren" und "Verfahren" bestritten oder auch nur punktuell die vorhabensspezifische Grundentscheidung in Frage gestellt wird, muß das Verfahren seine abstrakt unterstellte Leistung einbüßen. Besonders deutlich wird die Delegitimation des Verfahrens schließlich, wenn sich eine weltanschaulich auf "neue Werte" orientierte Auffassung mit vorhabensbezogener Kritik verbindet.

#### 4.5 Zusammenfassung

Grundlegende politische Wert- und Technikorientierungen lassen sich empirisch als durchgängige Einflußgrößen bei der Beurteilung von umweltrelevanten Großvorhaben, insbesondere Kernkraftwerken, von etablierten Entscheidungsinstanzen ("Akteuren") wie auch von Verwaltungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung identifizieren.

Über sie vermittelt sich im wesentlichen auch der prinzipielle Dissens zwischen den entschiedenen Befürwortern und Gegnern des konkreten Untersuchungsfalls, des Kernkraftwerks GKN-2. Demgegenüber stellt sich der graduelle Dis-

sens zwischen vorsichtigen Befürwortern und Gegnern des Vorhabens (deren beider "Lager" innerhalb der regionalen Bevölkerung eine deutliche Mehrheit stellen) in den Dimensionen von Wertorientierung, Parteipräferenz und sozialstrukturellem Profil als wenig polarisiert heraus. Gewisse Affinitäten des graduellen Dissens zu den jeweiligen Lagern des prinzipiellen Dissens sind allerdings nicht zu verkennen und deuten auf Wechselwirkungen der öffentlichen Auseinandersetzung hin.

Die Analyse von Struktur und Qualität der kontroversen **Vorhabensbeurteilung** erscheint nicht zuletzt deshalb von besonderer Wichtigkeit, weil es diese ist, welche die Wahrnehmung und Beurteilung der **Verwaltungsverfahren** am stärksten beeinflußt. Daneben schlägt sich - in geringerem Ausmaß - auch das Vertrauen der Bevölkerungsgruppen in die bei der Errichtung von Großvorhaben beteiligten Akteure auf die Verfahrensbeurteilung nieder. Stärker jedoch als bei der Vorhabensbeurteilung kommen in der Akteursbeurteilung soziokulturelle Faktoren ("soziales Milieu") zum Tragen, die möglicherweise eine partielle Personalisierung der Akteure begünstigen und so den subjektiv hergestellten Zusammenhang zwischen den Verfahren und den sie betreibenden Instanzen lockern. Auch kann vorhabensbezogenes Mißtrauen in die Akteure - zumindest bei den graduellen Gegnern des Vorhabens - kompensiert werden durch gegenteilige Erfahrungen aus anderen Bereichen. Institutionen und Verfahren werden insoweit keiner generalisierenden Kritik unterworfen.

Angesichts dieser Zusammenhänge, insbesondere der engen Bindung der allgemeinen Verfahrensbeurteilung an die Einstellung gegenüber dem fraglichen Großvorhaben, stößt das Konzept einer Legitimation von Verwaltungsentscheidungen "durch Verfahren" an die Grenzen legitimatorischer Kraft seiner weltanschaulichen wie vorhabenspolitischen Prämissen. Jenseits dieser grundlegenden Diskrepanzen in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um Großvorhaben kommt aber der konkreten Ausgestaltung und Durchführung der Verfahren durchaus Bedeutung zu - in Abhängigkeit etwa von "konventioneller" sozialer und politischer Aktivität oder von spezifischen Interessenlagen.

## 5. **Schlußbemerkungen**

In den Überlegungen zur Bedeutung einer regionalen Bevölkerungsbefragung für die Untersuchung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Verwaltungsverfahren war davon ausgegangen worden, daß nicht nur die unmittelbar Verfahrensbeteiligten den Bezugspunkt einer Funktionsanalyse bilden können.

Aus theoretischer Perspektive ist Luhmanns Konzept einer "Legitimation durch Verfahren" bereits vorgeworfen worden, den "Abnehmerkreis" von zu legitimierenden Entscheidungen zu klein gewählt zu haben. Das dramatische Element der **unmittelbaren** Verfahrensbeteiligung und seine Bindungswirkung gingen nämlich verloren, wenn sich das Interesse weiterer Kreise im Falle "sozial relevanter Entscheidungen" auf Verfahren wie Ergebnisse richtete (*Rottleuthner 1973*).

In diesem Sinn ließe sich die positive Wirkung besserer Information (durch unmittelbare Verfahrensbeteiligung) auf das Urteil zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei GKN-2 womöglich auch interpretieren (vgl. Abschnitt 3.4.2).

Allemaal ist festzuhalten, daß unabhängig von wichtigen Differenzierungen in der Meinungsbildung der regionalen Bevölkerung eine legitimatorische Wirkung von der Öffentlichkeitsbeteiligung nur in sehr geringem Maße auszugehen scheint. Vor allem bezogen auf die Entscheidungen zu umweltrelevanten Großvorhaben werden Antragsteller wie Behörden mit erheblichem Mißtrauen bedacht, das sich aus einer (so erlebten) Diskrepanz zwischen entscheidungs- bzw. "genehmigungsrelevanten" und gesellschaftlichen Präferenzen speist. Ob dies nun - von den Befürwortern des jeweiligen Großvorhabens - eher gleichgültig oder - von den Gegnern - eher problematisierend gesehen werden mag: einig ist man sich weitgehend darin, daß Bevölkerungsinteressen nur selektiv berücksichtigt werden und die Einflußmöglichkeiten der Öffentlichkeit recht beschränkt sind. Dementsprechend sehen mehr als zwei Drittel der regionalen Bevölkerung Änderungsbedarf bei der **Durchführung** der geltenden Verfahren ebenso wie bei den geltenden **Regelungen** selbst.

Über die gewünschten Änderungen im Bereich der Verwaltungsverfahren hinaus werden allerdings Änderungen im Bereich der vorgängigen politischen Entscheidungen für maßgeblich gehalten. Dieses Verhältnis zwischen administrativen Verfahren und Prozessen der politischen Willensbildung stellt sich nun - in Abhängigkeit von den Beurteilungen des jeweiligen Vorhabens ebenso wie in Ab-

hängigkeit von grundlegenden weltanschaulichen und politischen Orientierungen - für die gesellschaftlichen Meinungslager unterschiedlich dar. Auch verbinden sich mit den entsprechenden Änderungswünschen unterschiedliche Inhalte. Während etwa die punktuellen bzw. graduellen Vorhabensgegner mit energiepolitischen Änderungen eher auf einen (vorsichtigen) Ausstieg aus der Kernenergie hinauswollen, dürfte der Erwartungshorizont der prinzipiellen Gegner hinsichtlich einer energiepolitischen "Wende" erheblich weiter gespannt sein (dies legen insbesondere auch die qualitativen Interviews mit den Einwendern nahe).

Die mehrheitlichen konkreten Änderungswünsche gegenüber den Verwaltungsverfahren hingegen zeigen nur geringe Affinität zu den grundlegenden Fronten. Solche Änderungen erscheinen daher als zwar notwendige, keineswegs aber als hinreichende Voraussetzung für die Wiederherstellung konsensfähiger Prämissen des Verwaltungshandelns, die allein dessen Legitimationskraft "durch Verfahren" verbürgen könnten. Die Entscheidung darüber, welches "konsensfähige" Prämissen wären und unter welchen konkreten Bedingungen sie für den prozeduralen Umgang der Verwaltung mit Antragstellern wie Bürgern Bindungswirkung entfalten würden, verweist wiederum in den Bereich der soziopolitischen Willensbildung, der einstweilen schwer vereinbaren Ziele und Wertvorstellungen. \*)

---

\*) Zu vorsichtigen Schlußfolgerungen ("Thesen zum Handlungsbedarf")  
vgl. *Gloede*, in diesem Band, S. 527 ff.



## 6. Literatur

Baumanns, L.:

Angst und Öffentlichkeit - Vagabundierende Ängste auf der Suche nach einem Objekt, in: Criticon 99, Jan./Feb. 1987, S. 19 - 21.

Bechmann, G., Gloede, F.:

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben, KfK-Primärbericht, Karlsruhe 1985.

Bechmann, G., Frederichs, G., Gloede, F.:

Analysen zu den gesellschaftlichen Bedingungen eines verstärkten Kohleeinsatzes, in: Coenen, R. (Hrsg.): Steinkohle - Technikfolgenabschätzung ihres verstärkten Einsatzes in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, Springer 1985, S. 355 - 412.

Bechmann, G., Gloede, F., Schmittel, W.:

Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren als Regulierungsform und soziales System, KfK-Primärbericht, Karlsruhe 1987.

Benda, E.:

Zur gesellschaftlichen Akzeptanz verwaltungs- und verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, in: DÖV 36, 1983, Heft 8, S. 305 - 310.

Berg, K., Kiefer, M.-L.:

Massenkommunikation III - Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964 - 1985. Metzner-Verlag: Frankfurt/Berlin 1987.

Blümel, W.:

Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: K. Doehring (Hrsg.), Festgabe für Ernst Forsthoff, S. 133 - 161. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung: München 1967.

Blümel, W.:

Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, S. 23 - 91. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 87, Berlin 1982.

Braczyk, H.-J.:

Konsensverlust und neue Technologien, in: Soziale Welt, H. 2/3 1986, S. 173 - 190.

Clemenz, M.:

Tschernobyl - eine "normale Katastrophe"? - Sozialpsychologische Thesen zu den Auswirkungen der Kernenergie. Überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrags auf der Tagung der Sektion "Klinik und Praxis" der DAGG am 15.5.1987 in Bad Wildungen.

Fietkau, H.J., Kessel, H., Tischler, W.:

Umwelt im Spiegel der öffentlichen Meinung. Frankfurt/M., New York: Campus 1982.

Frederichs, G.:

Technikskepsis in der Bevölkerung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 9, 1986, S. 1 - 17.

Frederichs, G., Bechmann, G., Gloede, F.:  
Großtechnologien in der gesellschaftlichen Kontroverse. Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung zu Energiepolitik, Kernenergie und Kohle. KfK-Bericht 3342, 1983.

Fuchs, D.:  
Die Akzeptanz moderner Technik in der Bevölkerung, in: K. Lompe (Hrsg.): Techniktheorie-Technikforschung-Technikgestaltung, Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 183 - 232

Garbe, D., Dienel, P.C.:  
Zukünftige Energiepolitik - Ein Bürgergutachten. High-Tech-Verlag, München 1985.

Gawron, Th., Schäfer, R.:  
Justiz und organisierte Interessen in der BRD, in: Legitimationsprobleme politischer Systeme (Sonderheft 7 der PVS), Westdeutscher Verlag: Opladen 1976, S. 217 - 269.

Gemeinschaftskraftwerk Neckar GmbH/Kraftwerkunion AG:  
Gemeinschaftskernkraftwerk Neckar Block II - Standort- und Anlagen-Kurzbeschreibung, Neckarwestheim, April 1981.

Gerhardt, M., Jacob, P.:  
Die ungeliebte Öffentlichkeit. Drittbeteiligung im Atomrecht zwischen Verfassungsgebot und Farce, in: DöV, 1986, S. 258 - 273.

Gloede, F.:  
Vom Technikfeind zum gespaltenen Ich. Thesen zur Technikakzeptanz, in: Lompe, K. (Hrsg.): Technikforschung-Technikgestaltung, Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 233 - 266.

Gloede, F., Bücker-Gärtner, H.:  
Technikeinstellungen und Technikbilder bei jüngeren und älteren Bürgern, in: D. Jaufmann, E. Kistler (Hrsg.): Sind die Deutschen technikfeindlich?, Leske & Budrich, Opladen, 1988 (im Druck).

Guggenberger, B., Offe, C.:  
An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Westdeutscher Verlag, Opladen 1984.

Habermas, J., Luhmann, N.:  
Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, Suhrkamp: Frankfurt 1971.

Habermas, J.:  
Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Suhrkamp: Frankfurt 1973.

Habermas, J.:  
Wie ist Legitimität durch Legalität möglich?, in: Kritische Justiz, H. 1/1987, S. 1 - 16.

Haunschild, H.H.:  
Technologiebewertung als komplexer Willensbildungsprozeß in der Gesellschaft, in: Münch, E. (Hrsg.): Technik auf dem Prüfstand, Essen 1982.

Herzog, M.:

Energiepolitik in Baden-Württemberg, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, H. 4 1987, S. 249 - 252.

Hoffmann-Lange, U.:

Eliten zwischen Alter und Neuer Politik - Konstanz und Wandel der Konfliktlinien in den Eliten der Bundesrepublik, in: Klingemann, H.-D., Kaase, M. (Hrsg.): Wahlen und politischer Prozeß. Westdeutscher Verlag, Opladen 1986, S. 108 - 150.

Hoffmann-Lange, U.:

Eliten als Hüter der Demokratie? Zur Akzeptanz demokratischer Institutionen und freiheitlicher Werte bei Eliten und Bevölkerung in der Bundesrepublik, in: PVS-Sonderheft 18/1987, Politische Kultur in Deutschland, S. 378 - 391.

Hofmann, H.:

Der Einfluß der Großtechnik auf Verwaltungs- und Prozeßrecht, in: Umwelt- und Planungsrecht 4 (1984) 3, S. 73 - 84.

IfD Allensbach:

Wie sieht Die Energieversorgung der Zukunft aus? Allensbacher Berichte Nr. 1/1985.

Inglehart, R.:

The Silent Revolution, Princeton Univ. Press: Princeton (N.J.) 1977.

Jörissen, J., Coenen, R., Franz, P.:

Die Umweltverträglichkeitsprüfung in den USA, Schmidt-Verlag: Berlin 1988.

Kessel, H., Tischler, W.:

Umweltbewußtsein. Ökologische Wertvorstellungen in westlichen Industrienationen, Sigma, Berlin 1984.

Kitschelt, H.:

Kernenergiepolitik. Campus: Frankfurt/M. New York 1980.

Klages, H., Franz, G., Herbert, W.:

Wertwandel in der Jugend, in: Personal, Heft 2, 1985, S. 50 - 52.

Klages, H., Franz, G., Herbert, W.:

Sozialpsychologie der Wohlfahrtsgesellschaft. Zur Dynamik von Wertorientierungen, Einstellungen und Ansprüchen. Campus: Frankfurt/M. New York, 1987.

von Klipstein, M.:

Warum man "oben" nicht versteht, was die da "unten" bewegt: Das Technikbild der Bevölkerung und sein Fremdbild bei den Führungskräften, in: Gehrman, F. (Hrsg.): Arbeitsmoral und Technikfeindlichkeit - Über demoskopische Fehlschlüsse. Campus: Frankfurt/New York 1986.

Knauer, S.:

"Politik - nein danke!" - Bericht über eine Umfrage der Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen (Forsa), in: Stern H. 28 / 1988, S. 152 - 156.

"Lasche Atomaufsicht - 91 Prozent der Bürger haben kein Vertrauen in staatliche Kontrolle". Bericht über eine Befragung der Wickert-Institute, in: Sonntag Aktuell, 17.1.1988.

Meyer-Abich, K.M.:

Grundrechtsschutz heute, in: ZRP 1984, Heft 2, S. 40 - 45.

Meyer-Abich, K.M., Schefold, B.:

Die Grenzen der Atomwirtschaft. Beck-Verlag München, 1986.

Michaelis, H.:

Zwischenbilanz in der Auseinandersetzung um die Kernenergie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1978 B: 35, S. 3 - 31.

Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr Baden-Württemberg:  
Gemeinschaftskraftwerk Neckar Block II - 1. Teilerrichtungsgenehmigung,  
Stuttgart, 9.11.1982.

Offe, C.:

Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: Leviathan, Heft 3/1974, S. 333 - 345.

Opp, K.-D. u.a.:

Soziale Probleme und Protestverhalten. Empirische Analyse am Beispiel von Atomkraftgegnern. Opladen: Westdeutscher Verlag 1984. Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung Bd. 67.

Opp, K.-D.:

Konventionelle und unkonventionelle politische Partizipation, in: Zeitschrift für Soziologie, Heft 4, 1985, S. 282 - 296.

Ossenbühl, F.:

Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, in: NVwZ 1982, S. 465 ff.

Peters, H. u.a.:

Die Reaktionen der Bevölkerung auf die Ereignisse in Tschernobyl. Ergebnisse einer Befragung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 39, 1987, S. 764 - 782.

Pitschas, R.:

Der Verwaltungsstaat in der Krise. Vom Wandel des Verwaltungsverfahrens, in: Konrad, H.J. (Hrsg.): Grundrechtsschutz und Verwaltungsverfahren, Duncker/Humblot, Berlin 1985, S. 24 - 62.

Pitschas, R.:

Das Bundesverfassungsgericht als Verfahrensgesetzgeber? Zur Implementation von Verfahrensrecht durch das BVerfG am Beispiel des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens, in: Blankenburg, E., Voigt, R. (Hrsg.): Implementation von Gerichtsentscheidungen, Opladen 1987, S. 413 - 431.

Renn, O.:

Risikowahrnehmung der Kernenergie. Campus: Frankfurt/M. New York, 1984.

Renn, O. u.a.:

Sozialverträgliche Energiepolitik. Ein Gutachten für die Bundesregierung. High-Tech-Verlag: München 1985.

Röglin, H.:

Sozialpsychologische Aspekte der Kernenergie, in: Atomwirtschaft - Atomtechnik 22, 1977, S. 20 - 23.

Sailer, Chr.:

"Die Giftliste von heute ist morgen schon veraltet" - Warum das parlamentarische System in der Auseinandersetzung mit den technischen Herausforderungen unseres Zeitalters versagt, in: Frankfurter Rundschau vom 16.6.1988, S. 14.

Schmittl, W.:

Umweltrelevante Großvorhaben. Bestimmungsversuche, Erhebung und Auswahl zur Vorbereitung einer empirischen Untersuchung, Ms. FOV, Speyer 1985a.

Schmittl, W.:

Das Image des öffentlichen Dienstes in der Öffentlichkeit. Vortrag in der Evangelischen Akademie Bad Herrenalb, 18./19.11.1985b, Manuskript.

Schuy, J.:

Vorläufiger Rechtsschutz im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, Nomos: Baden-Baden 1986.

Steinberg, R.:

Komplexe Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, in: DÖV 1982, S. 619 ff.

Ueberhorst, R.:

unter Mitarbeit von L. Backhaus, R. Bauerschmidt, P. Jansen: Planungsstudie zur Gestaltung von Prüf- und Bürgerbeteiligungsprozessen im Zusammenhang mit nuklearen Großprojekten am Beispiel der Wiederaufarbeitungstechnologie, Wiesbaden 1983.

Wahl, R.:

Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, in: VVStRL 1982, S. 151 - 191.

Zentrum für Methoden, Umfragen und Analysen (ZUMA):

ZUMA-Handbuch Sozialwissenschaftlicher Skalen, Bonn 1983.

## 7. Anhang: Fragebogen mit Grundauszählung

der standardisierten, mündlichen Befragung einer Stichprobe von 317 wahlberechtigten Einwohnern in bewußt ausgewählten Gemeinden um den Standort Neckarwestheim

*Frage 1: Zu Beginn möchte ich Ihnen eine Frage zur Wichtigkeit verschiedener Lebensbereiche stellen. Hier auf dieser Liste sind einige aufgeführt. Bitte sagen Sie mir zu jedem einzelnen Lebensbereich, wie wichtig dieser für Sie persönlich ist.*

		abs.	%
<b>A. Eigene Familie und Kinder</b>			
1 äußerst unwichtig		1	0,3
2		5	1,6
3		4	1,3
4		6	1,9
5		20	6,3
6		22	6,9
7 äußerst wichtig		255	80,4
keine Angabe		4	1,3
	unwichtig*)	10	3,2 %
	indifferent	6	1,9 %
	wichtig	297	94,9 %
<b>B. Beruf und Arbeit</b>			
1 äußerst unwichtig		8	2,5
2		5	1,6
3		12	3,8
4		23	7,3
5		53	16,7
6		73	23,0
7 äußerst wichtig		135	42,6
keine Angabe		8	2,5
	unwichtig	25	8,1 %
	indifferent	23	7,4 %
	wichtig	261	84,5 %

\*) Bei den Antworten aller Fragen mit einer siebenstufigen Antwortskala werden jeweils die Nennungen der Stufen 1 - 3 und die der Stufen 5 - 7 zusammengefaßt; die Stufe 4 wird als "indifferente" Äußerung gewertet. Die Prozentuierung bezieht sich bei der Zusammenfassung jeweils auf die Gesamtzahl der Nennungen, die auf die Skala entfallen. Wegen Rundungsproblemen variieren die Prozentsummen zwischen 99,8 % und 100,1 %.

			abs.	%
<b>C. Freizeit und Erholung</b>				
1	äußerst unwichtig		0	0,0
2			8	2,5
3			13	4,1
4			37	11,7
5			70	22,1
6			75	23,7
7	äußerst wichtig		110	34,7
	keine Angabe		4	1,3
	unwichtig	21		6,7 %
	indifferent	37		11,8 %
	wichtig	255		81,5 %
<b>D. Freunde und Bekannte</b>				
1	äußerst unwichtig		1	0,3
2			6	1,9
3			13	4,1
4			49	15,5
5			86	27,1
6			97	30,6
7	äußerst wichtig		62	19,6
	keine Angabe		3	0,9
	unwichtig	20		6,4 %
	indifferent	49		15,6 %
	wichtig	245		78,0 %
<b>E. Verwandtschaft</b>				
1	äußerst unwichtig		8	2,5
2			20	6,3
3			34	10,7
4			55	17,4
5			71	22,4
6			65	20,5
7	äußerst wichtig		64	20,2
	keine Angabe		0	0,0
	unwichtig	62		19,5 %
	indifferent	55		17,4 %
	wichtig	200		63,1 %

abs. %

F. Religion und Kirche

1 äußerst unwichtig	27	8,5
2	40	12,6
3	55	17,4
4	66	20,8
5	38	12,0
6	38	12,0
7 äußerst wichtig	52	16,4
keine Angabe	1	0,3

unwichtig	122	38,6 %
indifferent	66	20,9 %
wichtig	128	40,5 %

G. Politik und öffentliches Leben

1 äußerst unwichtig	32	10,1
2	43	13,6
3	59	18,6
4	67	21,1
5	56	17,7
6	36	11,4
7 äußerst wichtig	21	6,6
keine Angabe	3	0,9

unwichtig	134	42,7 %
indifferent	67	21,3 %
wichtig	113	36,0 %

Frage 2: Auch in der Politik kann man nicht alles auf einmal haben. Auf dieser Liste finden Sie einige Ziele, die man in der Politik verfolgen kann. Wenn Sie zwischen diesen verschiedenen Zielen wählen müssten, welches Ziel erschiene Ihnen persönlich am wichtigsten?

abs. %

A. Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in diesem Lande

1. Rang	189	59,6
2. Rang	52	16,4
3. Rang	49	15,5
4. Rang	24	7,6
keine Angabe	3	0,9



	abs.	%
<b>B. Mehr Einfluß der Bürger auf die Entscheidungen der Regierung</b>		
1. Rang	59	18,6
2. Rang	77	24,3
3. Rang	103	32,5
4. Rang	72	22,7
keine Angabe	6	1,9
<b>C. Kampf gegen die steigenden Preise</b>		
1. Rang	13	4,1
2. Rang	72	22,7
3. Rang	74	23,3
4. Rang	152	48,0
keine Angabe	6	1,9
<b>D. Schutz des Rechtes auf freie Meinungsäußerung</b>		
1. Rang	53	16,7
2. Rang	111	35,0
3. Rang	85	26,8
4. Rang	62	19,6
keine Angabe	6	1,9

Wertpräferenz-Index nach Inglehart

postmaterialistisch (rein)	57	18,0 %
eher postmaterialistisch	55	17,4 %
eher materialistisch	131	41,2 %
materialistisch (rein)	69	1,6 %
nicht klassifizierbar	5	1,6 %

Frage 3: Jeder Mensch hat ja bestimmte Vorstellungen, die sein Leben und sein Verhalten bestimmen.

Hier auf diesen Kärtchen steht einiges dazu. Sagen Sie mir bitte anhand der Skala, wie wichtig Ihnen diese Punkte für Ihre persönliche Lebensgestaltung sind.

		abs.	%
<b>A. Pflichtbewußtsein</b>			
1	äußerst unwichtig	0	0,0
2		2	0,6
3		5	1,6
4		17	5,4
5		42	13,2
6		68	21,5
7	äußerst wichtig	183	57,7
	unwichtig	7	2,2 %
	indifferent	17	5,4 %
	wichtig	293	92,4 %
<b>B. Achtung vor Gesetz und Ordnung</b>			
1	äußerst unwichtig	4	1,3
2		0	0,0
3		11	3,5
4		18	5,7
5		40	12,6
6		64	20,2
7	äußerst wichtig	180	56,8
	unwichtig	15	4,7 %
	indifferent	18	5,7 %
	wichtig	284	89,6 %
<b>C. Hohes Einkommen</b>			
1	äußerst unwichtig	7	2,2
2		15	4,7
3		24	7,6
4		61	19,2
5		98	30,9
6		62	19,6
7	äußerst wichtig	47	14,8
	keine Angabe	3	0,9
	unwichtig	46	14,7 %
	indifferent	61	19,4 %
	wichtig	207	65,9 %

		abs.	%
<b>D. Phantasie und Kreativität</b>			
1 äußerst unwichtig		4	1,3
2		9	2,8
3		24	7,6
4		67	21,1
5		87	27,4
6		64	20,2
7 äußerst wichtig		50	15,8
keine Angabe		12	3,8
	unwichtig	37	12,1 %
	indifferent	67	22,0 %
	wichtig	201	65,9 %

<b>E. Politisches Engagement</b>			
1 äußerst unwichtig		46	14,5
2		52	16,4
3		55	17,4
4		65	20,5
5		48	15,1
6		34	10,7
7 äußerst wichtig		13	4,1
keine Angabe		4	1,3
	unwichtig	153	48,9 %
	indifferent	65	20,8 %
	wichtig	95	30,3 %

<b>F. Selbstverwirklichung</b>			
1 äußerst unwichtig		22	6,9
2		23	7,3
3		30	9,5
4		46	14,5
5		72	22,7
6		63	19,9
7 äußerst wichtig		48	15,1
keine Angabe		13	4,1
	unwichtig	75	24,7 %
	indifferent	46	15,1 %
	wichtig	183	60,2 %

#### Typisierung der Wertpräferenzen

Konventionalisten	89	28,1 %
Resignierte	75	23,7 %
Realisten	84	26,5 %
Idealisten	69	21,7 %

Frage 4: Im folgenden möchten wir Ihnen einige Aussagen zur Technik allgemein vorstellen: Sagen Sie mir bitte anhand der Skala, inwieweit Sie von den einzelnen Aussagen überzeugt sind.

abs. %

A. Die moderne Technik hat mehr positive als negative Auswirkungen

1 überhaupt nicht überzeugt	10	3,2
2	14	4,4
3	26	8,2
4	55	17,4
5	80	25,2
6	51	16,1
7 voll und ganz überzeugt	68	21,5
keine Angabe	13	4,0

nicht überzeugt	50	16,4 %
indifferent	55	18,1 %
überzeugt	199	65,5 %

abs. %

B. Die moderne Technik ist undurchschaubar und bedrohlich

1 überhaupt nicht überzeugt	24	7,6
2	30	9,5
3	29	9,1
4	53	16,7
5	62	19,6
6	49	15,5
7 voll und ganz überzeugt	61	19,2
keine Angabe	9	2,8

nicht überzeugt	83	26,9 %
indifferent	53	17,2 %
überzeugt	172	55,9 %

C. Es wird immer neue Erfindungen zur Behebung der schädlichen Folgen der Technik geben

1 überhaupt nicht überzeugt	11	3,5
2	18	5,7
3	28	8,8
4	47	14,8
5	84	26,5
6	60	18,9
7 voll und ganz überzeugt	46	14,5
keine Angabe	23	7,3

nicht überzeugt	57	19,4 %
indifferent	47	16,0 %
überzeugt	190	64,6 %

		abs.	%
<b>D. Die moderne technische Entwicklung garantiert den Fortschritt</b>			
1 überhaupt nicht überzeugt		11	3,5
2		15	4,7
3		25	7,9
4		45	14,2
5		77	24,3
6		70	22,1
7 voll und ganz überzeugt		66	20,8
keine Angabe		8	2,5
	nicht überzeugt	51	16,5 %
	indifferent	45	14,6 %
	überzeugt	213	68,9 %
<b>E. Die Technik kommt allen in gleicher Weise zugute</b>			
1 überhaupt nicht überzeugt		30	9,5
2		23	7,3
3		42	13,2
4		51	16,1
5		65	20,5
6		57	18,0
7 voll und ganz überzeugt		38	12,0
keine Angabe		11	3,4
	nicht überzeugt	95	31,0 %
	indifferent	51	16,7 %
	überzeugt	160	52,3 %
<b>F. Die Technik muß stärker als bisher überwacht und kontrolliert werden</b>			
1 überhaupt nicht überzeugt		2	0,6
2		3	0,9
3		6	1,9
4		27	8,5
5		30	9,5
6		59	18,6
7 voll und ganz überzeugt		186	58,7
keine Angabe		4	1,3
	nicht überzeugt	11	3,5 %
	indifferent	27	8,6 %
	überzeugt	275	87,9 %

	abs.	%
G. Die Technik-Experten haben einen Blick für die wichtigsten Probleme		
1 überhaupt nicht überzeugt	22	6,9
2	29	9,1
3	34	10,7
4	62	19,6
5	66	20,8
6	46	14,5
7 voll und ganz überzeugt	37	11,7
keine Angabe	21	6,7
nicht überzeugt	85	28,7 %
indifferent	62	21,0 %
überzeugt	149	50,3 %

*Frage 5: In den Diskussionen um den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt spielt die Frage des Energieverbrauchs eine entscheidende Rolle. Dabei stehen sich vor allem zwei Meinungen gegenüber. Welcher Meinung würden Sie eher zustimmen?*

	abs.	%
1 Es müßten mehr Kraftwerke gebaut werden, um den steigenden Energiebedarf zu decken	45	14,2
2 Man müßte soviel Energie sparen, daß keine zusätzlichen Kraftwerke erforderlich sind	245	77,3
keine Angabe	27	8,5

*Frage 6: Der Umweltschutz ist ebenfalls ein in Politik und Wirtschaft viel diskutiertes Thema. Auch hier stehen sich zwei Meinungen gegenüber. Zu Welcher Meinung würden Sie eher neigen?*

	abs.	%
1 Umweltschutzmaßnahmen sind zwar notwendig, jedoch dürfen sie nur soweit gehen, daß dadurch keine Arbeitsplätze gefährdet werden	115	36,3
2 Wegen der großen Schäden muß der Umweltschutz absoluten Vorrang bekommen. Auch wenn dadurch Arbeitsplätze verloren gehen	179	56,5
keine Angabe	23	7,2

*Frage 7: Kommen wir nun zu dem Verhältnis der Bürger zur Politik. Ich lese Ihnen einige Aussagen vor, und Sie sagen mir bitte zu jeder Aussage, ob diese Ihrer Meinung nach: voll und ganz zutrifft, eher zutrifft, eher nicht zutrifft oder überhaupt nicht zutrifft.*

	abs.	%
<b>A. Im allgemeinen reagiert die Regierung auf die öffentliche Meinung</b>		
1 ist voll und ganz zutreffend	8	2,5
2 ist eher zutreffend	116	36,6
3 ist eher nicht zutreffend	138	43,5
4 ist gar nicht zutreffend	29	9,1
keine Angabe	26	8,2
<b>B. Durch aktive Teilnahme am politischen und sozialen Leben kann man politische Ereignisse beeinflussen</b>		
1 ist voll und ganz zutreffend	34	10,7
2 ist eher zutreffend	119	37,5
3 ist eher nicht zutreffend	110	34,7
4 ist gar nicht zutreffend	20	6,3
keine Angabe	34	10,7
<b>C. Der Bürger hat viel in der Kommunalpolitik zu sagen</b>		
1 ist voll und ganz zutreffend	14	4,4
2 ist eher zutreffend	99	31,2
3 ist eher nicht zutreffend	131	41,3
4 ist gar nicht zutreffend	47	14,8
keine Angabe	26	8,2
<b>D. Alles in allem betrachtet, geht es in der Welt bergauf</b>		
1 ist voll und ganz zutreffend	28	8,8
2 ist eher zutreffend	104	32,8
3 ist eher nicht zutreffend	108	34,1
4 ist gar nicht zutreffend	50	15,8
keine Angabe	27	8,5
<b>E. Die Öffentlichkeit hat kaum Einfluß darauf, was Politiker tun</b>		
1 ist voll und ganz zutreffend	57	18,0
2 ist eher zutreffend	123	38,8
3 ist eher nicht zutreffend	100	31,5
4 ist gar nicht zutreffend	23	7,3
keine Angabe	14	4,4

	abs.	%
F. Der Bürger kann nichts erreichen, wenn er mit Behörden redet		
1 ist voll und ganz zutreffend	14	4,4
2 ist eher zutreffend	99	31,2
3 ist eher nicht zutreffend	158	49,8
4 ist gar nicht zutreffend	27	8,5
keine Angabe	19	6,1
G. Ich interessiere mich normalerweise für Kommunalpolitik		
1 ist voll und ganz zutreffend	45	14,2
2 ist eher zutreffend	107	33,8
3 ist eher nicht zutreffend	110	34,7
4 ist gar nicht zutreffend	53	16,7
keine Angabe	2	0,6
H. Der Bürger hat beträchtlichen Einfluß auf die Politik		
1 ist voll und ganz zutreffend	12	3,8
2 ist eher zutreffend	62	19,6
3 ist eher nicht zutreffend	161	50,8
4 ist gar nicht zutreffend	58	18,3
keine Angabe	24	7,6

*Frage 8: Ich habe hier eine Reihe von Aussagen über das Verhalten von Angestellten und Beamten bei Behörden. Denken Sie nun einmal an Ihre persönlichen Erfahrungen im Umgang mit Behörden und sagen Sie mir bitte zu jeder Aussage anhand der Skala, inwieweit Sie dieser Meinung zustimmen.*

	abs.	%
A. Bei Behörden dauert die Bearbeitung von Anträgen und anderen Angelegenheiten meistens länger, als es eigentlich notwendig wäre		
1 stimme überhaupt nicht zu	3	0,9
2	8	2,5
3	17	5,4
4	29	9,1
5	75	23,7
6	66	20,8
7 stimme voll und ganz zu	106	33,4
keine Angabe	13	4,1
Ablehnung	28	9,2 %
indifferent	29	9,5 %
Zustimmung	247	81,3 %



	abs.	%
<b>B. Mit einer Behörde sollte man sich besser nicht anlegen, selbst wenn man im Recht ist</b>		
1 stimme überhaupt nicht zu	68	21,5
2	32	10,1
3	30	9,5
4	37	11,7
5	47	14,8
6	50	15,8
7 stimme voll und ganz zu	42	13,2
keine Angabe	11	3,5
Ablehnung	130	42,5 %
indifferent	37	12,1 %
Zustimmung	139	45,4 %
<b>C. Der Bürger hat viele Möglichkeiten, sich gegen Entscheidungen von Ämtern und Behörden zu wehren</b>		
1 stimme überhaupt nicht zu	20	6,3
2	42	13,2
3	47	14,8
4	60	18,9
5	59	18,6
6	41	13,0
7 stimme voll und ganz zu	35	11,0
keine Angabe	13	4,2
Ablehnung	109	35,9 %
indifferent	60	19,7 %
Zustimmung	135	44,4 %
<b>D. In Behörden wird man wie eine Nummer behandelt</b>		
1 stimme überhaupt nicht zu	19	6,0
2	29	9,1
3	39	12,3
4	65	20,5
5	62	19,6
6	46	14,5
7 stimme voll und ganz zu	46	14,5
keine Angabe	11	3,5
Ablehnung	87	28,4 %
indifferent	65	21,3 %
Zustimmung	154	50,3 %

	abs.	%
<b>E. Die meisten Beamten sind hilfsbereit und freundlich</b>		
1 stimme überhaupt nicht zu	5	1,6
2	16	5,0
3	29	9,1
4	54	17,0
5	81	25,6
6	65	20,5
7 stimme voll und ganz zu	60	18,9
keine Angabe	7	2,3
Ablehnung	50	16,1 %
indifferent	54	17,4 %
Zustimmung	206	66,5 %

<b>F. Im großen und ganzen arbeiten die Behörden zufriedenstellend</b>		
1 stimme überhaupt nicht zu	3	0,9
2	16	5,0
3	31	9,8
4	70	22,1
5	72	22,7
6	60	18,9
7 stimme voll und ganz zu	57	18,0
keine Angabe	8	2,6
Ablehnung	50	16,2 %
indifferent	70	22,6 %
Zustimmung	189	61,2 %

*Frage 9: Hier auf dieser Liste stehen einige Behörden und Ämter. Hatten Sie in den letzten zwei Jahren mit einer oder mehreren dieser Behörden oder Ämter Kontakt, d.h. waren Sie persönlich da oder haben Sie telefoniert oder einen Brief geschrieben?  
Wie ist es mit dem ... ?*

	abs.	%
<b>A. Einwohnermeldeamt</b>		
1 ja	125	39,4
2 nein	192	60,6
<b>B. Ordnungsamt, z.B. Ausweisstelle, Bußgeldstelle, KFZ-Zulassung (nicht TÜV)</b>		
1 ja	154	48,6
2 nein	163	51,4

	abs.	%
C. Finanzamt / Steueramt		
1 ja	181	57,1
2 nein	136	42,9
D. Arbeitsamt		
1 ja	62	19,6
2 nein	255	80,4
E. Wohnungsamt		
1 ja	14	4,4
2 nein	303	95,6
F. Bau-, Liegenschafts-, Katasteramt		
1 ja	40	12,6
2 nein	277	87,4
G. Polizei (auch Verkehrspolizei)		
1 ja	84	26,5
2 nein	233	73,5
H. Sozialamt		
1 ja	18	5,7
2 nein	299	94,3
J. Jugendamt		
1 ja	21	6,6
2 nein	296	93,4
K. Gesundheitsamt		
1 ja	37	11,7
2 nein	280	88,3
L. Fernmeldeamt		
1 ja	81	25,6
2 nein	236	74,4

	abs.	%
M. Krankenkassen (AOK, Zusatzkassen usw., keine Privatkassen)		
1 ja	184	58,0
2 nein	133	42,0
N. Landesamt für Besoldung und Versorgung		
1 ja	26	8,2
2 nein	291	91,8
O. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA), Landesversicherungsanstalt (LVA)		
1 ja	71	22,4
2 nein	246	77,6
P. Öffentliche Beratungsstellen (z.B. Rechtsberatung, Erziehungsberatung)		
1 ja	19	6,0
2 nein	298	94,0
Q. Schulleitung/Schulbehörde		
1 ja	93	29,3
2 nein	224	70,7

*Frage 10: Nun denken Sie einmal an die Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung hier am Ort. Wie würden Sie - alles in allem - Ihre eigenen Erfahrungen mit den Angestellten und Beamten in Ihrer Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung beurteilen?*

	abs.	%
1 außerordentlich schlecht	1	0,3
2	5	1,6
3	17	5,4
4	38	12,0
5	58	18,3
6	94	29,7
7 außerordentlich gut	69	21,8
keine Angabe	35	10,9
schlecht	23	8,1 %
indifferent	38	13,5 %
gut	221	78,4 %

Frage 11: In der nächsten Frage geht es um Verhaltensweisen, die verschiedene Leute gewählt haben, um ihre Interessen durchzusetzen oder um die Öffentlichkeit auf ihr Anliegen aufmerksam zu machen.

Ich lese Ihnen nun einige solcher Verhaltensweisen vor. Sagen Sie mir bitte jedesmal: ob Sie selbst schon eine solche Aktion gemacht haben oder nicht, und wenn nicht, ob Sie sie tun würden.

	abs.	%
<b>A. Persönlich Kontakt mit einer Behörde aufnehmen</b>		
1 ja, habe ich schon gemacht	236	74,4
2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	45	14,2
3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	26	8,2
4 würde ich unter keinen Umständen tun	6	1,9
5 kenne ich nicht	1	0,3
keine Angabe	3	0,9
<b>B. An einer Demonstration teilnehmen</b>		
1 ja, habe ich schon gemacht	27	8,5
2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	39	12,3
3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	72	22,7
4 würde ich unter keinen Umständen tun	169	53,3
5 kenne ich nicht	3	0,9
keine Angabe	7	2,2
<b>C. An Informationsveranstaltungen der Verwaltung teilnehmen</b>		
1 ja, habe ich schon gemacht	56	17,7
2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	105	33,1
3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	66	20,8
4 würde ich unter keinen Umständen tun	56	17,7
5 kenne ich nicht	27	8,5
keine Angabe	7	2,2
<b>D. An Unterschriftensammlungen teilnehmen</b>		
1 ja, habe ich schon gemacht	74	23,3
2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	100	31,5
3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	59	18,6
4 würde ich unter keinen Umständen tun	79	24,9
5 kenne ich nicht	1	0,3
keine Angabe	4	1,3
<b>E. An Parteiversammlungen teilnehmen</b>		
1 ja, habe ich schon gemacht	54	17,0
2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	56	17,7
3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	47	14,8
4 würde ich unter keinen Umständen tun	152	47,9
5 kenne ich nicht	3	0,9
keine Angabe	5	1,6

F. An Kundgebungen teilnehmen		
1 ja, habe ich schon gemacht	48	15,1
2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	66	20,8
3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	81	25,6
4 würde ich unter keinen Umständen tun	113	35,6
5 kenne ich nicht	2	0,6
keine Angabe	7	2,2
G. An einer Bürgerversammlung teilnehmen		
1 ja, habe ich schon gemacht	54	17,0
2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	121	38,2
3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	77	24,3
4 würde ich unter keinen Umständen tun	54	17,0
5 kenne ich nicht	1	0,3
keine Angabe	10	3,2
H. An eine Behörde schreiben		
1 ja, habe ich schon gemacht	129	40,7
2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	90	28,4
3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	53	16,7
4 würde ich unter keinen Umständen tun	38	12,0
5 kenne ich nicht	1	0,3
keine Angabe	6	1,9
J. An Politiker schreiben		
1 ja, habe ich schon gemacht	27	8,5
2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	99	31,2
3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	75	23,7
4 würde ich unter keinen Umständen tun	106	33,4
5 kenne ich nicht	2	0,6
keine Angabe	8	2,5
K. An Zeitung, Rundfunk oder Fernsehen schreiben		
1 ja, habe ich schon gemacht	38	12,0
2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	109	34,4
3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	67	21,1
4 würde ich unter keinen Umständen tun	92	29,0
5 kenne ich nicht	3	0,9
keine Angabe	8	2,5
L. In einer Partei als Mitglied arbeiten		
1 ja, habe ich schon gemacht	10	3,2
2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	37	11,7
3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	52	16,4
4 würde ich unter keinen Umständen tun	211	66,6
5 kenne ich nicht	2	0,6
keine Angabe	5	1,6

M.	Bei einem Streik, z.B. im Betrieb, mitmachen		
	1 ja, habe ich schon gemacht	19	6,0
	2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	44	13,9
	3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	70	22,1
	4 würde ich unter keinen Umständen tun	161	50,8
	5 kenne ich nicht	4	1,3
	keine Angabe	19	5,9
P.	Bei einer Bürgerinitiative mitarbeiten		
	1 ja, habe ich schon gemacht	17	5,4
	2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	85	26,8
	3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	85	26,8
	4 würde ich unter keinen Umständen tun	116	36,6
	5 kenne ich nicht	3	0,9
	keine Angabe	11	3,5
Q.	Persönlich Kontakt mit Politikern aufnehmen		
	1 ja, habe ich schon gemacht	30	9,5
	2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	66	20,8
	3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	81	25,6
	4 würde ich unter keinen Umständen tun	126	39,7
	5 kenne ich nicht	3	0,9
	keine Angabe	11	3,5
R.	Zu einem Erörterungstermin gehen		
	1 ja, habe ich schon gemacht	22	6,9
	2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	112	35,3
	3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	58	18,3
	4 würde ich unter keinen Umständen tun	69	21,8
	5 kenne ich nicht	44	13,9
	keine Angabe	12	3,8
S.	Bei einem Boykott, z.B. Weigerung, Steuern oder Stromrechnung zu zahlen, mitmachen		
	1 ja, habe ich schon gemacht	1	0,3
	2 würde ich tun, wenn es die Situation erfordert	25	7,9
	3 würde ich nur in außergewöhnl. Situation tun	43	13,6
	4 würde ich unter keinen Umständen tun	210	66,2
	5 kenne ich nicht	12	3,8
	keine Angabe	26	8,2

*Frage 12: Das Vertrauen der Menschen zu Experten, Behörden und anderen Einrichtungen unserer Gesellschaft ist unterschiedlich. Wie ist das bei Ihnen? Sagen Sie mir bitte anhand der Skala, inwieweit Sie im allgemeinen zu den auf der Liste aufgeführten Gruppen Vertrauen haben.*

*Wieviel Vertrauen haben Sie ...*

	abs.	%
A. ... zu Politikern?		
1 sehr großes Vertrauen	0	0,0
2 großes Vertrauen	60	18,9
3 wenig Vertrauen	206	65,0
4 gar kein Vertrauen	25	7,9
keine Angabe	26	8,2
B. ... zu Industriemanagern?		
1 sehr großes Vertrauen	2	0,6
2 großes Vertrauen	45	14,2
3 wenig Vertrauen	167	52,7
4 gar kein Vertrauen	64	20,2
keine Angabe	39	12,3
C. ... zu Technikern und Ingenieuren?		
1 sehr großes Vertrauen	30	9,5
2 großes Vertrauen	156	49,2
3 wenig Vertrauen	94	29,6
4 gar kein Vertrauen	4	1,3
keine Angabe	33	10,3
D. ... zu Richtern?		
1 sehr großes Vertrauen	51	16,1
2 großes Vertrauen	166	52,4
3 wenig Vertrauen	61	19,2
4 gar kein Vertrauen	8	2,5
keine Angabe	31	9,8
E. ... zu Mitgliedern von Bürgerinitiativen?		
1 sehr großes Vertrauen	10	3,2
2 großes Vertrauen	114	36,0
3 wenig Vertrauen	109	34,4
4 gar kein Vertrauen	41	12,9
keine Angabe	43	13,5



Frage 13: Wissenschaftliche Gutachten werden im Auftrag verschiedener Stellen angefertigt. Bitte sagen Sie mir nun, inwieweit Sie zu einem Gutachten Vertrauen haben, das im Auftrag der Stellen angefertigt wurde, die hier unten auf der Liste stehen. Wieviel Vertrauen haben Sie ...

	abs.	%
A. ... zu wissenschaftlichen Gutachten im Auftrag <u>eines Unternehmens</u> ?		
1 sehr großes Vertrauen	3	0,9
2 großes Vertrauen	58	18,3
3 wenig Vertrauen	170	53,6
4 gar kein Vertrauen	39	12,3
keine Angabe	47	14,9
B. ... zu wissenschaftlichen Gutachten im Auftrag <u>einer Behörde</u> ?		
1 sehr großes Vertrauen	6	1,9
2 großes Vertrauen	134	42,3
3 wenig Vertrauen	132	41,6
4 gar kein Vertrauen	9	2,8
keine Angabe	36	11,4
C. ... zu wissenschaftlichen Gutachten im Auftrag <u>einer Bürgerinitiative</u> ?		
1 sehr großes Vertrauen	8	2,5
2 großes Vertrauen	117	36,9
3 wenig Vertrauen	115	36,3
4 gar kein Vertrauen	31	9,8
keine Angabe	46	14,5
D. ... zu wissenschaftlichen Gutachten im Auftrag <u>eines Gerichtes</u> ?		
1 sehr großes Vertrauen	56	17,7
2 großes Vertrauen	157	49,5
3 wenig Vertrauen	59	18,6
4 gar kein Vertrauen	7	2,2
keine Angabe	38	12,0

Frage 14: Auf diesen Karten stehen verschiedene Energieträger. Wie würden Sie die Energieträger für die Verwendung in der Bundesrepublik Deutschland bewerten? Bitte ordnen Sie die Karten so, daß der Energieträger, der Ihrer Meinung nach die größten Vorteile hat, an 1. Stelle steht.

	abs.	%
A. Kohle		
1. Rang	73	23,0
2. Rang	77	24,3
3. Rang	63	19,9
4. Rang	61	19,2
5. Rang	30	9,5
keine Angabe	13	4,0
B. Kernenergie		
1. Rang	38	12,0
2. Rang	25	7,9
3. Rang	54	17,0
4. Rang	35	11,0
5. Rang	150	47,4
keine Angabe	15	4,7
C. Öl		
1. Rang	45	14,2
2. Rang	77	24,3
3. Rang	70	22,1
4. Rang	81	25,6
5. Rang	28	8,8
keine Angabe	16	5,0
D. Sonne, Wasser, Wind		
1. Rang	109	34,4
2. Rang	49	15,5
3. Rang	41	12,9
4. Rang	40	12,6
5. Rang	62	19,6
keine Angabe	16	5,0
E. Gas		
1. Rang	42	13,2
2. Rang	76	24,0
3. Rang	73	23,0
4. Rang	82	25,9
5. Rang	29	9,1
keine Angabe	15	4,8

Frage 15: Der Bau einer neuen Autobahn oder die Errichtung von Kraftwerken und chemischen Fabriken muß von Behörden genehmigt werden. Ich habe hier eine Liste mit Gesichtspunkten, die bei der Genehmigung eine Rolle spielen.

Bitte denken Sie jetzt einmal an den Bau einer Autobahn. Nach welchen Kriterien glauben Sie, entscheiden die Behörden darüber - welche Gesichtspunkte spielen Ihrer Meinung nach eine Rolle für die Entscheidung der Behörden? Bitte wählen Sie drei Gesichtspunkte aus, nach denen Ihrer Meinung nach heute von Behörden beim Autobahn-Neubau hauptsächlich entschieden wird.

	abs.	%
<b>1. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	233	73,5
2 Umweltschutz	32	10,1
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	34	10,7
4 Sicherung der Lebensqualität	0	0,0
5 Einhaltung der Gesetze	9	2,8
keine Angabe	9	2,8
<b>2. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	0	0,0
2 Umweltschutz	90	28,4
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	161	50,8
4 Sicherung der Lebensqualität	43	13,5
5 Einhaltung der Gesetze	4	1,3
keine Angabe	19	6,0
<b>3. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	0	0,0
2 Umweltschutz	0	0,0
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	62	19,6
4 Sicherung der Lebensqualität	80	25,2
5 Einhaltung der Gesetze	147	46,4
keine Angabe	28	8,8
<b>Technische Sicherheit (Ist)</b>		
genannt	233	73,5
nicht genannt	84	26,5
<b>Umweltschutz (Ist)</b>		
genannt	122	38,5
nicht genannt	195	61,5
<b>Wirtschaftliche Notwendigkeit (Ist)</b>		
genannt	257	81,1
nicht genannt	60	18,9
<b>Sicherung der Lebensqualität (Ist)</b>		
genannt	123	38,8
nicht genannt	194	61,2
<b>Einhaltung der Gesetze (Ist)</b>		
genannt	160	50,5
nicht genannt	157	49,5

Frage 15a: Und wie ist es bei der Errichtung von Kraftwerken? Bitte wählen Sie wieder drei Gesichtspunkte aus, nach denen Ihrer Meinung nach heute von Behörden über die Errichtung von Kraftwerken hauptsächlich entschieden wird.

	abs.	%
<b>1. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	251	79,2
2 Umweltschutz	30	9,5
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	20	6,3
4 Sicherung der Lebensqualität	1	0,3
5 Einhaltung der Gesetze	6	1,9
keine Angabe	9	2,8
<b>2. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	0	0,0
2 Umweltschutz	120	37,9
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	142	44,8
4 Sicherung der Lebensqualität	32	10,1
5 Einhaltung der Gesetze	6	1,9
keine Angabe	17	5,4
<b>3. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	0	0,0
2 Umweltschutz	0	0,0
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	83	26,2
4 Sicherung der Lebensqualität	82	25,9
5 Einhaltung der Gesetze	126	39,7
keine Angabe	26	8,2
<b>Technische Sicherheit (Ist)</b>		
genannt	251	79,2
nicht genannt	66	20,8
<b>Umweltschutz (Ist)</b>		
genannt	150	47,3
nicht genannt	167	52,7
<b>Wirtschaftliche Notwendigkeit (Ist)</b>		
genannt	245	77,3
nicht genannt	72	22,7
<b>Sicherung der Lebensqualität (Ist)</b>		
genannt	115	36,3
nicht genannt	202	63,7
<b>Einhaltung der Gesetze (Ist)</b>		
genannt	138	43,5
nicht genannt	179	56,5

Frage 15b: Und welche drei Gesichtspunkte spielen Ihrer Meinung nach bei Behördenentscheidungen über die Errichtung von chemischen Fabriken eine Rolle - wonach wird von Behörden über die Errichtung von chemischen Fabriken hauptsächlich entschieden?

	abs.	%
<b>1. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	237	74,8
2 Umweltschutz	46	14,5
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	17	5,4
4 Sicherung der Lebensqualität	0	0,0
5 Einhaltung der Gesetze	6	1,9
keine Angabe	11	3,5
<b>2. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	0	0,0
2 Umweltschutz	135	42,6
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	132	41,6
4 Sicherung der Lebensqualität	26	8,2
5 Einhaltung der Gesetze	5	1,6
keine Angabe	19	6,0
<b>3. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	0	0,0
2 Umweltschutz	1	0,3
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	80	25,2
4 Sicherung der Lebensqualität	76	24,0
5 Einhaltung der Gesetze	132	41,6
keine Angabe	28	8,8
<b>Technische Sicherheit (Ist)</b>		
genannt	237	74,8
nicht genannt	80	25,2
<b>Umweltschutz (Ist)</b>		
genannt	182	57,4
nicht genannt	135	42,6
<b>Wirtschaftliche Notwendigkeit (Ist)</b>		
genannt	229	72,2
nicht genannt	88	27,8
<b>Sicherung der Lebensqualität (Ist)</b>		
genannt	102	32,2
nicht genannt	215	67,8
<b>Einhaltung der Gesetze (Ist)</b>		
genannt	143	45,1
nicht genannt	174	54,9

Frage 16: Wenn Sie zu befinden hätten, nach welchen drei Gesichtspunkten die Behörden entscheiden sollten - würden Sie dann dieselben Gesichtspunkte für besonders wichtig ansehen oder andere?

Bitte sagen Sie mir dieses wieder zuerst für den Bau einer Autobahn: Welche drei Gesichtspunkte sollten Ihrer Meinung nach bei Behördenentscheidungen besonders wichtig sein?

	abs.	%
<b>1. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	229	72,2
2 Umweltschutz	68	21,5
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	9	2,8
4 Sicherung der Lebensqualität	2	0,6
5 Einhaltung der Gesetze	1	0,3
keine Angabe	8	2,5
<b>2. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	0	0,0
2 Umweltschutz	173	54,6
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	111	35,0
4 Sicherung der Lebensqualität	20	6,3
5 Einhaltung der Gesetze	3	0,9
keine Angabe	10	3,2
<b>3. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	1	0,3
2 Umweltschutz	0	0,0
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	115	36,3
4 Sicherung der Lebensqualität	87	27,4
5 Einhaltung der Gesetze	99	31,2
keine Angabe	15	4,7
<b>Technische Sicherheit (Soll)</b>		
genannt	230	72,6
nicht genannt	87	27,4
<b>Umweltschutz (Soll)</b>		
genannt	241	76,0
nicht genannt	76	24,0
<b>Wirtschaftliche Notwendigkeit (Soll)</b>		
genannt	235	74,1
nicht genannt	82	25,9
<b>Sicherung der Lebensqualität (Soll)</b>		
genannt	109	34,4
nicht genannt	208	65,6
<b>Einhaltung der Gesetze (Soll)</b>		
genannt	103	32,5
nicht genannt	214	67,5

*Frage 16a: Und welche drei sollten Ihrer Meinung nach für Behördenentscheidungen bei der Errichtung von Kraftwerken besonders wichtig sein?*

	abs.	%
<b>1. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	258	81,4
2 Umweltschutz	42	13,2
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	7	2,2
4 Sicherung der Lebensqualität	0	0,0
5 Einhaltung der Gesetze	0	0,0
keine Angabe	10	3,2
<b>2. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	0	0,0
2 Umweltschutz	219	69,1
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	71	22,4
4 Sicherung der Lebensqualität	16	5,0
5 Einhaltung der Gesetze	1	0,3
keine Angabe	10	3,2
<b>3. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	0	0,0
2 Umweltschutz	0	0,0
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	141	44,5
4 Sicherung der Lebensqualität	93	29,3
5 Einhaltung der Gesetze	69	21,8
keine Angabe	14	4,4
<b>Technische Sicherheit (Soll)</b>		
genannt	258	81,4
nicht genannt	59	18,6
<b>Umweltschutz (Soll)</b>		
genannt	261	82,3
nicht genannt	56	17,7
<b>Wirtschaftliche Notwendigkeit (Soll)</b>		
genannt	219	69,1
nicht genannt	98	30,9
<b>Sicherung der Lebensqualität (Soll)</b>		
genannt	109	34,4
nicht genannt	208	65,6
<b>Einhaltung der Gesetze (Soll)</b>		
genannt	70	22,1
nicht genannt	247	77,9

Frage 16b: Und wenn die Behörden die Errichtung von chemischen Fabriken genehmigen, welche drei Gesichtspunkte sollten dann besonders wichtig sein?

	abs.	%
<b>1. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	258	81,4
2 Umweltschutz	45	14,2
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	5	1,6
4 Sicherung der Lebensqualität	0	0,0
5 Einhaltung der Gesetze	0	0,0
keine Angabe	9	2,8
<b>2. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	0	0,0
2 Umweltschutz	237	74,8
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	54	17,0
4 Sicherung der Lebensqualität	16	5,0
5 Einhaltung der Gesetze	1	0,3
keine Angabe	9	2,8
<b>3. Nennung</b>		
1 Technische Sicherheit	0	0,0
2 Umweltschutz	0	0,0
3 Wirtschaftliche Notwendigkeit	136	42,9
4 Sicherung der Lebensqualität	85	26,8
5 Einhaltung der Gesetze	83	26,2
keine Angabe	13	26,2
<b>Technische Sicherheit (Soll)</b>		
genannt	258	81,4
nicht genannt	59	18,6
<b>Umweltschutz (Soll)</b>		
genannt	282	89,0
nicht genannt	35	11,0
<b>Wirtschaftliche Notwendigkeit (Soll)</b>		
genannt	195	61,5
nicht genannt	122	38,5
<b>Sicherung der Lebensqualität (Soll)</b>		
genannt	101	31,9
nicht genannt	216	68,1
<b>Einhaltung der Gesetze (Soll)</b>		
genannt	84	26,5
nicht genannt	233	73,5



Frage 17: Was meinen Sie: Werden bei der Errichtung von technischen Großprojekten im allgemeinen die Interessen der in der Nähe wohnenden Bevölkerung: berücksichtigt, teilweise berücksichtigt oder nicht berücksichtigt?

	abs.	%	
1 berücksichtigt	37	11,7	(Forts. Frage 19)
2 teilweise berücksichtigt	151	47,6	
3 nicht berücksichtigt	104	32,8	
weiß nicht	22	6,9	
keine Angabe	3	0,9	

Frage 18: Was müsste Ihrer Meinung nach getan werden, damit die Interessen der Bürger besser zur Geltung gebracht werden? Für wie wichtig halten Sie die einzelnen Aspekte, die auf dieser Liste zusammengestellt sind?

	abs.	%	
A. Die Genehmigungsbehörde müsste den Bürgern mehr Informationen geben			
1 äußerst unwichtig	0	0,0	
2	2	0,6	
3	4	1,3	
4	10	3,2	
5	19	6,0	
6	65	20,5	
7 äußerst wichtig	168	53,0	
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 17)	37	11,7	
keine Angabe	12	3,8	
unwichtig	6	2,2 %	
indifferent	10	3,7 %	
wichtig	252	94,1 %	

B. Die Informationen müssten für den Bürger verständlicher sein			
1 äußerst unwichtig	0	0,0	
2	1	0,3	
3	5	1,6	
4	5	1,6	
5	17	5,4	
6	47	14,8	
7 äußerst wichtig	196	61,8	
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 17)	37	11,7	
keine Angabe	9	2,8	
unwichtig	6	2,2 %	
indifferent	5	1,9 %	
wichtig	260	95,9 %	

	abs.	%
<b>C. Der Bürger müsste sich an eine fachkundige Person bzw. Stelle seines Vertrauens wenden können</b>		
1 äußerst unwichtig	0	0,0
2	0	0,0
3	7	2,2
4	11	3,5
5	36	11,4
6	66	20,8
7 äußerst wichtig	144	45,4
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 17)	37	11,7
keine Angabe	16	5,0
unwichtig	7	2,6 %
indifferent	11	4,2 %
wichtig	246	93,2 %
<b>D. Die staatlichen Behörden müssten die Anliegen der Bürger ernster nehmen</b>		
1 äußerst unwichtig	0	0,0
2	2	0,6
3	3	0,9
4	6	1,9
5	22	7,0
6	73	23,0
7 äußerst wichtig	164	51,7
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 17)	37	11,7
keine Angabe	10	3,2
unwichtig	5	1,9 %
indifferent	6	2,2 %
wichtig	259	95,9 %
<b>E. Die Beteiligung der Bürger müsste zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen</b>		
1 äußerst unwichtig	0	0,0
2	6	1,9
3	3	0,9
4	13	4,1
5	43	13,6
6	63	19,9
7 äußerst wichtig	141	44,5
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 17)	37	11,7
keine Angabe	11	3,5
unwichtig	9	3,3 %
indifferent	13	4,9 %
wichtig	247	91,8 %

	abs.	%
F. Den Bürgern müssten größere Rechte eingeräumt werden		
1 äußerst unwichtig	2	0,6
2	7	2,2
3	11	3,5
4	18	5,7
5	36	11,4
6	67	21,1
7 äußerst wichtig	125	39,4
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 17)	37	11,7
keine Angabe	14	4,4
unwichtig	20	7,5 %
indifferent	18	6,8 %
wichtig	228	85,7 %

G. Den Bürgern, die Ihre Interessen vertreten wollen, dürften keine großen Kosten entstehen		
1 äußerst unwichtig	3	0,9
2	2	0,6
3	6	1,9
4	14	4,4
5	34	10,7
6	51	16,1
7 äußerst wichtig	157	49,5
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 17)	37	11,7
keine Angabe	13	4,1
unwichtig	11	4,1 %
indifferent	14	5,2 %
wichtig	242	90,7 %

Frage 19: Zu technischen Großprojekten gehören auch Kernkraftwerke. Bei der Diskussion um den Bau eines solchen Kernkraftwerkes gibt es unterschiedliche Aspekte. Sagen Sie mir bitte, für wie wichtig Sie eine Diskussion über die hier aufgeführten Aspekte halten.

abs. %

A. Eine Diskussion über die Notwendigkeit des geplanten Kernkraftwerkes

1 äußerst unwichtig	5	1,6
2	7	2,2
3	7	2,2
4	12	3,8
5	25	7,9
6	41	12,9
7 äußerst wichtig	199	62,8
keine Angabe	21	6,6

unwichtig	19	6,4 %
indifferent	12	4,1 %
wichtig	265	89,5 %

B. Eine Diskussion über den Standort des Kernkraftwerkes

1 äußerst unwichtig	4	1,3
2	6	1,9
3	6	1,9
4	14	4,4
5	25	7,9
6	53	16,7
7 äußerst wichtig	183	57,7
keine Angabe	26	8,2

unwichtig	16	5,5 %
indifferent	14	4,8 %
wichtig	261	89,7 %

C. Eine Diskussion über die Sicherheit des Kernkraftwerkes

1 äußerst unwichtig	3	0,9
2	4	1,3
3	6	1,9
4	4	1,3
5	12	3,8
6	41	12,9
7 äußerst wichtig	222	70,0
keine Angabe	25	7,9

unwichtig	13	4,4 %
indifferent	4	1,4 %
wichtig	275	94,2 %

	abs.	%
D. Eine Diskussion um das Für und Wider der Kernenergie		
1 äußerst unwichtig	13	4,1
2	9	2,8
3	10	3,2
4	24	7,6
5	25	7,9
6	49	15,5
7 äußerst wichtig	159	50,2
keine Angabe	28	8,8
unwichtig	32	11,1 %
indifferent	24	8,3 %
wichtig	233	80,6 %

	abs.	%
E. Eine Diskussion über die Umweltfolgen des Kernkraftwerkes		
1 äußerst unwichtig	7	2,2
2	5	1,6
3	6	1,9
4	10	3,2
5	16	5,0
6	45	14,2
7 äußerst wichtig	207	65,3
keine Angabe	21	6,6
unwichtig	18	6,1 %
indifferent	10	3,4 %
wichtig	268	90,5 %

*Frage 20: Es ist gesetzlich vorgeschrieben, daß vor der Genehmigung von Großprojekten, wie z.B. Kernkraftwerken, die Antragsunterlagen für das Großprojekt öffentlich ausgelegt werden müssen. Durch diese Öffentlichkeitsbeteiligung hat der Bürger die Möglichkeit, sich zu informieren und unter Umständen Einspruch zu erheben.*

*Was meinen Sie, welche Einflußmöglichkeiten hat die Öffentlichkeit zu diesem Zeitpunkt?*

	abs.	%
1 Über das Projekt kann <u>noch grundsätzlich</u> mit ja oder nein entschieden werden	35	11,0
2 Es sind noch <u>Änderungen bei Einzelheiten</u> möglich	121	38,2
3 Es sind <u>fast gar keine Änderungen</u> mehr möglich	139	43,8
keine Angabe	22	7,0

*Frage 21: In der Nähe Ihres Wohnortes wird der Block II des Kernkraftwerkes Neckarwestheim gebaut. Wann haben Sie zum ersten Mal von diesem Vorhaben erfahren? Bitte versuchen Sie, sich an das Jahr zu erinnern, in dem Sie zum ersten Mal davon hörten.*

	abs.	%	
1975	1	0,3	
1976	3	1,0	
1977	1	0,3	
1978	3	1,0	
1979	2	0,6	
1980	7	2,2	
1981	28	8,8	
1982	14	4,4	
1983	21	6,6	
1984	38	12,0	
1985	32	10,1	
1986	12	3,8	
kann mich nicht erinnern	107	33,8	
überhaupt noch nicht davon gehört	45	14,2	(Forts. Frage 43)
keine Angabe	3	1,0	(Forts. Frage 43)
vor 1981	17	5,4	
1981 / 82	42	13,2	
nach 1982	103	32,5	
keine Erinnerung	107	33,8	

*Frage 22: Als Sie zum ersten Mal von diesem Projekt hörten, wie war Ihre Meinung dazu?*

	abs.	%	
entschieden dafür	27	8,5	(Forts. Frage 25)
eher dafür	66	20,8	(Forts. Frage 25)
gleichgültig	77	24,3	(Forts. Frage 25)
eher dagegen	68	21,5	
entschieden dagegen	29	9,1	
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 21)	47	14,8	(Forts. Frage 25)
keine Angabe	3	0,9	

*Frage 23: Welche Gesichtspunkte spielten damals dabei für Sie eine Rolle?  
Bitte sagen Sie mir zu jedem Gesichtspunkt auf der Liste, ob er für Sie zugetroffen hat oder nicht.*

	abs.	%
<b>A. Mein Eigentum, z.B. Grundstück schien mir bedroht</b>		
trifft zu	15	4,7
trifft nicht zu	80	25,2
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 22)	217	68,5
keine Angabe	5	1,6
<b>B. Meine Gesundheit schien mir bedroht</b>		
trifft zu	79	24,9
trifft nicht zu	18	5,7
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 22)	217	68,5
keine Angabe	3	0,9
<b>C. Meine Sicherheit schien mir bedroht</b>		
trifft zu	77	24,3
trifft nicht zu	17	5,3
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 22)	217	68,5
keine Angabe	6	1,9
<b>D. Die Umwelt schien mir bedroht</b>		
trifft zu	89	28,1
trifft nicht zu	8	2,5
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 22)	217	68,5
keine Angabe	3	0,9
<b>E. Die Kernenergie schien mir insgesamt zu gefährlich</b>		
trifft zu	84	26,5
trifft nicht zu	12	3,8
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 22)	217	68,5
keine Angabe	4	1,2

Frage 24: Haben Sie etwas unternommen, um Ihre Interessen gegenüber diesem Vorhaben geltend zu machen?

	abs.	%
A. Habe mich an staatliche Behörden gewandt		
trifft nicht zu	98	30,9
trifft zu	2	0,6
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 22)	217	68,5
B. Habe mich an Politiker gewandt		
trifft nicht zu	95	29,9
trifft zu	5	1,6
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 22)	217	68,5
C. Habe mich an Vertreter meines Berufsverbandes gewandt		
trifft nicht zu	98	30,9
trifft zu	2	0,6
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 22)	217	68,5
D. Habe mich einer Bürgerinitiative angeschlossen		
trifft nicht zu	92	29,0
trifft zu	8	2,5
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 22)	217	68,5
E. Habe einen Rechtsanwalt beauftragt		
trifft nicht zu	100	31,5
trifft zu	0	0,0
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 22)	217	68,5
F. Habe vor Gericht geklagt		
trifft nicht zu	100	31,5
trifft zu	0	0,0
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 22)	217	68,5
G. Anderes, bisher nicht Genanntes		
trifft nicht zu	95	29,9
trifft zu	5	1,6
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 22)	217	68,5



	abs.	%
H. Habe nichts unternommen		
trifft nicht zu	15	4,7
trifft zu	85	26,8
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 22)	217	68,5

*Frage 25: Seit den ersten Informationen über den Bau von Neckarwestheim II bis heute ist vieles geschehen. Wie stehen Sie heute dazu?*

	abs.	%	
entschieden dafür	27	8,5	(Forts. Frage 27)
eher dafür	58	18,3	(Forts. Frage 27)
gleichgültig	36	11,4	(Forts. Frage 27)
eher dagegen	107	33,8	
entschieden dagegen	39	12,3	
keine Angabe	3	0,9	
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 21)	47	14,8	(Forts. Frage 27)

*Frage 26: Manche Leute beschäftigen sich intensiv mit dem Kernkraftwerk, das sich in der Nähe Ihres Wohnorts befindet; andere Menschen dagegen berührt das Kernkraftwerk kaum. Wie ist das bei Ihnen?*

	abs.	%
A. Ich kann manchmal schlecht einschlafen, wenn ich an des Kernkraftwerk Neckarwestheim denke		
trifft zu	24	7,6
trifft nicht zu	120	37,8
keine Angabe	5	1,6
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 25)	168	53,0
B. Die Existenz dieses Kernkraftwerks empfinde ich als eine Katastrophe		
trifft zu	61	19,2
trifft nicht zu	81	25,6
keine Angabe	7	2,2
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 25)	168	53,0

	abs.	%
C. Ich habe regelrecht Angst vor dem Kernkraftwerk		
trifft zu	59	18,6
trifft nicht zu	87	27,4
keine Angabe	3	1,0
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 25)	168	53,0
D. Ich denke zwar manchmal über das Kernkraftwerk nach, aber es spielt keine wichtige Rolle in meinem Leben		
trifft zu	61	19,2
trifft nicht zu	85	26,8
keine Angabe	3	1,0
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 25)	169	53,0
E. Ich lehne das Kernkraftwerk zwar ab, aber es regt mich nicht besonders auf		
trifft zu	68	21,4
trifft nicht zu	77	24,3
keine Angabe	4	1,3
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 25)	168	53,0
F. Es beunruhigt mich, daß es das Kernkraftwerk gibt		
trifft zu	111	35,0
trifft nicht zu	34	10,7
keine Angabe	4	1,3
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 25)	168	53,0
G. Ich fühle mich durch das Kernkraftwerk persönlich bedroht		
trifft zu	82	25,9
trifft nicht zu	59	18,6
keine Angabe	8	2,5
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 25)	168	53,0

*Frage 27: Kommen wir nun zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren. Auf welche Weise haben Sie von der Öffentlichkeitsbeteiligung erfahren bzw., wie haben Sie sich darüber informiert?*

	abs.	%
<b>A. Berichterstattung in der Zeitung</b>		
trifft nicht zu	106	33,5
trifft zu	163	51,4
keine Angabe	1	0,3
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 21)	47	14,8
<b>B. Wurde von anderen darauf hingewiesen</b>		
trifft nicht zu	211	66,6
trifft zu	58	18,3
keine Angabe	1	0,3
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 21)	47	14,8
<b>C. Informationsveranstaltungen besucht</b>		
trifft nicht zu	254	80,2
trifft zu	15	4,7
keine Angabe	1	0,3
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 21)	47	14,8
<b>D. Berichterstattung in Rundfunk und Fernsehen</b>		
trifft nicht zu	192	60,6
trifft zu	77	24,3
keine Angabe	1	0,3
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 21)	47	14,8
<b>E. Kann mich nicht erinnern</b>		
trifft nicht zu	216	68,1
trifft zu	54	17,1
keine Angabe	0	0,0
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 21)	47	14,8

*Frage 28: Haben Sie Antragsunterlagen eingesehen?*

	abs.	%
ja	9	2,9
nein	260	82,0
keine Angabe	1	0,3
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 21)	47	14,8

*Frage 29: Haben Sie gegen das Kernkraftwerk Neckarwestheim II bei der zuständigen Behörde Einwendungen erhoben?*

	abs.	%	
ja, alleine	0	0,0	
ja, zusammen mit anderen als Sammel-Einwendung	5	1,6	
nein	263	83,0	(Forts. Frage 32)
Antwort verweigert	2	0,6	(Forts. Frage 32)
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 21)	47	14,8	(Forts. Frage 32)

*Frage 30: Worauf bezogen sich die Einwendungen?*

	abs.	%
Inhalte genannt	5	1,6
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 29)	312	98,4

*Frage 31: Hatten Sie den Eindruck, daß sich die Genehmigungsbehörde ernsthaft mit den Einwendungen auseinandergesetzt hat?*

	abs.	%
ja ersthaft	1	0,3
nur gezwungenermaßen	3	0,9
nein	0	0,0
keine Angabe	1	0,3
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 29)	312	98,4

*Frage 32: Haben Sie selbst am Erörterungstermin teilgenommen?*

	abs.	%	
ja	5	1,6	(Forts. Frage 39)
nein	265	83,6	
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 21)	47	14,8	(Forts. Frage 39)

*Frage 33: Hat Ihnen jemand, der am Erörterungstermin teilgenommen hat, über dessen Verlauf erzählt?*

	abs.	%	
ja	15	4,7	
nein	250	78,9	(Forts. Frage 43)
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 32)	52	16,4	(Forts. Frage 43)

*Frage 34: Wenn Sie versuchen, sich daran zu erinnern, was man Ihnen über den Verlauf des Erörterungstermins berichtet hat, fallen Ihnen dann noch bestimmte Dinge ein?*

	abs.	%	
ja	7	2,2	
nein	8	2,5	(Forts. Frage 36)
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 33)	302	95,3	(Forts. Frage 36)

*Frage 35: Welche Dinge sind das?*

	abs.	%
störende Dinge genannt	7	2,2
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 34)	310	97,8

*Frage 36: Hat man Ihnen darüber erzählt, wie der Verlauf des Erörterungstermins alles in allem gewesen ist? War er:*

	abs.	%
eher verständlich	5	1,6
eher unverständlich	6	1,9
davon hat man mir nichts erzählt	4	1,3
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 33)	302	95,3

*Frage 37: Hat man Ihnen (auch) etwas über die Neutralität des Verhandlungsleiters erzählt?*

	abs.	%	
ja	5	1,6	
nein	10	3,2	(Forts. Frage 43)
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 33)	302	95,3	(Forts. Frage 43)

*Frage 38: Und verhielt sich demnach der Verhandlungsleiter im großen und ganzen eher neutral, eher zugunsten des antragstellenden Kernkraftwerkes oder eher zugunsten der einwendenden Bürger?*

	abs.	%
eher neutral	2	0,6
eher zugunsten des antragstellenden Kernkraftwerkes	2	0,6
eher zugunsten der einwendenden Bürger	0	0,0
keine Angabe	1	0,3
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 37)	312	98,4

*Frage 39: War das Verhalten für Sie alles in allem eher verständlich oder eher unverständlich?*

	abs.	%
eher verständlich	5	1,6
eher unverständlich	0	0,0
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 32)	312	98,4

*Frage 40: Sind Ihnen bei der Durchführung des Erörterungstermins bestimmte Dinge aufgefallen, die Sie gestört haben?*

	abs.	%	
ja	2	0,6	
nein	3	0,9	(Forts. Frage 42)
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 32)	312	98,4	(Forts. Frage 42)

*Frage 41: Welche Dinge waren das?*

	abs.	%
störende Dinge genannt	2	0,6
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 40)	315	99,4

*Frage 42: Welchen Eindruck hatten Sie von der Neutralität des Verhandlungsleiters? Verhielt sich dieser im großen und ganzen eher neutral, eher zugunsten des antragstellenden Kernkraftwerkes oder eher zugunsten der einwendenden Bürger?*

	abs.	%
eher neutral	2	0,6
eher zugunsten des antragstellenden Kernkraftwerkes	2	0,6
eher zugunsten der einwendenden Bürger	1	0,3
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 32)	312	98,4

*Frage 43: Wir haben vorhin schon über Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten gesprochen, d.h. daß der Bürger vor der Genehmigung solcher Projekte per Gesetz die Möglichkeit erhält, die Antragsunterlagen einzusehen, um sich zu informieren und unter Umständen Einspruch zu erheben.*

*Was glauben Sie: Hilft diese Öffentlichkeitsbeteiligung, die gesetzlich festgelegten Rechte der Bürger besser zu schützen?*

	abs.	%
ja, ganz sicher	54	17,0
ja, ein wenig	149	47,0
nein, gar nicht	55	17,4
weiß nicht	58	18,3
keine Angabe	1	0,3

*Frage 44: Glauben Sie, daß die Bürger nach der Öffentlichkeitsbeteiligung mehr Vertrauen in das Vorgehen der Behörde haben?*

	abs.	%
ja, ganz sicher	38	12,0
ja, ein wenig	134	42,3
nein, gar nicht	84	26,5
weiß nicht	60	18,9
keine Angabe	1	0,3

*Frage 45: Glauben Sie, daß die Bürger nach der Öffentlichkeitsbeteiligung die Entscheidung der Behörde leichter akzeptieren können?*

	abs.	%
ja, ganz sicher	41	12,9
ja, ein wenig	124	39,1
nein, gar nicht	87	27,5
weiß nicht	64	20,2
keine Angabe	1	0,3

*Frage 46: Sind Ihrer Meinung nach Änderungen bei der Entscheidung über den Bau von Kernkraftwerken erforderlich oder nicht?*

	abs.	%
ja, sind erforderlich	168	53,0
nein, sind nicht erforderlich	53	16,7 (Forts. Frage 48)
weiß nicht	96	30,3 (Forts. Frage 48)



Frage 47: Wo müßte Ihrer Meinung nach bei der Entscheidung über den Bau von Kernkraftwerken etwas geändert werden?

	abs.	%
A. Änderungen bei der Energiepolitik		
1. Rang	127	40,1
2. Rang	25	7,9
3. Rang	10	3,1
keine Angabe	6	1,9
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 46)	149	47,0
B. Änderungen beim Vorgehen der Behörden		
1. Rang	28	8,8
2. Rang	78	24,6
3. Rang	46	14,5
keine Angabe	16	5,1
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 46)	149	47,0
C. Änderungen beim Gerichtsverfahren		
1. Rang	8	2,5
2. Rang	48	15,2
3. Rang	90	28,4
keine Angabe	22	6,9
Frage nicht gestellt (Filter in Frage 46)	149	47,0

Frage 48: Wenn Sie den gesamten Verlauf der Genehmigung für das Kernkraftwerk Neckarwestheim II betrachten, wie würden Sie dann insgesamt den Einfluß beurteilen, den die betroffenen Bürger dabei tatsächlich hatten? Hatten diese:

	abs.	%
großen Einfluß	6	1,9
geringen Einfluß	133	42,0
gar keinen Einfluß	98	30,9
weiß nicht	78	24,6
keine Angabe	2	0,6

*Frage 49: Und nun zu einem Ereignis, das noch nicht lange zurückliegt: Vor etwa einem halben Jahr ereignete sich das Unglück in Tschernobyl in der Sowjetunion. Haben Sie die Nachrichten und Informationen darüber verfolgt?*

	abs.	%
1 ja	311	98,1
2 nein	6	1,9

*Frage 50: Hat des Reaktor-Unglück in Tschernobyl Ihre Einstellung gegenüber der Nutzung von Kernkraftwerken in der Bundesrepublik Deutschland verändert?*

	abs.	%
1 ja	137	43,2
2 nein	179	56,5
keine Angabe	1	0,3

*Frage 51: Genau so wie in anderen Ländern ist auch in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Reaktor-Unfall in der Sowjetunion die Diskussion über Kernkraftwerke wieder stärker geworden. Welcher der folgenden Aussagen würden Sie persönlich am ehesten zustimmen?*

	abs.	%
1 völliger Verzicht auf Kernenergie: d.h., sofortige Stilllegung aller Kernkraftwerke, die in Betrieb sind, und Baustopp an allen Bauvorhaben	45	14,2
2 Verzicht auf die Fertigstellung im Bau befindlicher Kernkraftwerke: d.h., arbeitende Kernkraftwerke nicht stilllegen, aber Baustopp an allen Bauvorhaben und keine Baugenehmigungen mehr	61	19,2
3 Nutzung vorhandener Kernkraftwerke, aber keine neuen Kernkraftwerke: d.h., Nutzung aller vorhandenen Kernkraftwerke, aber keine weiteren Baugenehmigungen mehr	145	45,8
4 kein Verzicht auf Kernenergie: d.h., z.Zt. keine Stilllegung, sondern Fertigstellung aller in Bau befindlichen Kernkraftwerke und - soweit erforderlich - Erteilung weiterer Baugenehmigungen	52	16,4
keine Angabe	14	4,4

*Frage S1: Geschlecht der befragten Person:*

	abs.	%
1 männlich	155	48,9
2 weiblich	162	51,1

*Frage S2: Abschließend noch einige Fragen zur Statistik.*

*Würden Sie mir bitte zunächst sagen, in welchem Jahr und in welchem Monat Sie geboren sind?*

	abs.	%
18 - 24 Jahre	32	10,1
25 - 34 Jahre	51	16,1
35 - 44 Jahre	69	21,8
45 - 54 Jahre	65	20,5
55 - 64 Jahre	47	14,8
65 - 90 Jahre	53	16,7

*Frage S3: Welchen höchsten allgemeinbildenden Schulabschluß haben Sie? Sehen Sie sich bitte die Liste an und nennen Sie mir das für Sie Zutreffende.*

	abs.	%
1 bin noch Schüler	1	0,3
2 keinen Schulabschluß	2	0,6
3 Sonderschule	2	0,6
4 Hauptschule	194	61,2
5 Realschule	60	18,9
6 Fachoberschule	16	5,1
7 Abitur	41	12,9
keine Angabe	1	0,3

*Frage S4: Und nun zu Ihrer beruflichen Ausbildung: Was von dieser Liste trifft auf Sie zu? Bitte nennen Sie mir alles, was Sie in Ihrer beruflichen Ausbildung gemacht haben.*

	abs.	%
A. Bin noch in der beruflichen Ausbildung/Lehre		
1 trifft nicht zu	311	98,1
2 trifft zu	6	1,9

	abs.	%
B. Bin noch Student		
1 trifft nicht zu	310	97,8
2 trifft zu	7	2,2
C. Bin nicht in Ausbildung, bisher keinen beruflichen Ausbildungsabschluß gemacht		
1 trifft nicht zu	266	83,9
2 trifft zu	51	16,1
D. Beruflich-betriebliche Anlernzeit mit Abschlußzeugnis, aber keine Lehre		
1 trifft nicht zu	305	95,9
2 trifft zu	13	4,1
E. Lehre mit Abschlußprüfung		
1 trifft nicht zu	156	49,2
2 trifft zu	161	50,8
F. Berufsschulabschluß ohne betriebliche Lehre		
1 trifft nicht zu	299	94,3
2 trifft zu	18	5,7
G. Berufliches Praktikum, Volontariat		
1 trifft nicht zu	307	96,8
2 trifft zu	10	3,2
H. Ausbildung an einer Schule des Gesundheitswesens		
1 trifft nicht zu	316	99,7
2 trifft zu	1	0,3
J. Verwaltungsfachschulabschluß		
1 trifft nicht zu	317	100,0
2 trifft zu	0	0,0
K. Berufsfachschulabschluß		
1 trifft nicht zu	304	95,9
2 trifft zu	13	4,1

	abs.	%
L. Ausbildung an einer anderen Fachschule/ Berufsakademie, Fachakademie, Akademie für Wirtschafts- und Sozialwesen, auch: Meister-, Technikerschule		
1 trifft nicht zu	288	90,9
2 trifft zu	29	9,1
M. Fachhochschulabschluß (auch Ingenieur- schulabschluß)		
1 trifft nicht zu	303	95,6
2 trifft zu	14	4,4
P. Hochschulabschluß		
1 trifft nicht zu	294	92,7
2 trifft zu	23	7,3
Q. Anderer beruflicher Ausbildungsabschluß		
1 trifft nicht zu	312	98,4
2 trifft zu	5	1,6

*Frage S5: Sind Sie gegenwärtig erwerbstätig oder was sonst von dieser Liste trifft auf Sie zu?  
Unter "Erwerbstätigkeit" wird jede bezahlte bzw. mit einem Einkommen verbundene Tätig-  
keit verstanden, egal, welchen zeitlichen Umfangs.*

	abs.	%	
1 nicht erwerbstätig	137	43,2	(Forts. Frage S8)
2 Vollzeit	142	44,8	(Forts. Frage S9)
3 Teilzeit > 19 Std.	24	7,6	(Forts. Frage S9)
4 Teilzeit < 20 Std.	9	2,8	(Forts. Frage S9)
5 in Ausbildung	5	1,6	(Forts. Frage S10)

Frage S8: Bitte ordnen Sie Ihre frühere berufliche Stellung nach der Liste hier ein.

	abs.	%
1 Angestellter/Beamter in einfacher/ mittlerer Position	36	11,4
2 Angestellter/Beamter in gehobener Position	8	2,5
3 Facharbeiter	5	1,6
4 Selbständiger/Landwirt mit max. 4 Mitarbeitern	7	2,2
5 Meister	1	0,3
6 Selbständiger Akademiker	5	1,6
7 Ungelernter Arbeiter	59	18,6
8 in Ausbildung	2	0,6
keine Angabe	14	4,4
Frage nicht gestellt (Filter in Frage S5)	180	56,8

Frage S9: Bitte ordnen Sie Ihre derzeitige berufliche Stellung nach der Liste ein.

	abs.	%
1 Angestellter/Beamter in einfacher/ mittlerer Position	51	16,1
2 Angestellter/Beamter in gehobener Position	34	10,7
3 Facharbeiter	10	3,2
4 Selbständiger/Landwirt mit max. 4 Mitarbeitern	15	4,7
5 Meister	3	0,9
6 Selbständiger Akademiker	11	3,5
7 Ungelernter Arbeiter	44	13,9
keine Angabe	7	2,2
Frage nicht gestellt (Filter in Frage S5)	142	44,8

Frage S10: Kommen wir nun zu Ihrem Familienstand: Was von dieser Liste trifft auf Sie zu?

	abs.	%
1 bin verheiratet und lebe mit Ehepartner(in)	228	71,9
2 bin ledig und lebe mit Partner(in) zusammen	19	6,0
3 bin verheiratet, lebe jedoch mit anderem/r Partner(in) zusammen	2	0,6
4 bin geschieden und lebe mit Partner(in) zu- sammen	4	1,3
5 bin verwitwet und lebe mit Partner(in) zu- sammen	6	1,9
12 bin ledig und lebe allein	27	8,5
13 bin geschieden und lebe allein	7	2,2
14 bin verwitwet und lebe allein	24	7,6

*Frage S11: Welcher Religionsgemeinschaft gehören Sie an?*

	abs.	%
1 der evangelischen Kirche (ohne Freikirchen)	186	58,7
2 der evangelischen Freikirche	29	9,1
3 der römisch-katolischen Kirche	83	26,2
4 einer sonstigen christlichen Religions- gemeinschaft	4	1,3
5 einer anderen nicht christlichen Reli- gionsgemeinschaft	2	0,6
6 keiner Religionsgemeinschaft	11	3,5 (Forts. Frage S13)
keine Angabe	2	0,6 (Forts. Frage S13)

*Frage S12: Wie stark fühlen Sie sich in Ihrer Religionsgemeinschaft verbunden?*

	abs.	%
1 sehr stark	22	6,9
2 stark	99	31,2
3 weniger stark	156	49,2
4 gar nicht	23	7,3
keine Angabe	4	1,3
Frage nicht gestellt (Filter in Frage S11)	13	4,1

*Frage S13: Die letzte Bundestagswahl war am 6. März 1983.  
Waren Sie bei dieser Wahl wahlberechtigt?*

	abs.	%
1 ja	295	93,1
2 nein	22	6,9 (Forts. Frage S16)

*Frage S14: Haben Sie bei dieser Bundestagswahl im März 1983 gewählt?*

	abs.	%
1 ja	278	87,7
2 nein	16	5,1 (Forts. Frage S16)
keine Angabe	1	0,3 (Forts. Frage S16)
Frage nicht gestellt (Filter in Frage S13)	22	6,9 (Forts. Frage S16)

Frage S15: Welche Partei haben Sie mit Ihrer Zweitstimme gewählt?

	abs.	%
1 CDU	76	24,0
2 SPD	54	17,0
3 FDP	29	9,2
4 Grüne	15	4,7
Keine Angabe	102	32,8
Frage nicht gestellt (Filter in Frage S14)	39	12,3

Frage S16: Auf dieser Liste stehen verschiedene Organisationen bzw. Vereine, denen man angehören kann. Bitte sagen Sie mir zu jeder Organisation/Verein, ob Sie Mitglied sind und ein Amt innehaben oder nicht, ob Sie früher einmal Mitglied waren und es heute nicht mehr sind, oder ob Sie noch nie Mitglied waren.

	abs.	%
A. Partei		
1 war nie Mitglied	293	92,4
2 war früher Mitglied	11	3,5
3 bin Mitglied (ohne Amt)	9	2,8
4 bin Mitglied und habe Amt	0	0,0
keine Angaben	4	1,3
B. Bürgerinitiative		
1 war nie Mitglied	303	95,6
2 war früher Mitglied	8	2,5
3 bin Mitglied (ohne Amt)	2	0,6
4 bin Mitglied und habe Amt	0	0,0
keine Angaben	4	1,3
C. Berufsverband, Gewerkschaft		
1 war nie Mitglied	233	73,5
2 war früher Mitglied	22	6,9
3 bin Mitglied (ohne Amt)	51	16,1
4 bin Mitglied und habe Amt	7	2,2
keine Angaben	4	1,3
D. Elternbeirat, Schulpflegschaft		
1 war nie Mitglied	271	85,5
2 war früher Mitglied	29	9,1
3 bin Mitglied (ohne Amt)	7	2,2
4 bin Mitglied und habe Amt	6	1,9
keine Angaben	4	1,3



	abs.	%
E. Kirchliche Organisation		
1 war nie Mitglied	283	89,3
2 war früher Mitglied	13	4,1
3 bin Mitglied (ohne Amt)	12	3,8
4 bin Mitglied und habe Amt	5	1,6
keine Angaben	4	1,3
F. Sportverein		
1 war nie Mitglied	181	57,1
2 war früher Mitglied	47	14,8
3 bin Mitglied (ohne Amt)	78	24,6
4 bin Mitglied und habe Amt	9	2,8
keine Angaben	2	0,6
G. Anderer Verein (1. Nennung)		
2 war früher Mitglied	6	1,9
3 bin Mitglied (ohne Amt)	17	5,4
4 bin Mitglied und habe Amt	7	2,2
keinen weiteren Verein genannt	287	90,5
G. Anderer Verein (2. Nennung)		
2 war früher Mitglied	1	0,3
3 bin Mitglied (ohne Amt)	3	0,9
4 bin Mitglied und habe Amt	2	0,6
keinen weiteren Verein genannt	311	98,1
G. Anderer Verein (3. Nennung)		
2 war früher Mitglied	0	0,0
3 bin Mitglied (ohne Amt)	0	0,0
4 bin Mitglied und habe Amt	1	0,3
keinen weiteren Verein genannt	316	99,7

*Frage S17: Wie hoch ist Ihr eigenes monatliches Netto-Einkommen? Ich meine dabei die Summe, die nach Abzug der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge verbleibt.*

	abs.	%
bis 399 DM	8	2,5
400 - 599 DM	12	3,8
600 - 799 DM	13	4,1
800 - 999 DM	8	2,5
1000 - 1199 DM	12	3,8
1200 - 1399 DM	11	3,5
1400 - 1599 DM	21	6,6
1600 - 1799 DM	16	5,0
1800 - 1999 DM	13	4,1
2000 - 2499 DM	32	10,1
2500 - 2749 DM	19	6,0
2750 - 2999 DM	10	3,2
3000 - 3499 DM	14	4,4
3500 - 3999 DM	9	2,8
4000 - 5999 DM	7	2,2
6000 - 9999 DM	11	3,5
keine Angabe	101	31,9

*Frage S18: Wie viele Personen leben insgesamt in Ihrem Haushalt, Sie selbst eingeschlossen? Dazu gehört jeder, der normalerweise hier wohnt, auch wenn er zur Zeit abwesend ist, z.B. im Krankenhaus oder in Ferien oder im Urlaub. Auch Kinder rechnen Sie bitte dazu.*

	abs.	%
1 lebe allein	40	12,6
2 insgesamt 2 Personen	80	25,2
3 insgesamt 3 Personen	81	25,6
4 insgesamt 4 Personen	81	25,6
5 insgesamt 5 Personen	19	6,0
6 insgesamt 6 Personen	11	3,5
7 insgesamt 7 Personen	2	0,6
8 insgesamt 8 Personen	2	0,6
9 insgesamt 9 Personen	1	0,3

*Frage S19: Leben hier im Haushalt Kinder oder Jugendliche bis zu 17 Jahren, und falls ja, würden Sie mir bitte sagen, wie viele, und zu welcher Altersgruppe die Kinder gehören?*

	abs.	%
A. Kinder im Alter von 0-5 Jahren		
keine Kinder	275	86,8
1 Kind	28	8,8
2 Kinder	12	3,8
3 Kinder	2	0,6

	abs.	%
B. Kinder im Alter von 5-9 Jahren		
keine Kinder	290	91,5
1 Kind	19	6,0
2 Kinder	8	2,5
C. Kinder im Alter von 10-14 Jahren		
keine Kinder	273	86,1
1 Kind	33	10,4
2 Kinder	10	3,2
3 Kinder	1	0,3
D. Kinder im Alter von 15-17 Jahren		
keine Kinder	269	84,8
1 Kind	43	13,6
2 Kinder	5	1,6

*Frage S20: Und wie viele Personen leben hier im Haushalt, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und das 18. Lebensjahr vollendet haben, also bei einer Wahl heute wahlberechtigt sein würden?*

	abs.	%
1 Person	46	14,5
2 Personen	158	49,8
3 Personen	63	19,9
4 Personen	41	12,9
5 Personen	4	1,3
6 Personen	4	1,3
7 Personen	1	0,3

*Frage S21: Wie viele Personen Ihres Haushalts sind 18 Jahre und älter und haben eine andere, nicht die deutsche Staatsangehörigkeit?*

	abs.	%
keine Ausländer	308	97,2
1 Ausländer	3	0,9
2 Ausländer	5	1,6
5 Ausländer	1	0,3

*Frage S22: Wie viele Personen hier im Haushalt tragen insgesamt zum Haushaltseinkommen bei?*

	abs.	%
1 Person	145	45,7
2 Person	126	39,7
3 Person	30	9,5
4 Person	10	3,2
5 Person	5	1,6
6 Person	1	0,3

*Frage S23: Wie hoch ist das monatliches Netto-Einkommen Ihres Haushalts insgesamt? Ich meine dabei die Summe, die sich ergibt aus Lohn, Gehalt, Einkommen aus selbständiger Tätigkeit, Rente oder Pension jeweils nach Abzug der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Rechnen Sie bitte auch Einkünfte aus öffentlichen Beihilfen, Einkommen aus Vermietung, Verpachtung, Wohngeld, Kindergeld und sonstige Einkünfte hinzu.*

	abs.	%
bis 399 DM	5	1,6
400 - 599 DM	2	0,6
600 - 799 DM	8	2,5
800 - 999 DM	1	0,3
1000 - 1199 DM	5	1,6
1200 - 1399 DM	9	2,8
1400 - 1599 DM	14	4,4
1600 - 1799 DM	8	2,5
1800 - 1999 DM	16	5,0
2000 - 2499 DM	30	9,5
2500 - 2749 DM	21	6,6
2750 - 2999 DM	20	6,3
3000 - 3499 DM	38	12,0
3500 - 3999 DM	15	4,7
4000 - 5999 DM	31	9,8
6000 - 9999 DM	16	5,0
10000 DM und mehr	5	1,6
keine Angabe	73	23,0

*Frage S24: Haben Sie hier im Haushalt Telefon?*

	abs.	%
1 ja	287	90,5
2 nein	30	9,5

*I 1: Wurde das Interview mit dem Befragten allein durchgeführt oder waren während des Interviews dritte Personen anwesend? Wenn ja, welche?*

	abs.	%
A. Interview mit Befragtem allein durchgeführt		
1 trifft nicht zu	90	28,4
2 trifft zu	226	71,3
keine Angabe	1	0,3
B. Ehegatte anwesend		
1 trifft nicht zu	263	83,0
2 trifft zu	54	17,0
C. Kinder anwesend		
1 trifft nicht zu	291	91,8
2 trifft zu	26	8,2
D. Andere Familienangehörige anwesend		
1 trifft nicht zu	304	95,9
2 trifft zu	13	4,1
E. Sonstige Personen anwesend		
1 trifft nicht zu	311	98,1
2 trifft zu	6	1,9

*I 2: Hat jemand von den sonst anwesenden Personen in das Interview eingegriffen?*

	abs.	%
1 nein	292	92,1
2 manchmal	17	5,4
3 häufig	7	2,2
keine Angabe	1	0,3

*I 3: Wie war die Bereitschaft des Befragten, die Fragen zu beantworten?*

	abs.	%
1 gut	225	71,0
2 mittelmäßig	72	22,7
3 schlecht	7	2,2
4 anfangs gut, später schlecht	5	1,6
5 anfangs schlecht, später gut	6	1,9
keine Angabe	2	0,6

*I 4: Wie sind die Angaben des Befragten einzustufen?*

	abs.	%
1 zuverlässig	291	91,8
2 weniger zuverlässig	22	6,9
3 bei einigen Fragen weniger zuverlässig	4	1,3

*I 5: Dauer des Interviews*

	abs.	%
bis 30 Min.	10	3,2
31 - 45 Min.	211	66,5
46 - 60 Min.	85	26,8
länger als 1 Std.	11	3,5

*I 6: Interviewdatum (Monat)*

	abs.	%
1 November 1986	46	14,5
2 Dezember 1986	238	75,1
3 Januar 1987	33	10,4

*I 7: Geschlecht des Interviewers*

	abs.	%
1 männlich	258	81,4
2 weiblich	59	18,6

*I 8: Alter des Interviewers\*)*

	abs.	%
25 - 34 Jahre	47	14,8
35 - 44 Jahre	126	39,7
45 - 54 Jahre	81	25,6
55 - 64 Jahre	44	13,9
65 Jahre	19	6,0

*I 9: Schulabschluß des Interviewers*

	abs.	%
1 Hauptschule	37	11,7
2 Realschule	133	42,0
3 Abitur	147	46,3

*I 10: Und nun zu einem Ereignis, das noch nicht lange zurückliegt: Vor etwa einem halben Jahr ereignete sich das Unglück in Tschernobyl in der Sowjetunion. Haben Sie die Nachrichten und Informationen darüber verfolgt?*

	abs.	%
1 ja	224	70,7
2 nein / keine Angabe	93	29,3 (Forts Frage I 12)

*I 11: Hat des Reaktor-Unglück in Tschernobyl Ihre Einstellung gegenüber der Nutzung von Kernkraftwerken in der Bundesrepublik Deutschland verändert?*

	abs.	%
1 ja	136	42,9
2 nein	88	27,8
Frage nicht gestellt (Filter bei I 10)	93	29,3

---

\*) Die Antworten auf die Fragen zur Person des Interviewers (I 8 - I 12) wurden auf die Gesamtzahl der befragten Personen bezogen; d.h. jede Interviewer-Antwort zu den Fragen I 8 - I 12 wurde mit der Zahl der vom jeweiligen Interviewer durchgeführten Interviews multipliziert. Bei dieser Umfrage wurden insgesamt 13 Interviewer eingesetzt.

*I 12: Genau so wie in anderen Ländern ist auch in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Reaktor-Unfall in der Sowjetunion die Diskussion über Kernkraftwerke wieder stärker geworden. Welcher der folgenden Aussagen würden Sie persönlich am ehesten zustimmen?*

	abs.	%
1 völliger Verzicht auf Kernenergie: D.h., sofortige Stilllegung aller Kernkraftwerke, die in Betrieb sind, und Baustopp an allen Bauvorhaben	5	1,6
2 Verzicht auf die Fertigstellung im Bau befindlicher Kernkraftwerke: D.h., arbeitende Kernkraftwerke nicht stilllegen, aber Baustopp an allen Bauvorhaben und keine Baugenehmigungen mehr	85	26,8
3 Nutzung vorhandener Kernkraftwerke, aber keine neuen Kernkraftwerke: D.h., Nutzung aller vorhandenen Kernkraftwerke, aber keine weiteren Baugenehmigungen mehr	134	42,3
4 kein Verzicht auf Kernenergie: D.h., z.Zt. keine Stilllegung, sondern Fertigstellung aller in Bau befindlichen Kernkraftwerke und - soweit erforderlich - Erteilung weiterer Baugenehmigungen	0	0,0
Frage nicht gestellt (Filter bei I 10)	93	29,3

*I 13: Entfernung zwischen dem Kernkraftwerk Neckarwestheim und dem Wohnort des Befragten*

	abs.	%
1 weniger als 7 km	38	12,0
2 7 - 12 km	149	47,0
3 13 - 20 km	130	41,0

*I 14: Größenklasse des Wohnortes der Befragten*

	abs.	%
1 mittlere Großstadt	62	19,6
2 Kleinstadt	138	43,5
3 ländliche Region	117	36,9



### **III. Schlußfolgerungen und Bewertungen**



*Stephan Lang*

## **DAS ATOMRECHTLICHE GENEHMIGUNGSVERFAHREN FÜR DAS GEMEINSCHAFTSKERNKRAFTWERK NECKAR (GKN II)**

**Praktische Erfahrungen und Versuch einer Wertung  
aus rechtswissenschaftlicher Sicht**

### **I. Praktische Bewährung der atomrechtlichen Verfahrensordnung**

#### **1. Zur Auslegungsdauer**

Der Genehmigungsantrag, die Kurzbeschreibung, der Sicherheitsbericht sowie bereits erhobene Gutachten wurden in der Zeit vom 30. Juni 1981 bis zum 31. August 1981 bei den Bürgermeisterämtern Neckarwestheim und Gemmrigheim, den Landratsämtern Heilbronn und Ludwigsburg sowie dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in Stuttgart **ausgelegt**. Wenige Tage nach Beginn der Auslegung begannen in Baden-Württemberg die Sommerferien. Gleichwohl haben gegen das Vorhaben über 28.000 Personen rechtzeitig in 277 unterschiedlich formulierten, zum Teil sehr umfangreichen Schreiben und nur 137 Personen verspätet in weiteren 17 Schreiben Einwendungen erhoben. Die Tatsache, daß lediglich ca. 0,5 % der Einwendungen verspätet erhoben wurden, ist überraschend, wenn man berücksichtigt, daß in die Auslegungs- und Einwendungsphase die gesamten Sommerferien fielen. Bezieht man die Zahl der verspätet eingegangenen Schreiben auf die Gesamtzahl aller Schreiben, dann verändert sich das Ergebnis deutlich, da dann mehr als 5 % der Einwendungsschreiben verspätet eingingen. Absolut betrachtet war die Zahl der verspäteten Einwendungen fast vernachlässigbar. Eine Verlängerung der Auslegungsfrist erscheint deshalb auch dann nicht geboten, wenn die Auslegung in der Ferienzeit erfolgt. Eine Verlängerung der Auslegungsfrist würde zwangsläufig zu einer (weiteren) Verfahrensverzögerung führen und die angestrebte Verfahrensvereinheitlichung erschweren.

## 2. Zum Kreis der Teilnehmer am Erörterungstermin

Der Erörterungstermin fand im Dezember 1981 und im Januar 1982 in Neckarwestheim und in Gemmrigheim statt. Der Termin beanspruchte insgesamt 19 Tage; damit war er der längste in der Geschichte des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens. Gleich zu Beginn des Erörterungstermins ließ der Verhandlungsleiter die Öffentlichkeit grundätzlich zu, soweit sie die Durchführung des Termins nicht gefährde. Dem in § 12 Abs. 1 Satz 1 AtVfV normierten Grundsatz der Nichtöffentlichkeit wurde also nicht entsprochen. Die faktische Saalöffentlichkeit ist übrigens - wie schon in der Arbeit von *Hoffmann-Riem und Rubbert*<sup>1</sup> ausgeführt wurde - in Baden-Württemberg die Regel. Der Verhandlungsleiter begründete seine Entscheidung mit dem Hinweis auf das allgemeine Interesse, das der Termin finde. Aus dem gleichen Grunde ließ er die Vertreter von Presse, Rundfunk und Fernsehen zu<sup>2</sup>. Diese Vorgehensweise ist nicht zu beanstanden, da keiner der Einwender aus Gründen des Schutzes von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen der Zulassung der Öffentlichkeit widersprach. Rechtspolitisch ist die Herstellung einer grundsätzlichen Saalöffentlichkeit zu befürworten, wobei es im Einzelfall möglich sein müßte, durch Ausnahmeregelungen die Gefährdung von Geheimnissen auszuschließen, die sich aus der Zulassung der Saalöffentlichkeit ergeben kann<sup>3</sup>.

## 3. Struktur und Gegenstand des Erörterungstermins

Der Verhandlungsleiter strukturierte den Erörterungstermin nicht nach Themen, sondern einwendungsbezogen, d.h. die Einwendungen wurden in der Reihenfolge ihres Eingangs bei der Genehmigungsbehörde behandelt. Die einzelnen Einwendungen ließ der Verhandlungsleiter grundsätzlich nur im Zusammenhang vortragen<sup>4</sup>. Nach einer einmaligen Ausnahme ließ der Verhandlungsleiter verlauten, daß er kein weiteres "Frage- und Antwort-Spiel"<sup>5</sup> mehr zulasse. Diese Strukturierung führte zu zahlreichen Wiederholungen, bot aber den Vorteil, daß kein Aspekt übersehen werden konnte<sup>6</sup> und die Vorbereitung des Termins für die Genehmigungsbehörde einfacher war, da die Einwendungen nicht erst systematisiert werden mußten. Die einwenderbezogene Strukturierung des Termins stellte - zusammen mit dem Zwang, die oft vielschichtigen Einwendungen im Zusammenhang vortragen zu müssen, - eine Ursache dafür dar, daß eine "Erörterung" im begrifflichen Sinne<sup>7</sup> nur selten erfolgte. Zur institutionellen Absicherung der Erörterung wäre deshalb eine themenbezogene Behandlung von Einwendungen wünschenswert. Dieses Vorgehen allein genügt aber noch nicht. Vielmehr sollte

der Erörterungsgegenstand in § 8 Abs. 2 Satz 1 AtVfV präzisiert werden, damit tatsächlich nur die Themen erörtert werden, die genehmigungsrelevant sein können.

#### 4. Zu den Aufgaben und der Bedeutung des Verhandlungsleiters

Der Verhandlungsleiter sollte wegen des wechselnden Teilnehmerkreises an jedem Verhandlungstag unmißverständlich darauf hinweisen, welche Themen nicht genehmigungsrelevant sind, damit bei den Einwendern keine falschen Erwartungen aufkommen. Ferner muß der Verhandlungsleiter selbst eine sachliche und inhaltliche *Erörterung* wollen. An einem solchen Willen scheint es dem Verhandlungsleiter in dem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren für das Gemeinschaftskernkraftwerk Neckar II gefehlt zu haben. Zahlreiche Einwender äußerten nämlich die Auffassung, daß eine sachliche und inhaltliche Erörterung vom Verhandlungsleiter unterbunden worden sei<sup>8</sup>. Dieser hielt lediglich eine Erörterung zwischen den Parteien für erforderlich, also eine Erörterung zwischen dem Antragsteller und den Einwendern<sup>9</sup>, während letztere die Möglichkeit einer sachlichen Diskussion mit den Sachverständigen erwarteten. Die Sachverständigen wurden jedoch trotz entsprechender Forderungen einzelner Einwender<sup>10</sup> vom Verhandlungsleiter nicht zu einer Stellungnahme aufgefordert. Die Sachverständigen verfolgten den Verlauf des Erörterungstermins (allenfalls) schweigend.

Der Vorstellung des Verhandlungsleiters entsprechend fand die Interaktion ausschließlich zwischen Vertretern der Antragsteller und Einwendern statt. Durch die Bewertung des Erörterungstermins als bloße "Anhörung"<sup>11</sup> oder - sehr prägnant - als "Erläuterungstreffen"<sup>12</sup>, brachten einige Einwender ihre Kritik am Ablauf und der Gestaltung des Termins zum Ausdruck. Schon im Spiegel dieser Kritik wird deutlich, daß der zweite Zweck<sup>13</sup> des Erörterungstermins, die umfassende Gewährung rechtlichen Gehörs, erfüllt wurde. Darin sah der Verhandlungsleiter denn auch - was er fast täglich wiederholte<sup>14</sup> - die Hauptaufgabe des Verfahrens.

So kann es nicht überraschen, daß kein Einwender diese in § 8 Abs. 2 Satz 2 AtVfV aufgestellte Forderung als nicht verwirklicht ansah. Ein ansonsten sehr kritischer Einwender, von dem mit 15 protokollierten Wortbeiträgen die größte Zahl von Auftritten auf der Einwenderseite verzeichnet werden konnte, hielt insoweit die an den Erörterungstermin gestellten Anforderungen ausdrücklich für erfüllt. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang das Statement eines ande-

ren Einwenders, der lobend feststellte, es gut zu finden, auf dem Erörterungstermin überhaupt sprechen zu dürfen.<sup>15</sup> Über die beschriebenen Anordnungen hinaus machte der Verhandlungsleiter von seinen weitreichenden Ordnungsbefugnissen kaum Gebrauch. So wurde die Redezeit nicht generell beschränkt. Demzufolge hatte jeder Einwender die Möglichkeit, seine Einwendung ausführlich zu erläutern. Der Verhandlungsleiter erwies sich als äußerst geduldiger Zuhörer; das Wort entzog er keinem einzigen Einwender, obwohl diese wiederholt Ausführungen machten, die nicht den Gegenstand des Erörterungstermins betrafen.<sup>16</sup> Die wenigen Ermahnungen des Verhandlungsleiters wegen sehr langer Erläuterungen bzw. wegen der Nichtbeachtung von im Einzelfall festgesetzten Redezeiten waren höflich gehalten: Der Verhandlungsleiter beschränkte sich im wesentlichen auf die Aufgabe, die seiner Funktion den Namen gegeben hat: auf die Leitung der Verhandlung. Dagegen bezog er nur ganz selten zu inhaltlichen Fragen Stellung.

Wiederholt wurde in der Literatur der Wunsch geäußert, den Erörterungstermin von einer unabhängigen Persönlichkeit leiten zu lassen.<sup>17</sup> Insoweit ist festzustellen, daß der Verhandlungsleiter sehr fair, geduldig und zurückhaltend agiert und neutral gewirkt hat. Wenn weitere Untersuchungen zu ähnlichen Ergebnissen führen, dann besteht auch in dieser Hinsicht kein Änderungsbedarf.

## **II. Faktische Funktionsschwäche der Öffentlichkeitsbeteiligung**

Auch in diesem zweiten Teil des Beitrages soll der Versuch einer Bewertung der Öffentlichkeitsbeteiligung im konkreten Fall unternommen werden. Als Bewertungsmaßstab sollen nunmehr die Funktionen<sup>18</sup> dienen, die der Öffentlichkeitsbeteiligung nach ganz überwiegender Meinung zukommen, nämlich die administrative und die Rechtsschutzfunktion.

### **1. Administrative Funktion**

Bezogen auf die administrative Funktion ist festzustellen, daß sich die schon von *Lerche* geäußerte Vermutung vom "geringen oder fehlenden neuen Informationswert der meisten Einwendungen"<sup>19</sup> erhärtet hat. Nach dem Verlauf des Erörterungstermins ist es sehr zweifelhaft, ob die Verwaltung durch die Beteiligung der Öffentlichkeit überhaupt irgendwelche neue entscheidungserhebliche Informa-

tionen gewonnen hat<sup>20</sup>. Auf einen Einwand des IFEU hin wurde zwar ein radiologisches Gutachten auf den neuesten Stand gebracht, da es inzwischen veraltet war<sup>21</sup>. Es ließ sich aber letztlich nicht klären, ob das neue Gutachten tatsächlich auf die Öffentlichkeitsbeteiligung zurückzuführen war.

Eine **allgemeine** Information der Einwender durch ihre Beteiligung am Genehmigungsverfahren läßt sich dagegen nachweisen. So räumte ein Einwender ausdrücklich ein, daß einige Fakten für ihn objektiv neu waren<sup>22</sup>. Eine zentrale und hervorragend informierte Schlüsselperson erklärte in ihrer Befragung, daß man sich durch die Teilnahme am Erörterungstermin Kenntnisse zum Thema und zum Fall aneignen konnte<sup>23</sup>. Dagegen wurde von vier kritischen Einwendern bemängelt, daß die Antragsteller und die Gutachter bei wirklich problematischen Punkten die Einwender nur unzureichend informiert hätten<sup>24</sup>. Diese Kritik eskalierte in der unzutreffenden Wertung, daß die Genehmigungsbehörden ihrer Informationspflicht in keiner Weise nachgekommen seien.<sup>25</sup> Die Wirkung der Beteiligung auf den Informationsgrad der Beteiligten und der Öffentlichkeit kann aber nicht ganz so negativ bewertet werden, da es durch die Teilnahme am Erörterungstermin möglich war, sich Kenntnisse zum konkreten Fall anzueignen. Die Informationsfunktion der Einwender wäre vermutlich noch besser erfüllt worden, wenn die anwesenden Sachverständigen an der Erörterung aktiv beteiligt worden wären. Dazu war der Verhandlungsleiter aber nicht verpflichtet, da in die Erörterung von Rechts wegen nur die Genehmigungsbehörde, die Einwender und die Antragsteller einbezogen werden müssen.

## 2. Rechtsschutzfunktion

Bei der Bewertung der doppelten Rechtsschutzfunktion<sup>26</sup> der Beteiligung gehe ich hinsichtlich des Öffentlichkeitsschutzes von der höchstrichterlichen Auffassung aus, daß die Beteiligung "den potentiell von dem Vorhaben betroffenen Dritten die Möglichkeit eröffnen (muß), ihre Belange schon im Genehmigungsverfahren vorzubringen und sich damit - wenn nötig - schon frühzeitig zur Wehr zu setzen"<sup>27</sup>. Die Beteiligungsmöglichkeit ist einerseits ein Äquivalent für die nachlassende Exaktheit gesetzgeberischer Steuerung<sup>28</sup> und die eingeschränkte richterliche Kontrolldichte<sup>29</sup>, so daß die Rechtsschutzfunktion insoweit erfüllt ist, wenn dem Einwender die Möglichkeit offensteht, auf die Bewertungen der Genehmigungsbehörde im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung und damit auf die Erteilung der Genehmigung Einfluß zu nehmen.<sup>30</sup> Andererseits soll die Beteiligung rechtzeitigen Rechtsschutz durch vorgezogenen Rechtsschutz<sup>31</sup> ermöglichen.

Diese Funktion ist dann erfüllt, wenn der Einwender die Möglichkeit hat, "seine zunächst nur pauschal vorgebrachten Einwendungen anhand von Gegenvorbringen zu überprüfen, zu modifizieren oder auch fallen zu lassen". Dieses zweite Ziel erscheint durch die konkrete Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens im Fall Neckarwestheim II grundsätzlich verwirklicht. Allerdings wird die Bedeutung des vorgezogenen Rechtsschutzes<sup>32</sup> durch die Vorverhandlungen eingeschränkt, die zwischen dem Antragsteller und der Genehmigungsbehörde stattfanden<sup>33</sup>.

Die Bewertung des kompensatorischen Aspektes der Rechtsschutzfunktion hängt davon ab, ob und in welcher Weise sich die "Einflußnahmen" der Einwender in der Entscheidung niederschlagen müssen. Indem die Genehmigungsbehörde im Genehmigungsbescheid festgestellt hat, daß die Einwendungen berücksichtigt wurden, wurde gerade noch das Minimum an kompensatorischem Rechtsschutz erfüllt. Freilich läßt sich mit der Erwägung, daß Grundrechtsschutz durch Verfahren mehr als ein Minimum an Verfahrensschutz gewähren müsse, die gegenteilige Auffassung begründen. Nicht nur wenn man der letzten Meinung folgt, wäre zu fordern, daß in der abschließenden Verwaltungsentscheidung ausführlicher als bisher auf die Einwendungen eingegangen wird<sup>34</sup>. Denn eine angemessene Begründung kann verdeutlichen, in welcher Weise die Einwendungen berücksichtigt wurden. In den Fällen, in denen die Einwendungen folgenlos bleiben, sollte eine Begründung erkennen lassen, warum dies der Fall war.

Die in der Literatur anzutreffende Vermutung, daß aus der Sicht der Beteiligten der Rechtsschutzgedanke im Vordergrund stehe, konnte durch die Ergebnisse der Pilotstudie nicht verifiziert werden. Jedenfalls ist die Rechtsschutzfunktion des Verfahrens nicht in das Bewußtsein der Einwender gedrungen. Die befragten Schlüsselpersonen konnten bisweilen mit den Begriffen "Rechtsschutz" oder gar "Rechtsschutz durch Verfahren" nichts anfangen. Manche Einwender wußten noch nicht einmal, daß die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen eines Verfahrens gesetzlich vorgeschrieben ist. Dem entspricht es, daß die als Schlüsselpersonen befragten Einwender ausschließlich durch verwaltungsgerichtliche Entscheidungen effektiven Rechtsschutz erwarteten.

Durch das derzeitige Genehmigungsverfahren wird vor allem die Position der Antragsteller im Anschluß an eine Genehmigung geschützt<sup>35</sup>. Dieser Schutz ist keine unmittelbare, sondern eine mittelbare Folge der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Sicherung der Antragstellerposition hat ihre unmittelbare Ursache vor allem in der materiellen Präklusion verspäteter Einwendungen. Damit ist nämlich sichergestellt, daß der Antragsteller sich nur mit rechtzeitig erhobenem Ge-



genvorbringen auseinandersetzen muß. Zugleich wird der Antragsteller davor geschützt, daß nach Fristablauf noch erfolgreich weitere - möglicherweise entscheidungsrelevante - Einwendungen erhoben werden können. Die materielle Präklusion läßt sich aber nur dadurch recht fertigen, daß jeder Bürger innerhalb einer angemessenen Frist die Möglichkeit hat, seine Bedenken substantiiert vorzutragen und sich auf diese Weise die Klagemöglichkeit zu erhalten. Deshalb schützt die Öffentlichkeitsbeteiligung mittelbar die Rechte des Antragstellers. Für die rechtliche Ausgestaltung folgt aus diesem Befund, daß die "Jedermann"-Beteiligung erforderlich ist, wenn man die Rechtsschutzfunktion des Antragstellers in optimaler Weise gewährleisten will. Denn die Einführung einer anderen Beteiligungsform wäre mit der Gefahr verbunden, daß ein potentiell Betroffener (zu Unrecht) nicht beteiligt würde und noch nach erfolgter Genehmigung die Realisierung des Vorhabens gefährden könnte. Für die Beibehaltung der "Jedermann"-Beteiligung spricht zudem, daß von den Folgen eines Kernkraftwerkunfalles ein unübersehbarer Personenkreis betroffen werden kann.

### III. Zusammenfassende Bewertung

Im Fall Neckarwestheim II wurde die Öffentlichkeit formal ordnungsgemäß beteiligt. Das Beteiligungsverfahren litt aber an einer faktischen Funktionsschwäche. Davon ausgenommen war nur der mittelbare Schutz des Antragstellers, der letztlich auf der Aufgebotsfunktion (disziplinierenden Funktion)<sup>36</sup> der Öffentlichkeitsbeteiligung beruht. Dieser Schutz ließe sich aber auch erreichen, wenn jedermann schriftlich Einwendungen erheben dürfte, im Erörterungstermin aber nur die potentiell in ihren Rechten Betroffenen ihre Einwendungen erläutern dürften<sup>37</sup>.

Im übrigen muß die Beteiligung als fachlich unergiebig bewertet werden, da immer wieder die gleichen Ängste und Befürchtungen ausgesprochen und dieselben Fragen wiederholt wurden. Indem manche Einwender wiederholt ihr Interesse an der Behandlung nicht entscheidungserheblicher Fragen durchsetzten, gebrauchten sie den Erörterungstermin funktionswidrig. Nicht zu verkennen ist ferner, daß viele Einwender die zweckgerichtete Grundstruktur des Verfahrens nicht akzeptierten, ihre Einwendungen aus einer die friedliche Nutzung der Kernenergie ablehnenden Haltung heraus abgaben und versuchten, den Erörterungstermin zu einem politischen Forum umzugestalten. Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei Großvorhaben hatte also einen Votumseffekt, der zumindest

nicht beabsichtigt ist. Damit hat sich im wesentlichen die Befürchtung bestätigt, daß das weite Einwendungsrecht mehr als politisches Kampfmittel denn als Mitwirkungsmöglichkeit an einer fehlerfreien Entscheidung gesehen wird<sup>38</sup>. Ob es den Einwendern im wesentlichen darauf ankam, am Zustandekommen einer fehlerfreien Entscheidung mitzuwirken, darf bezweifelt werden. Denn die Äußerung: Wir legen Wert darauf, daß alles ins Protokoll kommt, was eventuell prozeßerheblich ist -<sup>39</sup>, läßt den Verdacht aufkommen, daß zumindest manche Einwender auf einen Verfahrensfehler gewartet haben und diesen durch das Wortprotokoll beweisen wollten<sup>40</sup>. Sollte dieses Ziel bestanden haben, dann hätten es die Einwender nicht erreicht. So betrachtet stellte sich das atomrechtliche Genehmigungsverfahren für das Gemeinschaftskernkraftwerk Neckar II als erfolgloses "Plebiszit"<sup>41</sup> eigener Art dar.

## Fußnoten

- 1) *Wolfgang Hoffmann-Riem/Susanne Rubbert*, Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit, Heidelberg 1984, S. 58 m. Anm. 37.
- 2) Wortprotokoll über den Erörterungstermin für das geplante Gemeinschaftskraftwerk Neckar Block II, Bd. 1, Akten des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr Baden-Württemberg, Az. IV 8760. 1 - GKN II/8, S. 2.
- 3) Noch weitergehend *Wolfgang Hoffmann-Riem/Susanne Rubbert* (oben Anm. 1), S. 48 ff. (68).
- 4) Wortprotokoll (oben Anm. 2), S. 781.
- 5) Wortprotokoll (oben Anm. 2), S. 776.
- 6) Vgl. zu dem zentralen Ziel der am Verfahren beteiligten Behörden, Verfahrensfehler zu vermeiden, *Dieter Blickle*, Die Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren aus der Sicht des Verwaltungspraktikers, in diesem Band, S. 485 ff.
- 7) Vgl. dazu meinen Beitrag "Anforderungen an die Beteiligung ausländischer Grenznachbarn im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren", in diesem Band, S. 547 m. Anm. 65 ff.
- 8) Wortprotokoll (oben Anm. 2), S. 139, S. 416, S. 692, S. 739.
- 9) Wortprotokoll (oben Anm. 2), S. 1070, S. 1086.
- 10) Wortprotokoll (oben Anm. 2), S. 692.
- 11) Wortprotokoll (oben Anm. 2), S. 691; Bd. 2, S. 1250, S. 1609; Bd. 3, S. 3932 f.
- 12) Wortprotokoll (oben Anm. 2), S. 782.
- 13) Der Hauptzweck besteht darin, die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern, soweit dies für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von Bedeutung sein kann.
- 14) Wortprotokoll (oben Anm. 2), Bd. 2, S. 1318, vgl. S. 1412, S. 1455, S. 1602, S. 1605, S. 1889; Bd. 3, S. 3001.
- 15) Wortprotokoll (oben Anm. 2), Bd. 2, S. 1336.
- 16) Über die Themenkreise der schriftlichen Einwendungen sowie über die Inhalte der (mündlichen) Erläuterungen berichten meine sozialwissenschaftlichen Kollegen detailliert. Mir als Jurist fiel vor allem ins Auge, daß von den Einwendern im Erörterungstermin immer wieder Themen angesprochen werden durften, obwohl über diese im atomrechtlichen Genehmi-

gungsverfahren noch nicht oder nicht mehr zu entscheiden ist. So ignorierten manche Einwender einfach, daß die Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers für die friedliche Nutzung der Kernenergie bereits mit Schaffung des Atomgesetzes getroffen wurde. Daneben wurden energiewirtschaftliche und energiepolitische Fragestellungen angesprochen, die ebenfalls nicht Gegenstand der atomrechtlichen Genehmigung sind. Die Liste der genehmigungsirrelevanten Themen läßt sich fortsetzen; man denke nur an die Entsorgungsfrage (vgl. *Gloede*, in diesem Band, S. 125 ff.).

- 17) Vgl. z.B. Peter Cornelius Mayer-Tasch, Das umweltrechtliche Genehmigungsverfahren, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1978, B 17, S. 20 ff. (35 r. Sp.).
- 18) Vgl. zu den zahlreichen Funktionen, die der Öffentlichkeitsbeteiligung zugeschrieben werden z.B. *Gotthard Bechmann/Fritz Gloede*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben, Karlsruhe 1985, S. 13 ff.; *Wolfgang Hoffmann-Riem/Susanne Rubbert* (oben Anm. 1), S. 17 ff.; meine wertende Bestandsaufnahme "Funktionen und Rechtsgrundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung", Speyer 1985, MSchr., S. 6 ff.; *Michael Ronellenfitsch*, Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren um großtechnische Anlagen, in diesem Band, S. 27 ff.; *Susanne Rubbert*, Saal- und Medienöffentlichkeit mündlicher Verhandlungen zwischen Verwaltung und Bürgern, Frankfurt a.M., S. 79 ff.; S. 103 m. Anm. 1.
- 19) *Peter Lerche*, Großtechnik und Grundrechte, Gestaltung und Ausgleich grundrechtlich geschützter Interessen im Rechtsbereich großtechnischer Anlagen, atw 1982, 389 ff. (393 l. Sp.).
- 20) Diese Aussage gilt auch dann, wenn die Einwendungen (in schriftlicher bzw. mündlicher erläuteter Form) von der Genehmigungsbehörde überhaupt berücksichtigt worden sein sollten. Der diesbezügliche behördliche Entscheidungsprozeß ließ sich nämlich nicht aufdecken. Wiederholt gestellte Fragen an den Verhandlungsleiter, ob denn sichergestellt sei, daß die Genehmigungsbehörde die Einwendungen tatsächlich verwerte, wurden nie beantwortet.
- 21) Nach der Einschätzung des Geschäftsführers des Gemeinschaftskernkraftwerkes Neckarwestheim II, Herrn Dr. W. Wiedemann, war das ursprüngliche radiologische Gutachten ohnehin nur von vorläufigem Charakter.
- 22) Wortprotokoll (oben Anm. 2), S. 200.
- 23) Protokoll über die Schlüsselpersonenbefragung, Chiffre E 4.
- 24) Wortprotokoll (oben Anm. 2), S. 345, S. 850; Bd. 2, S. 2371; Bd. 3, S. 2802.
- 25) Wortprotokoll (oben Anm. 2), Bd. 2, S. 2371; Bd. 3, S. 2802.

- 26) Vgl. dazu meinen Beitrag "Anforderungen an die Beteiligung ausländischer Grenznachbarn im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in diesem Band, S. 549 m. Anm. 29.
- 27) BVerwG DÖV 1986, 289 f. (290 l. Sp.).
- 28) So *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts, in: *Peter Lerche/Walter Schmitt Glaeser/Eberhard Schmidt-Aßmann*, Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, Heidelberg 1984, S. 1 ff. (7); vgl. *Hermann Hill*, Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht, Heidelberg 1986, S. 191 m. w. FN. in Anm. 10.
- 29) Vgl. dazu *Hermann Hill* (oben Anm. 28), S. 219.
- 30) Vgl. BVerwG DÖV 1986, 289 f. (290 l. Sp.); BVerwG NJW 1987, 1154 ff. (1155 r. Sp.).
- 31) BVerwG NJW 1987, 1154 ff. (1155 r. Sp.); dort auch das folgende Zitat.
- 32) Vgl. dazu bereits *Willi Blümel*, Raumplanung, Vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag (hrsg. von Karl Doehring), München 1967, S. 133 ff. (156 f.); ders., Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: *Rudolf Lukes* (Hrsg.), Fünftes Deutsches Atomrechtssymposium, Köln 1977, S. 223 ff. (232).
- 33) Es mag diskussionswürdig sein, die Betroffenen bereits bei den Vorverhandlungen zu beteiligen. Ein entsprechender Vorschlag soll hier nicht unterbreitet, sondern lediglich einige Vorteile einer so gestalteten Vorverlagerung, aber auch deren Grenzen aufgezeigt werden. Bei einer Betroffenenbeteiligung im Rahmen der Vorverhandlungen würde vermutlich die Rechtsschutzfunktion der Beteiligung stärker in deren Bewußtsein treten. Durch den früheren Zeitpunkt der Beteiligung könnten die Betroffenen das Verfahren beeinflussen, bevor der Antrag genehmigungsfähig ist, also bevor die Antragsteller und die Genehmigungsbehörde sich auf ein Konzept geeinigt haben. Der Ausgang des Verfahrens wäre zu diesem Zeitpunkt noch grundsätzlich offen.

Dennoch würde ich kein anderes Verfahrensergebnis erwarten. Würde man die Vorverhandlungen in einen rechtlichen Rahmen einfügen, wäre zudem ein vor diesen liegendes informelles Handeln der Verwaltung zu erwarten. Nur angerissen werden sollen die organisatorischen Schwierigkeiten einer früheren Beteiligung, angefangen von der Ermittlung derer, die zu beteiligen sind, bis hin zu räumlichen Problemen. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand wäre wohl beträchtlich; das Risiko von Verfahrensfehlern erhöht.

- 34) Die Herren Dr. *Uwe Nobbe* und *Manger* (Kernforschungszentrum Karlsruhe) wiesen auf dem am 10./11.6.1987 im Kernforschungszentrum Karlsruhe durchgeführten Kolloquium zu Recht darauf hin, daß die vorgebrachten

Einwendungen in Genehmigungsverfahren jüngerer Zeit eine durchaus angemessene Behandlung in den ergehenden Genehmigungsbescheiden fänden.

- 35) Vgl. auch oben Anm. 6.
- 36) Vgl. dazu die Nachweise in meinem Beitrag "Anforderungen an die Beteiligung ausländischer Grenznachbarn im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren", in diesem Band, S. 549 m. w. Nw. in Anm. 31.
- 37) Vgl. zur gebotenen Differenzierung zwischen (später auch) Klagebefugten und sonstigen Einwendungsberechtigten bereits *Willi Blümel*, Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: *Im Dienst an Staat und Recht*, Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 539 ff. (S. 560 m. Anm. 122); ders., Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren (oben Anm. 32), S. 223 ff. (232); - ders., Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: *Willi Blümel* (Hrsg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Berlin 1982, S. 23 ff. (56); ders., Die Bekanntmachung von Verwaltungsakten in Massenverfahren, *VerwArch.* 73 (1982), S. 5 ff. (S. 8 m. Anm. 8) Die Überprüfung der Frage, ob der Kreis der zu beteiligenden Personen geändert werden soll, stellt eine der zentralen Ausgangsfragen unseres Forschungsprojektes dar.
- 38) Vgl. *Willi Blümel*, Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren (oben Anm. 37), S. 539 ff. (543, 546 f., 563 f.); *Walter Schmitt Glaeser*, Planende Behörden, protestierende Bürger und überforderte Richter, in: *Der Landkreis* 1976, S. 42 ff. (444).
- 39) Wortprotokoll (oben Anm. 2), S. 1081.
- 40) Für diese Auslegung spricht auch, daß manchen Einwendern von Anfang an daran gelegen war, eine Ausfertigung des Wortprotokolls zu bekommen, vgl. Wortprotokoll (oben Anm. 2), S. 7 ff.
- 41) Vgl. *Dieter Blickle* (oben Anm. 6). Berechtigte Skepsis gegenüber Volksentscheiden bzw. Volksbefragungen über die friedliche Verwendung der Kernenergie, nachdem der Gesetzgeber entschieden hat, äußerte bereits *Willi Blümel*, Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland, *DVBl.* 1977, 301 ff. (S. 322 m. Anm. 496); ders., Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren (oben Anm. 32), S. 223 ff. (S. 233 m. Anm. 74).

Gotthard Bechmann

## Der Erörterungstermin zwischen Anhörung und Diskurs

Der Erörterungstermin ist in seiner konkreten Ausgestaltung und in seiner faktischen Zweckbestimmung äußerst umstritten. Nicht nur, daß in der einschlägigen Literatur kaum präzise Hinweise gegeben werden, was genau unter Erörterung zu verstehen ist, auch bei den beteiligten Akteuren herrscht ein durchaus umstrittenes Bild des Erörterungstermins. Erörterung wird hier zum Teil als Anhörung verstanden, zum Teil sehen einige die Gelegenheit gegeben, vor einer Öffentlichkeit zu agitieren. Wiederum andere verbinden mit der Erörterung die Vorstellung, ihre Position noch einmal in aller Stringenz darstellen zu können. Folgt man dem Bundesverfassungsgericht, so bedeutet Erörterung den Dialog zwischen Bürger und Verwaltung. Diese Auffassung ist nicht sehr weit von der Vorstellung des Erörterungstermins als dem Ort eines diskursiven Geschehens der Entscheidungsfindung entfernt.

Läßt man zunächst die beiden extremen Varianten - Anhörung als Agitation und Anhörung als einsamen, ritualisierten Monolog beiseite - so zeigen die empirischen Befunde, daß bei den Akteuren drei handlungsleitende Kommunikationsmodelle vorherrschen, die sowohl ihre Erwartungen an den Erörterungstermin bestimmen als auch das Motiv für ihre Teilnahme bilden. Diese Modelle haben insofern idealtypischen Charakter als sie in ihrer reinen Form nicht in der Wirklichkeit vorkommen, sondern die Beteiligten nach Mischformen handeln. Gleichwohl sind sie rekonstruktiv aus der Empirie gewonnen worden, da die handelnden Personen sie in der einen oder anderen Weise explizit thematisiert und im Verlauf des Erörterungstermins eingeklagt haben.

Im realen Verfahren kollidieren somit tendenziell drei unterschiedliche Kommunikationserwartungen bzw. Kommunikationsmodelle, die pars pro toto jeweils von den verschiedenen Akteursgruppen vertreten werden (vgl. dazu *Schmittel*, in diesem Band, S. 232 ff.).

Auf seiten der Genehmigungsbehörde kann man das Modell der Einwegkommunikation finden, begründet in dem traditionellen Rechtsinstitut der Anhörung.

Bei den Antragstellern herrscht das Modell einer positionellen Kommunikation vor, begründet in der Annahme, im Besitz der naturwissenschaftlich-technischen Kompetenz zu sein.

Auf seiten der Einwender wird häufig das Modell der diskursiven Kommunikation beschworen in der Hoffnung, bestehende Positionen sowohl bei der Behörde als auch bei den Antragstellern aufzuweichen und den Planungsprozeß reversibel zu machen.

Alle drei Modelle stellen zugleich Strategien zur Durchsetzung der jeweils fest geschriebenen Ansichten und Standpunkte dar. Bei keiner der Akteursgruppen liegt echte Bereitschaft vor, aufgrund von zwingenden Argumenten prinzipiell Positionen zu revidieren. Zum Zeitpunkt des Erörterungstermins sind die jeweilig beteiligten Parteien so in ihrer Vorurteilsstruktur festgefahren, daß sie sich diese nur noch im Verfahren bestätigen lassen wollen.

Im folgenden sollen die drei Modelle nochmals kurz skizziert werden, um Anhaltspunkte für die normative Ausgestaltung des Erörterungstermins zu geben.

*a) Zum Modell der Einwegkommunikation*

Dem Institut der Anhörung liegen eine entscheidungstheoretische und eine rechtstheoretische Überlegung zugrunde. Die entscheidungstheoretische geht davon aus, daß die Entscheidung durch einen verbesserten Informationsfluß umfassender gestaltet werden könnte. Dem soll in der Phase der Entscheidungsvorbereitung ein eingeschränkter Dialog zwischen Entscheider und Entscheidungsbe betroffenen dienen. Die rechtstheoretische Überlegung postuliert die Möglichkeit, daß sich zu einer entscheidenden Sache als davon Betroffener zu äußern, schützend für das eigene Recht wirkt.

Der Dialog ist durch eine Begrenzung in der Sache eingeschränkt, und darüber hinaus führt die asymmetrische Entscheidungsstruktur, wonach der eine Teilnehmer des Dialogs mit Folgen für den anderen entscheidet und diese Entscheidung möglicherweise gebunden ist (*Hausmann-Grassel 1985*) an vorgängige repräsentativ-demokratisch legitimierte Grundsatzentscheidungen, zu einer zusätzlichen Restriktion der Anhörung.

In der Literatur, aber auch in der Praxis sind gewisse Spielräume bei dieser Dialogführung unbestritten. Man kann sie in etwa auf die Minimalformel bringen: es bestehe zwar "keine Verpflichtung der Behörde zu einem umfassenden Rechtsge-



spräch mit den Beteiligten", aber doch "dazu, daß der Verhandlungsleiter auf nach seiner Auffassung offene Fragen hinweist und den Beteiligten Gelegenheit gibt, dazu Stellung zu nehmen" (*Kopp 1983:916*; weiter zur Anhörung: *Bartels 1985*; *Rubbert 1985:89*). Das heißt aber nicht mehr und nicht weniger, daß die Möglichkeit für ein solches umfassendes Gespräch nicht ausgeschlossen ist und weiter, daß der Verhandlungsleiter im Hinblick auf die Klärungsbedürftigkeit einer Sachfrage eine Position beziehen soll.

Gerade im konfliktreichen Massenverfahren erliegt - wie im vorliegenden Fall - die Verhandlungsleitung jedoch häufig der Versuchung, Konflikte durch eine möglichst restriktive Auslegung des Ermessensspielraums bei der Ausgestaltung der Anhörung bzw. der Erörterung zu regulieren (*Dollinger 1986*; *Rubbert 1985:89*), d.h. lediglich "anzuhören", und sich im wesentlichen auf moderierende und sitzungspolizeiliche Aufgaben zu beschränken, also sozusagen einen Archetyp von Einwegkommunikation zu verfolgen.

Damit gerät gerade auch im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren ein zentrales Anliegen der Erörterung, nämlich "nach Möglichkeit einen gütlichen Ausgleich der divergierenden Interessen herbeiführen" (*Dollinger 1986: 26*; *Stelkens u.a. 1983: 875*), bereits intentional völlig aus dem Blick des administrativen Entscheiders.

*b) Zu den Modellen der positionellen und der diskursiven Kommunikation*

Wir greifen einen Gedanken auf, den *Ueberhorst (1985: 369 ff.)* idealtypisch für zwei Politikstile im Umgang mit der Kerntechnik entwickelt hat und übertragen ihn auf zwei gegenläufige Kommunikationsmodelle.

Positionelle und diskursive Kommunikation lassen sich folgendermaßen umschreiben (Schaubild 1):

## Schaubild 1: Kommunikationsmodelle

(In Anlehnung an Ueberhorst 1985: 370 ff.)

<b>Positionelle Kommunikation</b>	<b>Diskursive Kommunikation</b>
<p>Beansprucht konsistente Position.</p> <p>Grenzt Einwände als gegnerische Position aus.</p> <p>Sucht und beansprucht Wissenschaftler für die eigene Position, ignoriert Kontroversen in der themenrelevanten Wissenschaft und disqualifiziert wissenschaftlich begründete Einwendungen.</p> <p>Fordert als Mehrheit die Minderheit zur Akzeptanz demokratischer Mehrheiten auf.</p> <p>Ist gegen den Diskurs, in den die Position nicht als Vorgabe eingeht, ist aber "dialogbereit" im Sinne positionierender Überzeugungsstrategien.</p>	<p>Anerkennt offene Fragen und alternative Handlungsmöglichkeiten.</p> <p>Hat beim Thema nur potentielle Kooperationspartner und gleichberechtigte Teilnehmer.</p> <p>Sucht Kommunikation mit kontroversen wissenschaftlichen Positionen in der Absicht, die Art des wissenschaftlichen Dissenses und den Bereich politischer Bewertungsaufgaben und weitere Forschungsaufgaben zu erkennen.</p> <p>Behält sich als Mehrheit das Recht auf Irrtum und Lernprozeß vor.</p> <p>Ist gegen die Position, die sich dem Diskurs nicht stellen will, ist aber offen für alle kontroversen Positionen, erreicht durch Diskurs neue konsensfähige Positionen.</p>

Es soll nicht behauptet werden, daß dies ein uneingeschränkt gültiges Abbild empirischer Realität wäre - als ob nicht auch Einwender realiter positionell kommunizierten. Eine Zuordnung der Modelle zu den beiden Akteursgruppen erscheint uns aber sinnvoll und gerechtfertigt vor dem Hintergrund der jeweils vorherrschenden **Kommunikationserwartungen**. Zum einen haben sie als Ausgangspunkt die **Verteidigung** von sicherem Wissen in Form wissenschaftlich-technischen Wissens, zum anderen als Ausgangspunkt die **Beweisführung**, daß vorgeblich gesichertes naturwissenschaftlich-technisches Wissen kontrovers bewertet werden kann und zunächst darüber ein Konsens (wieder) herzustellen ist.

Mit diesen Kommunikationsmodellen verbinden sich gleichzeitig Erwartungen an den Ablauf des Erörterungstermins und an das eigene Rollenverhalten. Da im Gesetz wenig über den Ablauf und die Ausgestaltung des Erörterungstermins festgelegt ist, haben die Parteien die Möglichkeit, ihre eigene Vorstellung durchzusetzen. Schon von daher ist es nicht verwunderlich, daß die Struktur der Kommunikation im Erörterungstermin doppelsinnig angelegt ist (*siehe Schmittel in diesem Band, S. 199 ff.*). Die Auseinandersetzung findet auf zwei Ebenen statt: auf der Ebene sachlicher Beziehungen (hier stehen im wesentlichen Sachprobleme zur Debatte) und auf einer Metaebene, der Beziehungsdefinition (hier werden die Bedeutungen der sachlichen Aussagen festgelegt und Definitionen über Verfahrensregeln durchgesetzt). Beide Ebenen werden oft simultan benutzt und in vielen Fällen findet eine Vermengung statt. Mit Hilfe der Kommunikationsmodelle soll im ersten Anlauf diese etwas verworrene Situation im faktischen Prozeß der Kommunikation analytisch geklärt werden. Schaubild 2 zeigt in groben Umrissen die Kommunikationsstruktur im Erörterungstermin und ordnet den Akteuren Interaktionsformen, Erwartungen und Kommunikationsweisen zu.

Schaubild 2: Kommunikationsstruktur im EÖT

Akteure	Interaktion	Erwartungen	Modell
Genehmigungs- behörde (Verhandlungs- leiter)	Moderation	Anhörung	Einweg- kommunikation
Antragsteller	Monolog	Rechtfertigung des Antrages	positionelle Kommunikation
Einwender	Fragen, Anklagen und Einwände	Dialog	Diskurs

Insgesamt kann man neben der sachlichen Auseinandersetzung den faktischen Verlauf des Erörterungstermins auch als einen ständigen Kampf um die Festlegung der Kommunikationsstruktur deuten, bei dem jede Partei ständig aufs Neue versucht, jeweils ihr Kommunikationsmodell verbindlich für den gesamten Prozeß zu erklären. Dies dürfte ein wesentlicher Grund für die allseitige Frustration im Erörterungstermin sein: die ungeklärte Lage auf der Beziehungsebene der Beteiligten.

Geht man vom Sinngehalt des Begriffs Erörterung aus, so wird man auf die klassische Rhetorik verwiesen. Erörtern ist hier eine Methode der Problemanalyse, in dem das Problem von allen Seiten betrachtet und die unterschiedlichen Lösungsstrategien miteinander verglichen werden (*Mayer-Tasch 1978*). Voraussetzung hierfür ist die prinzipielle Gleichstellung der Beteiligten und der allgemeine Zugang zu den verfügbaren Informationen. Keine der Parteien ist schon von vornherein im Besitz der richtigen Lösung, sondern erst im Gespräch werden die Bedingungen für eine Lösung des Problems gefunden.

Schon diese kurze Betrachtung zeigt, daß mit Erörterung mehr gemeint ist, als die rechtliche Anhörung. Anhörung geht von einer prinzipiell asymmetrischen Beziehung der Parteien aus. Hier ist der Anzuhörende auf die Rolle des Einwenders beschränkt. Er darf seine Argumente und Einwendungen zwar vortragen, auf Kontext, Problemdefinition und Verarbeitung der Kommunikation hat er jedoch keinen Einfluß; dies bleibt allein der Verwaltung vorbehalten, die ihre Entscheidung unter Ausschluß der Öffentlichkeit trifft.

Die Strategie der positionellen Kommunikation geht einen Schritt über die Anhörung hinaus. Für sie ist es wichtig, daß im Verfahren argumentiert wird. Zwar bleibt die Beziehung zum Einwender nach wie vor asymmetrisch, da schon von vornherein feststeht, auf wessen Seiten die richtigen Argumente sind; gleichwohl soll der Einwender überzeugt und dazu gebracht werden, die richtige Position zu akzeptieren. Dies setzt zumindest voraus, daß er angehört und mit ihm diskutiert wird. Überzeugungsarbeit ist zu leisten. Unter diesem Aspekt wird der Opponent ernst genommen. Ihm werden unter Umständen auch Zugeständnisse gemacht. Einfluß auf die Grundentscheidung bleibt ihm selbstverständlich verwehrt.

Erst im Modell der diskursiven Kommunikation steht Erörterung als Prozeß des Austausches von Argument und Gegenargument im Zentrum des Verfahrens. Prinzipiell kann jede Position hinterfragt werden. Keine befindet sich a priori im Besitz der Wahrheit. Hinter dieser Vorstellung verbirgt sich das Konsens-Modell

von Habermas (*Habermas 1981*). Alexy hat die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung formuliert. Für rechtlich strukturierte Verfahren nennt er folgende Diskursregeln: "Jeder, der sprechen kann, darf an den Diskursen teilnehmen. Jeder darf jede Behauptung problematisieren. Jeder darf jede Behauptung in den Diskurs einführen. Jeder darf seine Einstellung, Wünsche und Bedürfnisse äußern". Derartige Regeln sind nicht nur theoretisch gemeint, sondern sollen "zugleich Anforderungen an tatsächlich stattfindende Argumentationen" enthalten (*Alexy 1983* S. 358 u. 361). Nun sind diese Diskursregeln sicherlich idealisierte "Maximalvorstellungen", auf die zwar hingearbeitet werden kann, die aber das Verfahren als Ganzes nicht allein strukturieren können. Anhörung und Diskurs bilden die beiden äußeren Punkte, zwischen denen die Praxis der Erörterung oszilliert.

Hinter diesen verschiedenen Kommunikationsmodellen verbergen sich schließlich unterschiedliche Vorstellungen über die Funktion des Genehmigungsverfahrens insgesamt.

Bei den ersten beiden Modellen steht der Entscheidungsakt im Vordergrund. Verfahren haben die Aufgabe, unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben in möglichst kurzer Zeit eine sachgerechte Entscheidung herbeizuführen.

Luhmann hat dies bisher am klarsten ausgesprochen: "Im Bereich realistischer Entscheidungstätigkeit sollten daher Organisation und Verfahrensweisen nicht nur unter dem Gesichtspunkt einer Aufwandsökonomie entworfen und beurteilt werden, sondern sie finden ihr letztes Kriterium in der Rationalität des Entscheidens, die sie ermöglichen, darin nämlich, wie viele Möglichkeiten sie in begrenzter Zeit zu erfassen und gegeneinander abzuwägen gestatten" (*Luhmann 1969* S. 204). Wenn dies das Ziel des Verfahrens ist, müssen weitere mit zu übernehmenden Funktionen stören. "Die Ordnung von Entscheidungsschritten unter dem Gesichtspunkt rationaler Problembearbeitung und hoher Chancen für brauchbare Ergebnisse, wie die moderne entscheidungstheoretische Organisationsforschung sie anstrebt, wird kaum eine Form annehmen können, die zugleich ein Optimum an werbender Wirkung erbringt und dem Bürger das Gefühl des Beteiligtseins an einer eigenen Sache vermittelt. Gerade in den Augen des Publikums trennen sich dann Effizienz auf der einen und Befriedigungswert oder Legitimität der Entscheidung auf der anderen Seite" (*Luhmann 1969* S. 207). Die Rationalität moderner bürokratischer Verfahren sieht Luhmann gerade in der funktionalen Entkoppelung von Entscheidung und Beteiligung der Betroffenen. In modernen Gesellschaften - so sein Argument - wird Verwalten in dem Maß rational und effi-

zient, in dem es von Konsensbeschaffung entlastet wird. Politik demgegenüber kommt die Aufgabe zu, genau diese Legitimation zu beschaffen. Dies mag in evolutionärer Perspektive zutreffen und ein Blick auf die Entwicklungsländer zeigt, daß eine korruptionsfreie Verwaltung, die formal korrekt und effizient arbeitet, ebenso wie eine demokratische Politik mit einem Mehr-Parteien-System erst dann möglich sind, wenn die funktionale Trennung von Politik und Verwaltung vollzogen ist. Nur hat dies für die neu entstehenden Probleme bei Genehmigungsverfahren wenig Bedeutung, weil die Forderung nach Partizipation der Betroffenen gerade aus Funktionsdefiziten dieser Differenzierung entstanden ist. Dem Genehmigungsverfahren, aber auch anderen Verwaltungsverfahren werden eben weitere Funktionen aufgegeben, da Politik weder die Kontrolle der Verwaltung noch Konsens oder gar Legitimation auf diesem Entscheidungsfeld beschaffen kann (oder will). Damit tritt ein zweites Modell des Verwaltungsverfahrens ins Blickfeld. Simon nennt es das Kooperationsverfahren (*Simon 1985*, S. 62ff). Kooperationsverfahren sind nicht einfach auf die Herstellung einer effizienten Entscheidung angelegt. Ihr Ziel ist es vielmehr, den formellen Rahmen für einen Interessenausgleich aller Beteiligten zu schaffen. Thematische und im weitestgehenden Sinne strukturelle Offenheit bilden hier die wichtigsten Merkmale. Sowohl die konkrete Gestaltung des Verfahrens als auch die präzise Problemdefinition bleiben den Verfahrensbeteiligten überlassen. Als ein Problem bleibt die genaue Zuordnung zwischen materiellem und formellem Recht bestehen. Wenn das Kooperationsverfahren nur den Rahmen für rechtlichen und sachlichen Diskurs bildet, müssen die Beteiligten die konkreten Rechtshandlungen selber bestimmen. Damit wird konsequent von einer Gleichstellung aller Interessen im Verfahren ausgegangen. Dieser Verfahrensvorstellung neigen die Vertreter des diskursiven Kommunikationsmodells zu.

Nun wäre es sicherlich falsch, wollte man allein auf die Vernunft der Beteiligten im Verfahren setzen und alle Abläufe dem herzustellenden Konsens der Akteure überlassen; schon die knappen Ressourcen Zeit und Geld zwingen auch im Kooperationsverfahren zu einem Mindestmaß an Organisation. Die Steigerung der Beteiligungsmöglichkeiten erhöht notwendigerweise auch die Anzahl der zutreffenden Entscheidungen. Ein Aushandlungsprozeß bedarf insgesamt mehr Organisation als ein Entscheidungsprozeß, da es hier mehr Kontingenz abzuarbeiten gilt (*Luhmann 1987*).

Kooperative Strukturen im Genehmigungsverfahren zu umweltrelevanten Großvorhaben einzuführen, wird zusätzlich noch durch die Verwissenschaftlichung

des Entscheidungsgegenstandes erschwert (*vgl. Bechmann*, in diesem Band S. 503 ff.). Bei komplexen Entscheidungsmaterien nimmt die Bedeutung der (von den Verfahrensbeteiligten) gewonnenen Primärinformationen ab; die sogenannten Sekundärinformationen (von Experten erzeugtes Wissen) hingegen gewinnen an Gewicht. Dadurch wird die Konsensfindung durch eine zunehmende Pluralisierung der Interpretation von Tatbeständen, aber auch von Bedürfnissen und Interessen, auf keinen Fall erleichtert (*Fürst 1988, Spaemann 1977*).

Ein Blick nach Amerika könnte jedoch zeigen, daß es Verfahrensalternativen gibt, die bei komplexen, insbesondere bei verwissenschaftlichen Entscheidungen helfen, diese Probleme zu bewältigen (*Boucsein 1987, Passavant 1987, Whitehead 1981*).

Nicht nur daß im amerikanischen Verwaltungsverfahren den Parteien großer Einfluß auf den Verhandlungsstoff eingeräumt wird, insgesamt spielt die Öffentlichkeit im Verfahren selbst eine dominante Rolle. Bekanntgabe der Durchführung des Verfahrens und Anhörung im Verfahren sind selbstverständlich öffentlich. Darüberhinaus besteht Aktenöffentlichkeit und in vielen Fällen müssen die Leitungsgremien der agencies (entspricht ungefähr der deutschen Verwaltungsbehörde) öffentlich tagen (*Jarass 1985*). Im Gegensatz zum deutschen Recht, das immer noch der Verwaltung die "Herrschaft über das Verfahren" zuweist, bildet sich in Amerika zunehmend eine Verwaltungspraxis heraus, die kooperative Formen der Konfliktlösung bevorzugt. "Negotiation" und "Mediation" sind solche häufig praktizierten Konfliktlösungsmechanismen.

"Negotiation" geht von dem Ziel aus, im gemeinsamen Disput die konsensfähigen Interessen herauszuarbeiten, um auf dieser Basis zu von allen Seiten getragenen Vereinbarungen zu kommen (*Passavant 1987*). Wichtigste Voraussetzung dieser Kooperationsstrategie stellt die prinzipielle Trennung von Sachproblemen und Interessenstruktur dar, sowie die Trennung von Interessen und Personen. Wird diese Regel eingehalten, können dann Alternativen gesucht werden, und bei noch divergierenden Interessen beginnen Kompromißverhandlungen. Im Laufe der Verhandlungen sollen sich die Parteien ein gemeinsames objektives Kriterium erarbeiten, wonach die Alternativen gewichtet werden, um zu einer Präferenzordnung der Alternativen zu gelangen (*Fischer/Ury 1981*).

"Mediation" erweitert diesen Ansatz (*Ozawa/Susskind 1985*). In das Verfahren wird ein neutraler Vermittler eingeführt, der gleichsam eine Katalysatorenrolle übernimmt. Er versucht Informationsdefizite zu beseitigen, Wertdifferenzen zwi-



schen den Parteien zu mildern, Mißverständnisse aufzuklären, Kompromißvorschläge anzubieten. Vermittler - als objektive Außenstehende - bieten für die streitenden Parteien die Möglichkeit, ihre Konflikte auf den Dritten abzulenken.

Beide Formen der Kooperation haben einen doppelten Sinn: auf der sachlichen Ebene möglichst viele Gesichtspunkte und Alternativen ins Spiel zu bringen; auf der motivationalen Ebene, die Beteiligten in ein Verfahren einzubinden, um Zustimmung und Unterstützung für die gefundene Vereinbarung zu finden. Gerade bei komplexen und weitreichenden Verwaltungsentscheidungen ist die Behörde auf dieses Motivmanagement und die Mitarbeit der Betroffenen angewiesen. Auf der kognitiven Seite können diese Verfahrensregulierungen dazu beitragen, daß Entscheidungen zum einen variantenreicher, zum anderen reflexiver werden, d.h. in ihren Voraussetzungen durchschaubar und daher reversibel. Ungewißheit als Grenze des Handlungswissens wird hier zur konstitutiven Handlungsbasis für die Entscheider.

Mit zunehmendem Einbau kooperativer Formen in das Verwaltungsverfahren ändert sich auch die Rationalitätsform. Kooperation und Partizipation sind im deutschen Verwaltungsverfahren nicht neu. Mit den Instituten der Anhörung, des Rechtsschutzes oder der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde schon immer versucht, das Verfahren für Dritte zu öffnen. Entscheidend war jedoch, daß die "Herrschaft über das Verfahren" fest in den Händen der Behörde blieb und die Entscheidung ergebnisorientiert war; sich auf die Form substantieller Rationalität bezog. Man war überzeugt, abschließend eine richtige Entscheidung getroffen zu haben.

Kooperatives Handeln bezieht sich primär auf die Prozedur. Sein Ziel ist es, die aktive Beteiligung der Betroffenen zu erreichen, um im Verfahren selbst eine brauchbare Lösung zu finden. Man könnte hier von einer prozeduralen Rationalität sprechen (*Ladeur 1985*). Die Diskussion um die Gestaltung der Genehmigungsverfahren - insbesondere auch um die Ausgestaltung Öffentlichkeitsbeteiligung - bei umweltrelevanten Großvorhaben kann man generell als eine allgemeine Umorientierung verstehen die versucht, materielle Maßstäbe rechtlicher Regulierung durch prozedurale Formen des fairen Verfahrens zu ersetzen. Dies dürfte aber kaum ohne eine Aufwertung der Öffentlichkeit im Verfahren insgesamt zu erreichen sein.

## Literatur

- Alexy, R.:  
Theorie der juristischen Argumentation. Suhrkamp, Frankfurt/M 1983
- Bartels, H.:  
Die Anhörung Beteiligter im Verwaltungsverfahren: dargestellt anhand von § 24 SGB X, Berlin, Duncker und Humblat 1985
- Boucsein, W.:  
Beteiligung der Öffentlichkeit bei großtechnischen Vorhaben. in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 37 (1987), S. 518-525
- Dollinger, W.:  
Bürgerbeteiligung im Genehmigungsverfahren von Großprojekten. Bamberg 1986
- Fischer, R.; Ury, W.:  
Getting to Yes - Negotiating Agreement Without Giving. Indianapolis 1981
- Fürst, D.:  
Aktivitätsfolgenabschätzung - zu ihren Auswirkungen auf Planungssysteme. in: Die Öffentliche Verwaltung 41 (1988), S. 49-56
- Habermas, J.:  
Theorie des kommunikativen Handelns I. Suhrkamp, Frankfurt/M 1981
- Hausmann-Grassel, B.:  
Bürgerbeteiligung an gebundenen Verwaltungsentscheidungen. Probleme des Anlagen-Genehmigungsverfahrens nach dem BImSchG aus der Sicht der Drittbetroffenen. Darmstadt 1985
- Jarass, H.D.:  
Besonderheiten des amerikanischen Verwaltungsrechts im Vergleich. in: Die Öffentliche Verwaltung 1985, S. 377-387
- Kopp, F.O.:  
VwVfG, Kommentar. 3. Auflage, München 1983
- Ladeur, K.H.:  
Die rechtliche Kontrolle planerischer Prognosen. in: Natur und Recht 7 (1985), S. 81-90
- Luhmann, N.:  
Legitimation durch Verfahren. Luchterhand, Darmstadt 1969
- Luhmann, N.:  
Partizipation und Legitimation: Die Ideen und die Erfahrung, in: Luhmann, N. (Hg.): Soziologische Aufklärung 4; Westdeutscher Verlag, Opladen 1987, S. 152-160
- Mayer-Tasch, P.C.:  
Umweltrecht im Wandel. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1978

Ozawa, C.P.; Susskind, L.:  
Mediating Science - Intensive Policy Disputes. in: Journal of Policy Analysis and Management 5 (1985), S. 23-39

Passavant, O.:  
Mittlerunterstützte Kooperation in komplexen Verwaltungsprojekten. in: Die Öffentliche Verwaltung 1987, S. 516-523

Rubbert, S.:  
Saal- und Medienöffentlichkeit mündlicher Verhandlungen zwischen Verwaltung und Bürgern. Frankfurt/M., Bonn, New York, 1985

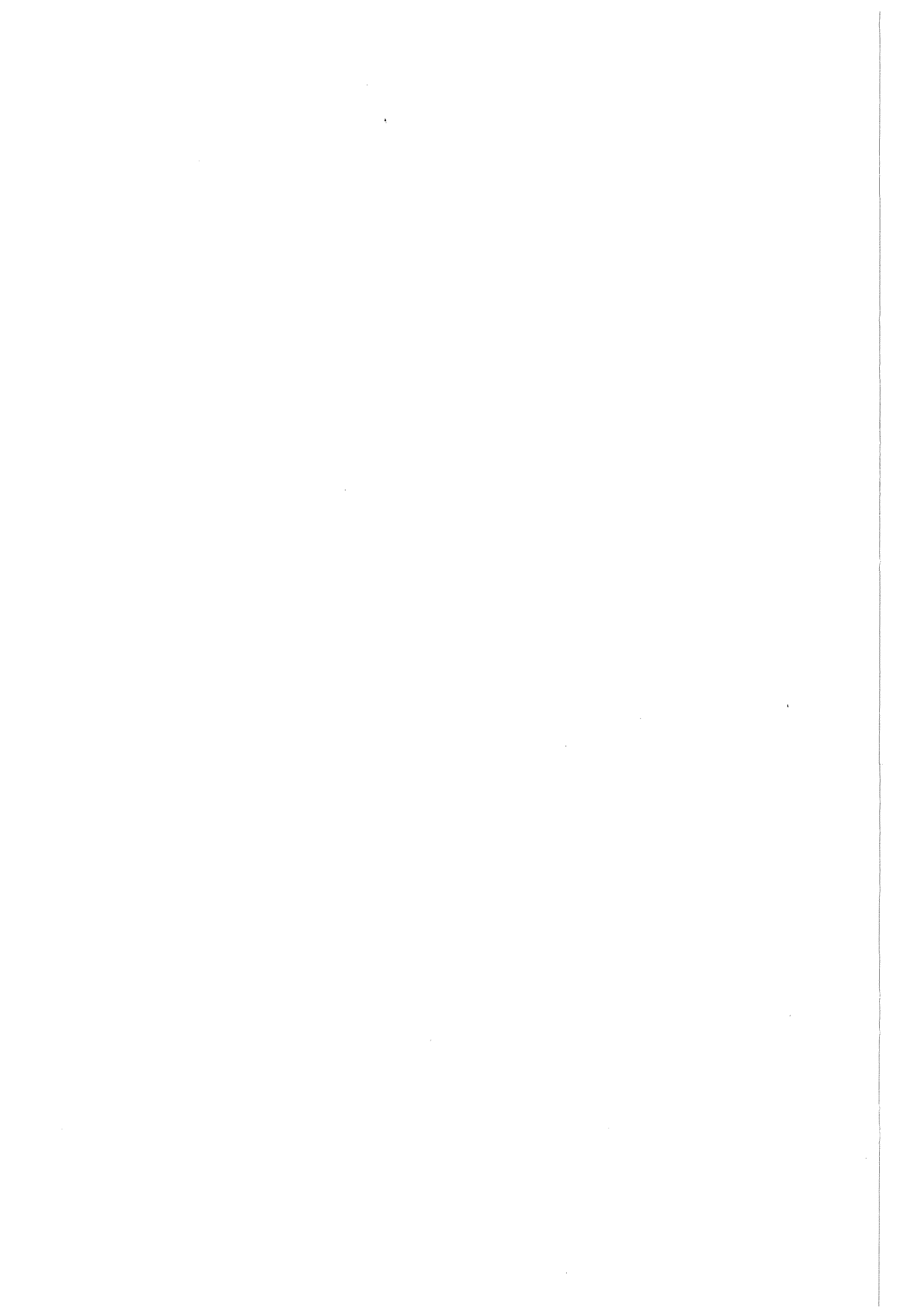
Simon, T.:  
Verfahren und verfahrensadäquate Rechtsformen im Sozialrecht. Nomos, Baden-Baden 1985

Spaemann, R.:  
Zur Kritik der politischen Utopie. 10 Kapitel politischer Philosophie. Stuttgart, Klett, 1977

Stelkens, P. u.a.:  
Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 2. Neubearb. Auflage, München, Beck 1983

Überhorst, R.:  
Positionelle und diskursive Politik - Die Bewährung einer demokratischen Technologiepolitik an den Chancen kritischer Argumente zur Brütertechnik, in: Meyer-Abich, K.M.; Überhorst, R. (Hg.): Ausgebrütet - Argumente zur Brutreaktorpolitik. Basel-Boston-Stuttgart 1985, S. 356-395

Whitehead, C.:  
Die Mitwirkung der Bürger an der staatlichen Planung in den Vereinigten Staaten von Amerika. Informationen zur Raumentwicklung 5 (1981), S. 55-62



*D. Blickle*

## **Die Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren aus der Sicht des Verwaltungspraktikers**

### 1.

Seit dem Mühlheim-Kärlich-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts sind die Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren ein bevorzugtes Thema in der juristischen Diskussion. Leider hat diese Entscheidung, jedenfalls nach meinem Eindruck, mehr Fragen aufgeworfen als gelöst, wie die diesem Beschluß folgenden Verwaltungsgerichtsentscheidungen gezeigt haben. Insbesondere die Zuweisung einer materiellen Schutzfunktion an das Verfahrensrecht ist bisher dogmatisch noch nicht vollständig bewältigt. Über diese systematisch-dogmatischen Schwierigkeiten hinaus gibt es vermutlich weitere Ursachen für die Unsicherheiten der zuständigen Behörden und der Gerichte bei der Bewältigung des die Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehenden atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens.

Ziel jeden Rechts ist die sozialadäquate Bewältigung des zu regelnden Lebenssachverhalts. Sozialadäquat kann die Regelung nur sein, wenn sie den Eigengesetzlichkeiten des Sachverhalts soweit Rechnung trägt, wie dies die für ein gezieltes Zusammenleben erforderlichen Grundregeln zulassen. Voraussetzung dafür - für eine in dieser Weise sozialadäquate Regelung - ist jedenfalls die möglichst genaue Kenntnis des in Rede stehenden Lebenssachverhalts. Wer bei der **Regelung** von einem falschen Sachverhalt ausgeht, wird kaum ein vernünftiges Ergebnis erzielen können. Entsprechendes gilt für die **Anwendung** von Regeln und Rechtsvorschriften. Nach meiner Vermutung ist die in der Rechtssprechung festzustellende Unsicherheit bei der Auslegung der Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung auch auf nicht zutreffende Vorstellungen über den dabei vorgefundenen Lebenssachverhalt zurückzuführen. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, daß dazu empirische Untersuchungen angestellt werden, wie dies im Projekt des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwal-

tungswissenschaften in Speyer und des Kernforschungszentrums Karlsruhe geschieht.

Trotzdem konnte sich die Baden-Württembergische atomrechtliche Genehmigungsbehörde nicht zu einer direkten Mitwirkung am Vorhaben entschließen. Gegenstand der Untersuchung ist nämlich ein noch nicht abgeschlossenes Genehmigungsverfahren. Bei einer direkten Mitwirkung am Vorhaben sahen wir die Gefahr, daß der Anschein einer Befangenheit entstehen könnte. Daher die Verweigerung der direkten Mitwirkung. Aus dem selben Grund will ich mich im folgenden nicht speziell zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren GKN II äußern, obwohl dies Gegenstand der heute präsentierten Fallstudie ist, sondern nur allgemein zur Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren. Ich will insbesondere versuchen, die Erwägungen aufzuzeigen, die für die Ausnutzung der Freiheitsgrade, die die einschlägigen Verfahrensvorschriften lassen, aus meiner Sicht von Bedeutung sind.

Erwarten Sie bitte nicht Belege und Einzelnachweise von mir, wie sie in einer empirischen Untersuchung eigentlich vorausgesetzt werden können. Ich kann Ihnen nur meine Meinung wiedergeben, wie sie sich im Laufe der Jahre aufgrund der gemachten Erfahrungen gebildet hat. Patentrezepte für die optimale Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung gibt es nicht und wird es nie geben. Das Kernstück, der Erörterungstermin, ist eine Interaktion jeweils verschiedener Individuen, deren Verhalten sehr stark abhängig von ihren Erwartungen an die beteiligten Gruppen und der Gruppen an sie ist. Es wird deshalb letztlich jeder Erörterungstermin individuell ablaufen. Das in einem Fall richtige Verhalten des Verhandlungsleiters kann in einem anderen Fall falsch sein.

## 2.

Betrachtet man die in Baden-Württemberg bisher durchgeführten atomrechtlichen Genehmigungsverfahren und die dabei erfolgte Öffentlichkeitsbeteiligung, so fallen vor allem zwei erhebliche Veränderungen ins Auge, die sich stark auf den Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung ausgewirkt haben: Die Entwicklung von individuellem Protest einzelner gegen geplante Vorhaben zum straff (z.B. in Bürgerinitiativen, Verbänden) organisierten Protest und die Mobilisierung der Massen. Es liegt auf der Hand, daß ein Erörterungstermin in einem Verfahren mit zehntausenden von Einwendern anders vorbereitet und durchgeführt werden muß, als in einem Verfahren mit wenigen Einwendern. Im Hinblick auf die eingangs apostrophierte Rechtsprechung zu den Vorschriften der Öffentlichkeitsbe-

teiligung ist es besonders wichtig, Verfahrensfehler zu vermeiden. Es gilt deshalb, eine Organisation zu finden, die dieses Ziel möglichst nicht gefährdet.

Mit den angeführten Verschiebungen einher ging eine Verschiebung des Spektrums der Einwender. Als die individuellen Einwendungen dominierten, beteiligten sich überwiegend in der Umgebung der geplanten Anlagen wohnende Bürger am Verfahren. Mit der Mobilisierung der Massen wurde von den Organisatoren auch in weiter Entfernung um Einwendungen gegen das geplante Kernkraftwerk geworben. Meist geschah dies durch Einsammeln von Unterschriften in ausgelegten Einspruchslisten und durch Versendung von formularmäßigen Einspruchsschreiben, verbunden mit der Aufforderung, das unterschriebene Formular innerhalb der Einwendungsfrist an die Genehmigungsbehörde zu schicken.

Diese Entwicklung war recht interessant. Sie verlief nicht geradlinig und ist noch nicht abgeschlossen. Die Mobilisierung der Massen gelang als erstem Hans Helmut Wüstenhagen aus Karlsruhe mit seinem Bundesverband der Bürgerinitiativen. Nach seinem mysteriösen Rückzug aus diesen Aktivitäten wurde die Initiative von örtlichen Bürgerinitiativen übernommen, die teilweise wesentlich straffer organisiert waren.

Mit dieser Entwicklung wurde die meines Erachtens von Anfang an festzustellende Besonderheit der Einstellung der Einwender in atomrechtlichen Genehmigungsverfahren besonders deutlich. In aller Regel lehnen die sich am Verwaltungsverfahren beteiligenden Einsprecher die friedliche Nutzung der Kernenergie schlechthin ab - es geht ihnen nicht um das Wo und Wie der geplanten Anlage. Einwender gegen ein Straßenbauvorhaben oder gegen einen Flugplatz oder gegen eine Abfalldeponie oder eine neue Bahnlinie sind in der Regel nie gegen den Straßen-, den Luft- oder Eisenbahnverkehr und nie gegen eine geordnete Abfallbeseitigung, sondern nur gegen das geplante Vorhaben an der vorgesehenen Stelle oder gegen das Vorhaben, so wie es geplant ist. Darüber, daß dies bei atomrechtlichen Genehmigungsverfahren grundlegend anders ist, darf man sich nicht dadurch hinwegtäuschen lassen, daß auch in atomrechtlichen Verfahren mehr und mehr in den Einwendungen auf Details der geplanten Anklage eingegangen wird. Wie aus den von den Einwendern daraus gezogenen Schlußfolgerungen klar hervorgeht, geschieht dies nicht in der Absicht, zu einer Optimierung des geplanten Vorhabens beizutragen, sondern um damit zu beweisen, daß die Nutzung der Kernenergie nicht zu vertreten ist, weil - wie das jeweils angeführte Argument nach Meinung des Einwenders zeigt - die Risiken nicht beherrschbar sind.

### 3.

Dieser entscheidende Unterschied der Einstellung des Einwenders im Verfahren ist meines Erachtens der Grund dafür, daß viele atomrechtliche Erörterungstermine für alle Beteiligten so unbefriedigend verlaufen und Frustrationen auslösen. Dies ist unvermeidlich. Die Öffentlichkeitsbeteiligung und das Verfahren überhaupt erfolgt auf der Grundlage des Atomgesetzes. Dieses steht nun der Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken keineswegs indifferent gegenüber, sondern fordert, wenngleich unstreitig nur unter dem Vorbehalt der Gewährleistung des erforderlichen Schutzes von Leben, Gesundheit und Sachgütern vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen, ausdrücklich deren Förderung. Daran ist die für den Vollzug des Atomgesetzes zuständige Behörde selbstverständlich gebunden. Die Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren ist deshalb von rechts wegen keine geeignetes Forum dafür, die grundsätzliche Ablehnung der Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken wirksam zu artikulieren. Beim einsprechenden Bürger, dem es eben darum geht, der diese Zusammenhänge aber nicht kennt und vielfach - wie Reaktionen auf entsprechende Hinweise im Erörterungstermin zeigen - auch gar nicht wahrnehmen will, entsteht so leicht der Eindruck, als sei alles schon im vorhinein entschieden und die Öffentlichkeitsbeteiligung nur eine Farce. Die Behördenvertreter, die die Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen haben, fallen leicht in Resignation. Sie werden frustriert, gerade wenn sie diese Öffentlichkeitsbeteiligung ernst nehmen, weil sie erkennen müssen, daß der für die Einsprecher entscheidende Punkt ausgeklammert werden muß. So kann eine Kommunikation zwischen den Verfahrensbeteiligten mit dem Ziel einer Annäherung der kontroversen Standpunkte gar nicht zustandekommen.

Die unbedingte prinzipielle Ablehnung des geplanten Vorhabens durch die Einsprecher, das Fehlen jeder Kompromißbereitschaft, prägt den Ablauf des Erörterungstermins entscheidend. Es liegt auf der Hand, daß es wenig Sinn macht, in einem solchen Falle den Versuch zu unternehmen, den oder die Einsprecher seitens der den Termin durchführenden Behörde oder ihrer Sachverständigen zu überzeugen, daß ihre Einwendungen unbegründet seien. In früheren Erörterungsterminen hat man auch in Baden-Württemberg entsprechende Versuche unternommen. Sie sind nicht nur mißglückt, sondern haben auch noch den Eindruck erweckt, die Genehmigungsbehörde und ihre Gutachter stünden auf der Seite der Antragsteller, sie seien parteiisch.



Die Auswirkung dieser stets gegebenen Besonderheit atomrechtlicher Öffentlichkeitsbeteiligungen auf den Verlauf des Erörterungstermins ist allerdings recht unterschiedlich. In den Verfahren mit zahlreichen Einsprechern tritt der Konflikt in der Regel offen und in aller Schärfe zu Tage. Die Beteiligten betrachten und behandeln sich weitgehend als Gegner. Die den Erörterungstermin durchführende Genehmigungsbehörde wird in der Regel nicht als neutraler Sachwalter akzeptiert. Dies zeigt sich etwa in dem zu Beginn solcher Erörterungstermine regelmäßig ablaufenden Ritual der Ablehnung des Verhandlungsleiters wegen Befangenheit, völlig unabhängig davon, wie er sich verhält. Dies zeigt sich auch sonst im Verhalten der Einsprecher den Behördenbeteiligten gegenüber. Im Genehmigungsverfahren des Kernkraftwerks Wyhl ist der Konflikt trotz Anwesenheit von Polizeikräften bis zu Tätlichkeiten eskaliert. In solchen Situationen ist es den Behördenvertretern naturgemäß schwer, den Anschein der Voreingenommenheit zu vermeiden - sie werden ja nur von einer Seite angegriffen. Die Gefahr, daß sich bei solchen Anlässen eine Frontlinie zwischen den Einsprechern auf der einen und den übrigen Verfahrensbeteiligten auf der anderen Seite bildet, ist groß. Dieser Effekt sollte aber unter allen Umständen vermieden werden.

Auf der anderen Seite verlaufen trotz der auch in diesen Fällen gleichen Ausgangslage viele Erörterungstermine völlig friedlich, bisweilen sogar in fast freundschaftlicher Atmosphäre. Es sind dies Erörterungsterminverfahren mit wenigen Einsprechern und ohne öffentliche Resonanz. Ein Musterbeispiel dafür war etwa die Öffentlichkeitsbeteiligung vor der Ausstattung der kompakten natriumgekühlten Kernspaltungsanlage (KNK) des Kernforschungszentrums mit einem schnell/thermischem Kern, also vor seiner Umrüstung in einen schnellen Brüter, wie dies sicher heute in den Schlagzeilen hieße. Der bereits erwähnte und gefürchtete Wüstenhagen hatte auch in diesem Fall, allerdings ohne Erfolg, versucht, gegen dieses Vorhaben die Massen zu mobilisieren. Er war auch zum Erörterungstermin erschienen, hat sich aber ganz anders verhalten, als z.B. in Wyhl. Er mußte geradezu gebeten werden, seine Einwendungen zu erläutern. Der Termin war rasch zu Ende.

Überhaupt zeigt sich immer wieder, daß gegen Änderungsvorhaben von bereits genehmigten kerntechnischen Anlagen weit weniger Einwendungen erhoben werden, als im Verfahren vor der ersten Genehmigung der betreffenden Anlage. Das war so bei den Kernkraftwerken Wyhl, Neckarwestheim, Philippsburg und verschiedenen Verfahren zu Anlagen des Kernforschungszentrums. Aber auch bei solchen Änderungsvorhaben wird das Verfahren der Öffentlichkeitsbetei-

ligung in erster Linie als Mittel zum Protest gegen die Kernenergie und den weiteren Betrieb der betreffenden Anlage insgesamt angesehen.

Für den Verlauf eines Erörterungstermins ist offenbar ganz entscheidend, ob eine kritische Masse an Einwendern zusammenkommt.

Eine große Rolle spielt die Resonanz des Vorhabens in der Öffentlichkeit, die augenblickliche psychopolitische Situation in bezug auf die Kernenergie (Stichworte: Harrisburg und Tschernobyl), der Organisationsgrad der Einwender, das Charisma ihrer Anführer usw. Aber auch z.B. die Person des Verhandlungsleiters spielt eine Rolle. So hat es sich als Fehler erwiesen, Minister als Verhandlungsleiter zu bestimmen. Damit würde der Erörterungstermin zwangsläufig politisiert - gewissermaßen entschlicht. Dies konnte nicht gutgehen und ist nicht gutgegangen.

#### 4.

Wichtig für die Frage, welche Konsequenz aus dem erhobenen Befund für die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu ziehen sind, ist zunächst die Frage nach ihrer Funktion im Verfahren. Die ursprünglich überwiegend vertretene Auffassung, sie diene nur der Genehmigungsbehörde als Informationsquelle, um ihr bislang etwa unbekannt aber entscheidungserhebliche Umstände zu offenbaren, ist überwunden. Seit der Mühlheim-Kärlich-Entscheidung wird daneben und hauptsächlich die Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung und vor allem des Erörterungstermins in der Gewährung vorbeugenden Rechtsschutzes gesehen. So sagt das Bundesverwaltungsgericht in einer neuen Entscheidung, die im Erörterungstermin mögliche Erläuterung der Einwendungen verfolge den Zweck, die Behörde zu veranlassen, begründete Einwendungen bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen und nicht begründete Einwendungen auszuräumen.

Der Einwender soll so die Möglichkeit erhalten, im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung Einfluß auf die Erteilung der Genehmigung zu nehmen. Entsprechendes gilt selbstverständlich auch für die andere Seite, den Antragsteller. Die Pflicht, die rechtzeitig erhobenen Einwendungen mit dem Antragsteller und den Einsprechern mündlich zu erörtern, ist dem Inhalt nach also die Pflicht, vor der Entscheidung rechtliches Gehör zu gewähren. Nicht aus den Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung hergeleitet werden kann eine Mitentscheidungsbefugnis der Einsprecher - weder zur Sache selbst noch zur verfahrensmäßigen Abwicklung. Aber auch dies wird in den Erörterungsterminen gefordert - den er-

hobenen Einwendungen wird von den Einsprechern mindestens in Massenverfahren ein plebiszitärer Charakter beigemessen.

Vor allem die Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung als Instrument der Rechtsgewährung muß bei der Gestaltung des Verfahrens und bei der Ausfüllung der von der Verfahrensordnung eingeräumten Freiheitsgrade beachtet werden. Für die Rolle der Genehmigungsbehörde und ihrer Gutachter empfiehlt sich meines Erachtens deshalb eine weitgehende Anlehnung an die Regeln und die Praxis der Gerichtsverfahren. Freilich hat die Genehmigungsbehörde es wesentlich schwerer als ein Gericht. Gerichte werden in Deutschland - von Randgruppen einmal abgesehen - immer noch allgemein institutionell als Autorität akzeptiert. Behörden in der Regel nicht mehr ohne weiteres. Dies zwingt zu einer Zurückhaltung bei Äußerungen zur Sache selbst, um nicht den Eindruck der Befangenheit oder Voreingenommenheit zu erwecken. Auch ein solches Verhalten wird nicht uneingeschränkt von jedem akzeptiert. Sehr oft wird im Erörterungstermin selbst eine klare Stellungnahme der Behörde zur gerade angesprochenen Sachfrage verlangt und ihre Verweigerung heftig kritisiert. Dabei ist meist nicht erkennbar, ob die Frage gestellt wird, um sie beantwortet zu erhalten, oder um nach einer Beantwortung in irgend einer Form den Vorwurf der Befangenheit zu erheben.

Die erste bei der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu entscheidende Frage ist die nach den auszulegenden Unterlagen. Sie ist an und für sich in der atomrechtlichen Verfahrensordnung geregelt. Stets ist jedoch von der Öffentlichkeit die Forderung erhoben worden, auch die bis dahin eingeholten Gutachten zur Einsicht für jedermann auszulegen. In Baden-Württemberg geschieht dies regelmäßig. Einsicht genommen in die ausgelegten Unterlagen und Gutachten wird aber nur selten und wenn, offenbar in erster Linie mit dem Ziel, Verfahrensfehler zu suchen. So wurde in einem Verfahren von einem Einsprecher das Fehlen einer Seite "entdeckt" und als Verfahrensfehler gerügt. Wir haben daraufhin veranlaßt, daß in allen Verfahren künftig bei der Auslegungsstelle stets ein vollständiger Zweitsatz der ausgelegten Unterlagen vorhanden ist, auf den in solchen Fällen zurückgegriffen werden kann.

Bei der Wahl von Ort und Zeit des Erörterungstermins nimmt die Behörde in erster Linie Rücksicht auf die in der Nähe des Standorts wohnenden Einsprecher. Bei der Wahl des Ortes spielt allerdings die zu erwartende Zahl der Einsprecher eine Rolle. Alle erscheinenden Personen sollten nach Möglichkeit Platz finden.

Entgegen der Regel der Verfahrensordnung ist der Erörterungstermin nach der baden-württembergischen Verwaltungspraxis öffentlich. Zugangskontrollen mit Feststellung der Personalien, um die Zutrittsberechtigung zu überprüfen, führen in der Regel zu Spannungen und Auseinandersetzungen, die man vermeiden sollte, wo man kann. Hinzu kommt, daß im Hinblick auf die Möglichkeit, sich in jedem Stadium des Verwaltungsverfahrens eines Beistandes bedienen zu können, kaum je eine Person zurückgewiesen werden könnte. Sie würde regelmäßig sofort von einem anwesenden Einsprecher zum Beistand ernannt.

Das Gebot der Zurückhaltung gilt insbesondere auch für die Abwicklung des Erörterungstermins selbst. Die Vermeidung von Verfahrensfehlern ist, wie bereits erwähnt, ein wichtiges Ziel. Der Ablauf des Termins muß deshalb so organisiert werden, daß jeder Einsprecher auch zu Wort kommen kann. Dies ist problematisch bei der in § 12 Abs. 2 der atomrechtlichen Verfahrensordnung ausdrücklich erwähnten Möglichkeit, einer nach Themen zusammengefaßten Erörterung von Einwendungen, insbesondere, wenn es, wie z.B. im Falle Wyhl, zum Kampf um die Mikrofone kommt. Meines Erachtens ist es deshalb zweckmäßiger, den erschienenen Einsprechern nacheinander in einem nach objektiven Kriterien festgelegten Reihenfolge die Gelegenheit zur Erläuterung ihrer Einwendungen zu erteilen. Zweifellos führt dies dann zu zahlreichen Wiederholungen, die aber nach meinen Erfahrungen auch bei einer thematisch zusammengefaßten Erörterung der Einwendungen nicht vermieden werden. Die nach Personen geordnete Erörterung der Einwendungen kann so durchgeführt werden, daß Zweifel daran, daß jeder Einsprecher die Möglichkeit hatte, im Erörterungstermin zu Wort zu kommen, nicht aufkommen.

Besonders problematisch ist naturgemäß die Festsetzung von Redezeiten bzw. die Entziehung des Wortes bei Ausführungen neben dem Gegenstand des Erörterungstermins oder der erhobenen Einwendungen. Hierbei bewegt sich der Verhandlungsleiter zwischen Scilla und Charybdis. Läßt er den Dingen seinen Lauf, hat er den Vorwurf zu gewärtigen, die Sache einfach aussitzen zu wollen, greift er ein, wird ihm die Verweigerung des rechtlichen Gehörs vorgeworfen. Er kann es nie allen recht machen. Da der letztere Vorwurf schwer wiegt und von rechtlicher Bedeutung ist, drängt es sich auf, ihn nicht aufkommen zu lassen. Gleichermäßen schwierig ist die Ausübung der durch § 12, Abs. 4 der atomrechtlichen Verfahrensordnung eingeräumten Ordnungsgewalt, z.B. die Entscheidung, zur Beendigung einer Störung die Polizei zu rufen oder nicht. Auch hier sollte die Reaktionsschwelle nicht allzu tief liegen.

Auf die Sachentscheidung hat die Öffentlichkeitsbeteiligung praktisch keinen Einfluß. Dies hat nichts damit zu tun, daß die Angelegenheit vorab bereits entschieden wäre, oder daß die Genehmigungsbehörde die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht ernst nähme. Der Genehmigungsbehörde bisher verborgen gebliebene, aber entscheidungserhebliche Umstände oder Erkenntnisse bringt sie nicht zu Tage. Dies ist angesichts der ohne Rücksicht auf die Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführten umfassenden Aufklärung des Sachverhalts und der lückenlosen Begutachtung des Vorhabens und der Eignung des Standorts durch kompetente Sachverständige nicht überraschend. Hinzu kommt, daß es inzwischen ein umfangreiches Regelwerk für kerntechnische Anlagen gibt und deshalb insoweit keine besonderen Diskussionen über den gültigen Stand der Technik geführt zu werden brauchen. Schließlich wird, jedenfalls bei Kernkraftwerken, bei neuen Anlagen auf bewährte und in anderen Fällen bereits als genehmigungsfähig erkannte Technik zurückgegriffen.

Auf die Begründung der zu treffenden Entscheidung wirkt sich die Öffentlichkeitsbeteiligung erheblich aus. Ein wesentlicher Teil des für sie erforderlichen Aufwands entfällt auf das Eingehen auf die erhobenen Einwendungen. Mühe macht dabei besonders die Beschaffung der in den Einwendungen oftmals angeführten grauen Literatur, die den Einsprechern, die sie anführen, in der Regel auch nicht bekannt ist.

## 5.

Reicht die Regelung der atomrechtlichen Verfahrensverordnung?

Von Ausnahmen abgesehen reicht die Regelung der atomrechtlichen Verfahrensordnung aus, um auch in schwierigen Fällen eine Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung - des Erörterungstermins - zu ermöglichen, die den gesetzlichen Zweck, die Gewährung rechtlichen Gehörs nicht verfehlt. Dazu muß im wesentlichen nur sichergestellt werden, daß jeder erschienene Einsprecher auch zu Wort kommt. Befriedigend für alle Beteiligten wird sich meines Erachtens ein Erörterungstermin dann nie gestalten lassen, wenn es den Einwendern wie in der Regel um die Verhinderung der Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken schlechthin geht. Die Auseinandersetzung mit dieser Frage kann dann, wenn eine Entscheidung des Gesetzgebers vorliegt, wie im Atomgesetz, eben nur auf der parlamentarischen Ebene erfolgen und nicht in einem Genehmigungsverfahren.

ren. Weil diese Erkenntnis nicht allgemein akzeptiert wird, ist die Durchführung der atomrechtlichen Verfahren so schwierig geworden.

Der oftmals erhobene Vorwurf, die Öffentlichkeitsbeteiligung, speziell der Erörterungstermin, verlaufe wegen des Verhaltens der Antragsteller so unbefriedigend, ist nach meinen Erfahrungen nicht richtig. In einzelnen Fällen kann zwar auch nach meinem Eindruck dem Vorwurf der Arroganz an die Adresse einiger Betreibervertreter und auch einiger Behördenvertreter nicht unbedingt widersprochen werden, doch hat dies den Verlauf des Erörterungstermins nicht entscheidend beeinflußt. Der Umgang der Verfahrensbeteiligten untereinander und die Atmosphäre des Termins war auch dann nicht anders, wenn keine Spur von Arroganz festzustellen war. Entsprechendes gilt für die häufig geäußerte Vermutung, unzureichende und unverständliche Ausführungen der Antragsteller zu den Ausführungen der Einwender seien die Ursache für die gespannte Atmosphäre und die aufgetretenen Frustrationen. Nach meinen Beobachtungen haben sich die Vertreter der Antragsteller vor allem in den letzten Erörterungsterminen sehr darum bemüht, zu den Einwendungen und zu den von den Einsprechern aufgeworfenen Fragen wahrheitsgemäß, vollständig und verständlich Stellung zu nehmen. Wiederum ohne daß dies zu einem befriedigenden Verlauf des Erörterungstermins geführt hätte oder auch nur zur Vermeidung entsprechender Anschuldigungen der Einsprecher.

An der vorgefundenen Situation würde sich nach meiner Überzeugung auch dann nichts entscheidendes ändern, wenn bei der Beteiligung der Öffentlichkeit ganz andere Wege gegangen würden, etwa in Form von Hearings durch neutrale Institutionen, wie sie in England anscheinend erfolgreich durchgeführt werden. Mir scheint dieser Erfolg aber in erster Linie auf die größere Bereitschaft der Engländer, Mehrheitsentscheidungen und ordnungsgemäß zustande gekommene Entscheidungen der zuständigen Behörden zu akzeptieren, zurückzuführen zu sein.

*Gotthard Bechmann*

## **Strukturelle Probleme der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben**

Selten sind in der Rechtswissenschaft die Gefahren der Technik für das rechtliche Regelwerk so helllichtig diagnostiziert worden, wie durch den konservativen Staatsrechtslehrer Ernst Forsthoff. Er sah schon früh die Bedrohungen für die Souveränität des Staates, die aus der Dynamik der wissenschaftlich-technischen Entwicklung herrühren.

Es scheint so, daß seine Befürchtungen heute durch die Wirklichkeit, insbesondere bei umweltrelevanten Großvorhaben, noch weit übertroffen werden (*Forsthoff 1965, 1970*)

Eindringlich warnt er vor der Möglichkeit, daß sich der Staat mit dem technischen Prozeß identifiziere. Dies könne entweder durch die Übertragung staatlicher Entscheidungsgewalt auf die technischen Sachverständigen oder durch die Erhebung technischer Zwecke zu Gesetzesbestimmungen geschehen. Das Atomgesetz bestimmt ausdrücklich den Staat als Förderer einer Technologie, und darüber hinaus werden technische Regelungen privatrechtlicher Vereinigungen (DIN-Vorschriften, KTA-Regeln, Grenzwerte) quasi als rechtliche Normen gehandhabt. In diesen Bereichen hat der Staat, bzw. die öffentliche Verwaltung schon längst ihre Definitionsmacht an die vereinigte Kompetenz von Wissenschaft und Wirtschaft abgegeben. Der Staat wird dadurch zum Vollstrecker technischer Imperative - ein Zustand, der den rückwärtsgewandten Rechtsstaatsdenker Forsthoff zum Erschauern bringen müßte, sah er doch im Staat die einzige gesellschaftliche Instanz, die der drohenden Vernichtung individueller Freiheitsrechte durch den technischen Prozeß Einhalt gebieten könnte.

Zwanzig Jahre später offenbart sich die gesamte Ambivalenz der Forsthoffschen Diagnose (*Neumann 1984*). Wohl sind fast alle seine Vorhersagen eingetroffen. Das Rechtssystem ist durch die rasante Entwicklung der Technik in vielen Bereichen ausgehöhlt worden (*Roßnagel 1984, Papier 1981*). Luhmann spricht sogar von der Zunahme der "Willkürkomponente" und den "Leerformeln" im Umweltrecht (*Luhmann 1986*). Jedoch hat gerade *die* gesellschaftliche Institution am augenscheinlichsten versagt, die in Forsthoffs Augen der Garant für die Frei-

heitsrechte und die Instanz der Setzung normativer Grenzen für den technischen Fortschritt sein sollte: der Staat. Der Staat als "Hüter einer konkreten politischen Ordnung" hat auf vielen Gebieten die Rolle eines Promotors der Technik freiwillig übernommen, während die gesellschaftlichen Kräfte, die Forsthoff aus seinem Staatsverständnis eher mit Mißtrauen beobachtete - die sozialen Bewegungen - zwangsweise in die Rolle gedrängt wurden, ethische und rechtliche Grenzen des technischen Fortschritts einzumahren. Fast gewinnt man den Eindruck, daß die Konservativen zwangsweise den Keim ihrer Hoffnung ins gerade Untergehende pflanzen mußten. Die Institutionalisierung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts hat nicht unwesentlich dazu beigetragen, daß die Trennung von Staat und Gesellschaft obsolet wurde, die für Forsthoff die Basis seines Staats- und Rechtsverständnisses bildete.

Am Beispiel der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben - in unserem Fall Genehmigung eines Kernkraftwerks - soll nach der empirischen Analyse noch auf einige strukturelle Probleme hingewiesen werden, die sich hinter dieser Fallstudie exemplarisch für die Rechtsstruktur verbergen.

Mit "strukturelle Problemen" soll ein doppelter Aspekt der gesellschaftlichen Realität bezeichnet werden. Zum einen ist damit gemeint, daß sich objektiv neue Problemlagen sowohl für das Rechtssystem, die öffentliche Verwaltung als auch für die Betroffenen aus der Struktur und den Folgen umweltrelevanter Großvorhaben ergeben. Zum anderen wird auf einen subjektiven Tatbestand abgestellt, auf die Erfahrung nämlich, daß sich in den Aussagen der Beteiligten nicht nur deren persönliche Ansichten oder Meinungen ausdrücken, sondern daß das Gemeinsame ihrer Äußerungen der subjektive Reflex auf objektive Veränderungen in der Struktur der Gesellschaft ist.

An vier Punkten soll gezeigt werden, wie die Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben Probleme aufwirft, deren Lösung nicht mehr ohne Veränderung der rechtlich-dogmatischen Struktur befriedigend zu erreichen ist.

Es handelt sich hierbei um folgende Problembereiche:

- EVU als quasi öffentliche Unternehmen;
- informale Vorverhandlungen;
- Verwissenschaftlichung der Verwaltungsentscheidung;
- Verfahrensbegriff.



Diese vier Punkte reflektieren zum einen die Veränderung der Realität, die mit dem Aufkommen umweltrelevanter Großvorhaben sich vollzogen hat, zum anderen spiegeln sie typische Problemlagen wider, an denen die herkömmliche rechtliche Regulierung zu versagen droht und die dogmatischen Rechtsfiguren in Gefahr geraten, inhaltsleer zu werden.

### 1. Unternehmergenehmigung oder Planungsentscheid?

Besonders an technischen Großprojekten mit ihren weitreichenden ökologischen Gefährdungen, ihrem hohen Risikopotential, ihrer komplexen sozio-technischen Struktur und ihrem entsprechenden sozialen und politischen Konfliktstoff, kann man ablesen, wie die traditionelle Rechtsstruktur in Frage gestellt wird.

Schon bei der Einordnung der Verfahrenstypisierung gerät man bei umweltrelevanten Großvorhaben in Schwierigkeit. Die rein instrumentelle Unterscheidung zwischen Unternehmergenehmigung und Planfeststellung scheint bei der Erfassung des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens nicht recht zu greifen oder zu sinnvollen Ergebnissen zu führen (*Kuhnt 1978*). Im Atomrecht, aber auch im BImSchG finden wir eine Kombination von gewerberechtlichen und Planfeststellungsregelungen, so daß auch die hartnäckigsten Verteidiger der Unternehmergenehmigung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren von "planerischem Einschlag" bei Genehmigungsverfahren für großtechnische Anlagen sprechen müssen (*Ronellenfitsch*, in diesem Band, S. 29 ff.).

Für diese Verlegenheit lassen sich gute Gründe anführen, die zum einen in der faktischen Struktur und gesellschaftlichen Organisation von Großprojekten zu finden sind, die aber auch schon durch das normative Regelwerk begründet werden. In seinen rechtlichen Begriffen und normativen Sicherheitsvoraussetzungen ist das Atomgesetz noch stark an die Überlegungen und rechtliche Grundstruktur des technischen Sicherheitsrechts des ersten Preußisches Dampfkesselgesetzes von 1831 orientiert. Wesentliche Prämisse dieses Regelwerkes stellt der Gedanke der Selbstorganisation und Selbstregulierung der Wirtschaft dar. Technische Sicherheitsmaßnahmen sind in die alleinige Verantwortung der Industrie gegeben, der Staat prüft allein, ob die normativen Rahmenbedingungen eingehalten sind und die rechtlichen Belange Dritter nicht verletzt wurden. Dementsprechend wurde das Genehmigungsverfahren als wenig "komplex" empfunden. Die Prüfung beschränkte sich im wesentlichen auf die technischen (auch bautechnischen) Erfordernisse; die Standardisierungsfrage gab im allgemeinen nicht

zu eingehenden Überlegungen Anlaß, ebenso waren auch die Sicherheitsbestimmungen im wesentlichen unkompliziert zu prüfen, da hier das "trial and error"-Verfahren und die Erfahrung des technischen Sachverständigen ausreichten, um befriedigende Entscheidungen zu treffen. Erst als die technischen Projekte größer und in ihrer gesamten Struktur voraussetzungsreicher wurden, nahmen die Probleme der technologischen Regulierung umfassendere Dimensionen an.

Nicht allein bauliche und technische Merkmale stehen nun zur Debatte, sondern auch alle sozialen und wirtschaftlichen Aspekte spielen eine große Rolle im Genehmigungsverfahren. Die Identifizierung von Langzeitfolgen und die Beurteilung ungewisser Auswirkungen haben die technische Prüfung auf ein hohes Komplexitätsniveau anschwellen lassen. Hinzu kommt ein grundlegender gesellschaftspolitischer Wandel in der Einschätzung umweltrelevanter Großvorhaben.

"Umweltschutz" und "Bürgerbeteiligung" stehen hierfür als wesentliche Begriffe. Somit dürfte die Voraussetzung der Gewerbeordnung sowohl auf technischer, juristischer und gesellschaftspolitischer Ebene für diese Art industrieller Verfahren obsolet geworden sein.

Umweltrelevante Großprojekte lassen sich nicht mehr mit den technischen Vorhaben vergleichen, die durch die Gewerbeordnung reguliert werden konnten. Sie sind fast in allen Dimensionen ökonomischer, sozialer oder auch technischer Art über diese Projekte hinausgewachsen. Aber auch das rechtliche Regelwerk ist in diesem Bereich komplexer und nicht mehr so eindeutig an klaren rechtsstaatlichen Strukturen orientiert, wie dies noch vor 80 Jahren möglich war (*Ladeur 1984*).

Es kann hier nicht der Ort sein, alle angesprochenen Veränderungen im Detail nachzuzeichnen (vgl. *Hinz 1974; Wolf 1986*). Es sollen nur einige Bedingungen aufgezählt werden, die unserer Meinung nach dazu geführt haben, daß bei der Genehmigung von Kernkraftwerken nicht unproblematisch von einer typischen Unternehmerngenehmigung gesprochen werden kann. Diese Bedingungen liegen in der faktischen Ausweitung des Genehmigungsprozesses, der veränderten Rolle des Staates in technischen Innovationsprozessen und in der zunehmenden Komplexität des rechtlichen Regelwerkes.

Offensichtlich weicht der gesamte Planungs- und Entscheidungsprozeß bei umweltrelevanten Großvorhaben von der klassischen Unternehmerentscheidung ab. Am nachdrücklichsten kann man dies bei der Einrichtung von Kernkraftwer-

ken beobachten. Die Forschungsphase und die ersten Pilotprojekte wurden vom Staat vorfinanziert, so daß schon die Innovation durch öffentliche Gelder bestimmt war. Die Einrichtung von Großforschungszentren weisen den Staat als eine wichtige Antriebskraft des wissenschaftlich-technischen Fortschritts aus (*Grawert 1982*). Die Kerntechnik ist die erste Technologie nach dem zweiten Weltkrieg, die in einem umfassenden Planungsprozeß zwischen Staat, Wirtschaft und Wissenschaft entwickelt worden ist Sowohl die Kosten, aber auch die Ausbildung des Personals sowie die Komplexität der Forschung hätten die Industrie überfordert. An die Stelle des Unternehmens als dem Ort der technischen Innovation tritt ein Netz unterschiedlicher Akteure (*Radkau 1983*). Im Netzwerk dieser Akteure nimmt der Staat eine prominente Rolle ein.

Durch die Entwicklung von Energieprogrammen, einer zunehmend dichter werdenden Energieversorgungsplanung und der Übernahme politischer Durchsetzungsmaßnahmen bei der Implementierung der Kernenergie identifiziert sich der Staat mit der Kernenergieentwicklung und wird zum Promotor der technischen Entwicklung in diesem Bereich (*Hermann 1985*). Nicht zuletzt durch die umfassenden Energieversorgungskonzepte des Staates ist der gesamte Energiebereich zum Feld gesellschaftspolitischer Auseinandersetzung geworden. Die Auseinandersetzung um die Kernenergie hat deutlich gezeigt, daß es hier um weit mehr geht, als um die Implementierung einer neuen Technologie. Es sind hier Fragen berührt, die wesentliche gesellschaftliche Ordnungsgrundlagen der Energieversorgung und des rechtlich zu gestaltenden Verhältnisses von Staat und Wirtschaft betreffen. Der Staat ist in diesem Konflikt nicht mehr der neutrale Regulator des gesellschaftlichen Interessenkampfes, sondern unmittelbar Partei. Dies zeigt sich besonders in seiner Rolle als Förderer und Begrenzer der technischen Entwicklung.

In vielen Bereichen der technischen Entwicklung treten Sicherungs- und Förderungsaufgaben des Staates in Widerspruch zueinander, der jeweils im konkreten Fall ausgetragen werden muß (*Grawert 1982*). Kein Wunder also, wenn durch die doppelte Verstrickung des Staates als Förderer und Begrenzer des technischen Fortschritts dieser in ein öffentliches Dilemma gerät, welcher Zweck zur Durchsetzung gelangen soll (*Meyer-Abich 1984*). An der leidvollen Interpretationsgeschichte des § 1 AtomG läßt sich diese widersprüchliche Entwicklung ablesen. Obwohl gemäß BVerwG (*BVerwG/DVBl. 1972, S. 678*) eindeutig der Schutzzweck vor dem Förderungszweck steht, wird in der maßgeblichen juristischen Literatur von einer umgekehrten Präferenzordnung ausgegangen.

Im Hinblick auf finanzielle, organisatorische und politische Interventionen weist sich der Staat als ein bedeutsamer Akteur der kerntechnischen Entwicklung aus. Dieses Engagement hat dazu geführt, daß der Staat gerade auf dem Gebiet technischer Entwicklung in die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung verstrickt wurde und stark an Legitimationskraft eingebüßt hat. Die Klagen über Konsensverlust und der Mangel an gesellschaftlicher Akzeptanz technologischer Entscheidungen und Entscheidungsprozesse sind ein hörbarer Reflex auf die neue Rolle des Staates im wissenschaftlich-technischen Entwicklungsprozeß der Gesellschaft.

Entsprechend sieht auch die gesellschaftliche Opposition ihren hauptsächlichen Ansprechpartner im Staat und erst in zweiter Linie im Betreiber der Kernkraftwerke. Im sozio-politischen Raum wird der Staat für Fehler und Gefahren auf dem Gebiet der Kerntechnik in Verantwortung genommen. Wie auch die Fallgeschichte um GKN-2 detailliert zeigt, fand hier nicht nur ein Konflikt zwischen Privaten (Betreiber versus Betroffene) statt, sondern auch der Staat und seine Vertreter, ob sie nun an der politischen Spitze standen (Ministerpräsident Späth) oder an nachgeordneter Stelle in der Verwaltung (Verhandlungsleiter), waren immer Konfliktgegner.

Angesichts dieser veränderten Rahmenbedingungen des Genehmigungsprozesses dürfte einsichtig sein, daß es bei umweltrelevanten Großprojekten, insbesondere bei Kernkraftwerken, nicht einfach um eine klassische Unternehmerngenehmigung gehen kann. Hinzu kommt noch, daß der Staat in diesem Unternehmen die Aufsicht führt. Schon von daher kann man sagen, daß das Genehmigungsverfahren von den ökonomischen, sozialen und praktischen Voraussetzungen einem Planfeststellungsverfahren in seinen Merkmalen weitaus näher kommt als einer Unternehmerngenehmigung.

Eine entsprechende Vermischung der Merkmale findet sich auch bei der rechtlichen Regelung. Durch die Einführung der §§ 4 ff BImSchG, §7 AtG und §2 LafVG sind die klassischen Schutzzwecke des technischen Sicherheitsrechts wesentlich erweitert und auf eine veränderte Basis gestellt worden. Hofmann spricht hier von einer Erweiterung, Verschärfung und Dynamisierung des Schutzgedankens (*Hofmann 1984, S. 74*).

Nicht nur, daß die Genehmigungsvoraussetzungen um den Vorsorgegedanken erweitert worden sind (§ 6 Nr. 1, 5 Nr. 1 BImSchG), also Fragen der Reststoff- bzw. Abfallbeseitigung hinzukommen (§6 Nr. 1, § 5 Nrn. 2 u.3 BImSchG), gleichzeitig

werden sie auch als dauernde Betreiberpflichten fixiert. Damit hat der Zulassungsakt, wie Hofmann feststellt, "seinen punktuellen und statischen Charakter verloren" (S. 74).

Noch deutlicher wird die Zwitterstellung zwischen präventivem und repressivem Verbot am § 7 AtG, in dem der Behörde ein Versagensermessen eingeräumt wird (vgl. ausführlich: *Schmittel*, in diesem Band, S. 235 ff.).

Was bei *Ronellenfisch* etwas verdeckt als "planerischer Einschlag" bezeichnet wird, kann man auch als eine zunehmende Auflösung des gewerberechtlichen Genehmigungsverfahrens in Richtung planungsrechtlicher Integration bezeichnen. Die eigentliche Genehmigung hat sich im AtG und BImSchG zu einem planerischen, umweltprüfenden und sicherheitsrechtlichen Zulassungsprozeß entwickelt, der das gesamte Verfahren dynamisiert und grundlegend verändert hat im Vergleich zum gewerberechtlichen Genehmigungsverfahren des 19. Jahrhunderts.

Erinnert sei schließlich noch an die Verfahrensstufung, die bei den atomrechtlichen Genehmigungsverfahren dazu geführt hat, daß die Genehmigung in eine beliebige Zahl von Teilerrichtungsgenehmigungen zerlegt werden kann, die jeweils wieder gerichtlich nachprüfbar sind. Hinzu kommt, daß bei umweltrelevanten Großvorhaben in unterschiedlicher Form - aber mit der Tendenz zur Jedermannsbeteiligung - die Öffentlichkeitsbeteiligung fest institutionalisiert worden ist.

## 2. Informale Vorverhandlung

Die Forderung nach seiner Vorverlegung des Rechtsschutzes ist unseres Erachtens durch eine typische Sachlage provoziert worden, die für den Genehmigungsprozeß von umweltrelevanten Großvorhaben zur Tagesordnung gehört: informale Vorverhandlungen.

Sowohl in der Fallgeschichte aber auch bei den Schlüsselpersonen-Gesprächen und bei der Auswertung des Wortprotokolls tritt klar zu Tage, daß die Öffentlichkeitsbeteiligung erst dann beginnt, wenn für die Antragsteller und die Genehmigungsbehörde der Planungs- und Entscheidungsprozeß im wesentlichen abgeschlossen ist. Bei den Verfahren zur Zulassung großtechnischer Vorhaben sind die Rollenverhältnisse der Beteiligten zueinander dementsprechend anders als im alten gewerberechtlichen Genehmigungsverfahren. Dem eigentlichen Genehmigungsprozeß gehen hier schon intensive Vorverhandlungen voraus, bei denen

Antragsteller und Behörde kooperativ ermitteln, in welcher Form ein zu stellender Antrag genehmigungsfähig sein dürfte. Diese Vorverhandlungen haben den Sinn, das Verfahren zu beschleunigen. Der Antragsteller kann im voraus die Bedenken der Behörde bei Antragstellung berücksichtigen, so daß es in der Regel zu keiner Ablehnung kommt. Unter Verfahrensgesichtspunkten und aus der Sicht des Dritten entsteht hier eine Koalition von Behörde und Antragsteller, die die Gefahr in sich birgt, daß wesentliche Entscheidungen aus dem Genehmigungsverfahren in die Vorverhandlungen verlagert werden.

Im Fall GKN II betrug die Vorverhandlungszeit ungefähr  $5\frac{1}{2}$  Jahre. Erst danach wurde der Antrag gestellt (hierzu ausführlich: *Schmittel*, in diesem Band, S. 237).

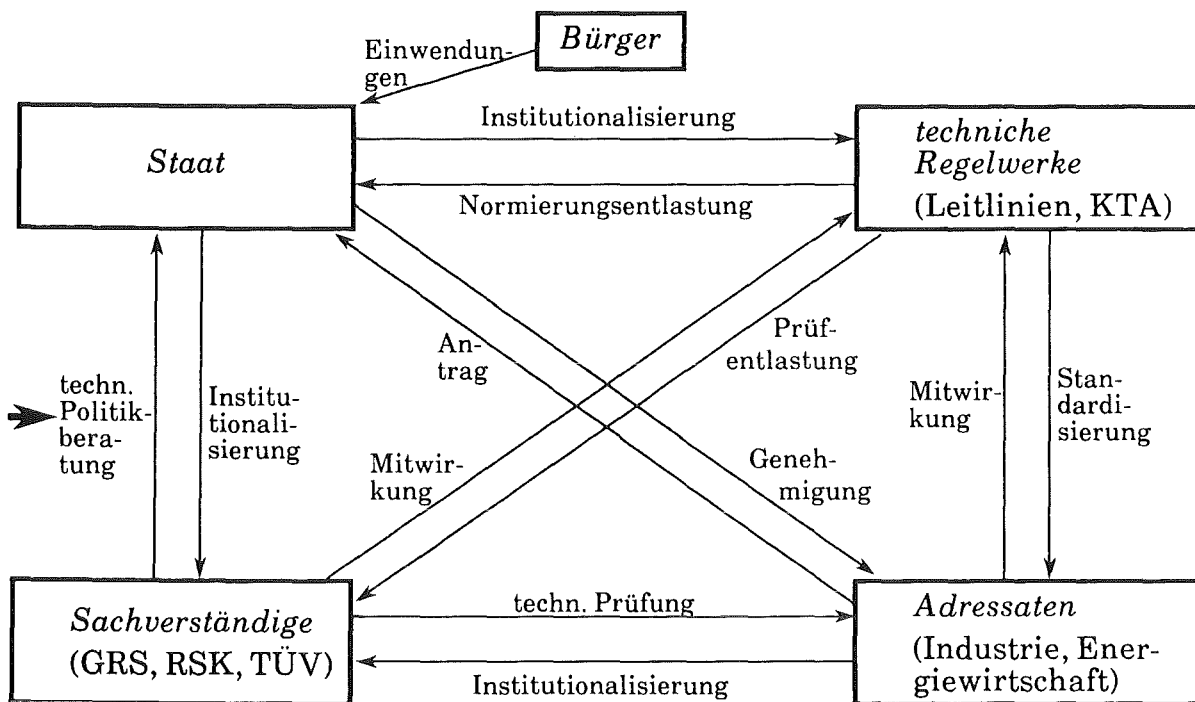
Diese sogenannten informellen Verhandlungssysteme neigen dazu, praktische Entscheidungen zu konstituieren, von denen die Einwender ausgeschlossen sind. Haben sich einmal Antragsteller und Behörde in monate- oder sogar auch jahrelangen Vorverhandlungen geeinigt, so werden es die Betroffenen schwer haben, im anschließenden formellen Genehmigungsverfahren noch wesentliche Abänderungen, geschweige denn eine Ablehnung des Projektes herbeiführen zu können.

Dies muß natürlich bei den Einwendern das Gefühl der Ohnmacht und teilweise auch Resignation hervorrufen. Entsprechend nehmen sie die Genehmigungsbehörde als parteiisch wahr, wie eindeutig aus der Umfrage und aus dem Wortprotokoll hervorgeht. Rechtsschutz suchen sie daher vornehmlich bei Gericht, wie auch die Tatsache zeigt, daß alle Einwendungen im Erörterungstermin aufrecht erhalten wurden und erst der Verwaltungsgerichtsprozeß als die eigentlich rechtliche Auseinandersetzung betrachtet wird..

Ein weiterer Umstand kommt hinzu, der oft durch die Betroffenen thematisiert worden ist. Nach der heutigen Praxis sehen sich die Einwender, auch Dritte genannt, einem bereits detailliert ausgeformten und technisch wie planerisch auf sehr anspruchsvollem Niveau zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde abgestimmten Vorhaben gegenüber. Diese Abstimmung mag sachlich begründet und institutionell abgesichert sein. Für die Einwender bedeutet dies jedoch, sich in kurzer Zeit in eine Materie einzuarbeiten zu müssen, die für sie neu, unübersichtlich und bei dem erreichten Grad der Verwissenschaftlichung kaum in ihrer ganzen Tragweite zu erfassen sein dürfte.

Wie aus dem folgenden Schaubild ersichtlich, steht dem einwendenden Bürger eine starke Phalanx aus Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft gegenüber.

Schaubild 1: Bürger im Beziehungsgeflecht von Regulierungsverfahren \*



\* Quelle: Wolf 1982, S. 259

Nimmt man hinzu, daß bei dem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren die Auslegungsfrist zwei Monate beträgt und ein Monat später der Erörterungstermin anberaumt werden kann, so dürfte deutlich sein, wie schwer die Betroffenen es haben, fachlich adäquate Einwendungen vorzubringen. Das Ausweichen auf allgemeine politische Erörterungen, das von der Behörde immer wieder beklagt wird, dürfte auch hier seinen Grund haben.

Gerade die enge Verwobenheit von wissenschaftlicher Information und Bestimmung von betroffener Rechte, macht die Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben zu einem schwierigen Problem.

Als drittes Problem sei daher noch das Gutachterwesen genannt. Die Genehmigungsbehörde ist bei den Prüfverfahren in der Praxis auf externen Sachverstand angewiesen. Dieser Sachverstand stellt vornehmlich natur- und ingenieurwissenschaftliches Wissen zur Verfügung, das sich auf die technischen Belange des zu prüfenden Vorhabens beschränkt. Andere Aspekte, wie z.B. Sozialverträglichkeitsbetrachtungen spielen keine Rolle, so daß relevante Themen der Einwendungen nicht behandelt werden. Die Gutachter weisen insofern eine positive Voreingenommenheit für das Projekt auf, als sie aus den Kreisen kommen, deren Be-

rufsinhalt es darstellt, die Entwicklung oder die sicherheitstechnischen Verbesserungen der betreffenden Technik zu betreiben (*Mayer-Tasch 1978*).

Kein Wunder also, daß die Rede von der Farce bei den Akteuren der Öffentlichkeitsbeteiligung eine gewisse Plausibilität besitzt.

Antragsteller und Behörde sind sich schon in den Vorverhandlungen einig geworden. Für sie geht es im formellen Verfahren hauptsächlich um eine schnelle Entscheidung, um möglichst ohne Reibungsverluste das Vorhaben genehmigungsfähig zu machen. Zu diesem Zeitpunkt kann eigentlich die Öffentlichkeit nur noch stören und aus ihrer Sicht unnötige Verlängerungen bewirken. Genau diese Einstellung wurde in den Interviews deutlich: Öffentlichkeitsbeteiligung als zusätzliche rechtsstaatliche oder demokratische Pflichtübung. Die Einwander resignieren und setzen im wesentlichen auf die Gerichte - in der Hoffnung, hier ihr Recht zu bekommen.

Nun bilden die informalen Vorverhandlungen kein Spezifikum des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens. Der Aufbau von informalen Verhandlungssystemen zwischen Verwaltung und ihren Partnern scheint vielmehr ein generelles Phänomen des Leistungsstaates zu sein (*Ritter 1979, Bauer 1987*). Besonders im öffentlichen Wirtschaftsrecht häufen sich die Kontakte zwischen Verwaltung und den Repräsentanten wirtschaftlicher Interessen, bei denen Vorabsprachen, Vorentscheidungen und Vorregelungen stattfinden, die die klassische Unterscheidung zwischen Gesetzen, Verträgen oder Verwaltungsakten unterlaufen. Schon längst ist neben der rechtlich geregelten Ausübung hoheitlicher Gewalt die Kooperationsbeziehung für die Verwaltung, bei der versucht wird - ohne den Einsatz rechtlicher Mittel - eine Abstimmung mit den jeweils Betroffenen zu erreichen, ein wichtiges Instrument zur Erfüllung ihrer Aufgaben geworden. Diese Verwaltungspraxis, die besonders bei langfristigen Planungen und Großprojekten geübt wird, tritt erst langsam in das Bewußtsein der Rechts- und Politikwissenschaft. Unter den Stichworten "Informaler Rechtsstaat" und "Neokooperativismus" ist diese neue Rechtswirklichkeit von verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen thematisiert worden (*Bohne 1981, v. Beyme 1984, Schulz-Fielitz 1984*).

Mit informalen Verhandlungssystemen, kooperativem Verhalten oder sogar mit dem Begriff kooperativer Staat sollen die Tatbestände im Verwaltungshandeln bezeichnet werden, die über das einseitig-hoheitliche Handeln hinausgehen und durch das "Prinzip Zweiseitigkeit oder der Zusammenarbeit" (*Ritter 1979*) ge-



kennzeichnet ist. Nicht mehr das Prinzip von Befehl und Gehorsam regiert in diesem Beziehungsgeflecht, sondern die rechtsunverbindliche Absprache, die gleichwohl auf informale Weise die Verwaltung bindet. Vornehmlich auf dem Gebiet der Planung und Steuerung sind Bereiche des Verwaltungshandelns entstanden, die weder die Regelungsdichte von Verträgen noch die Struktur eines Rechtsverhältnisses erreicht haben. Gerade das Informale dieser Beziehung macht ihre Stärke, aber auch ihre Unkontrollierbarkeit aus. Diese neu entstehende Realität entzieht sich einer rechtlichen Durchnormierung ebenso, wie sie sich nicht mehr in das alte Verständnis des Rechtsstaates mit seinem zugrundeliegenden Dualismus von Staat und Gesellschaft einfangen läßt. "Der kooperative Staat ist nicht der Rechtsstaat traditioneller Substanz, der bloß "Arbeitweise und Arbeitsstil" gewechselt hat; das Zurücktreten der hoheitlichen Machtmittel rührt vielmehr an Wirksamkeitsvoraussetzungen des Rechtsstaates. Nicht von ungefähr laufen die meisten Kooperationsvorgänge auf Schienen, die außerhalb der rechtsstaatlichen Formtypik liegen" (*Ritter 1979*, S. 409). Besonders auf dem Gebiet der umweltrelevanten Großvorhaben und ihren Genehmigungsverfahren scheint der Rechtsstaat aus den Schienen gelaufen zu sein. Glaubt man empirischen Untersuchungen (*Mayntz u.a. 1978*, *Bohne 1981*, *Hoffmann-Riem 1982*), so finden im immissionsschutzlichen Genehmigungsverfahren in fast 75 % aller Fälle informale Vorverhandlungen statt. Bei diesen Vorverhandlungen werden die wesentlichen Fragen sowohl verfahrensrechtlicher als auch materiell-rechtlicher Art weitgehend geklärt, so daß bei Einleitung des formellen Genehmigungsverfahrens kaum noch Differenzen zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde auftreten (*Beyerlin 1987*).

Nun wäre es kurzfristig, im informalen Verwaltungshandeln nur eine Pervertierung des Rechtsstaates zu sehen. Man würde unter einer dogmatisch verkürzten normativen Sichtweise die Funktion und Leistung dieser subkutanen Handlungsform verkennen. Zu allererst stellt das informale Verwaltungshandeln eine Reaktion auf die entstehende Komplexität des Rechts dar. Durch Gesetzesflut und zunehmende Einführung von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen ist das Recht, gerade im Bereich der Umweltpolitik und der staatlichen Planung, unübersichtlich und teilweise unberechenbar geworden. Bei vielen Sachverhalten besteht Unsicherheit in Bezug auf ihre rechtliche Regelung (*Tettinger 1980*). Aber auch die Sachmaterie, d.h. die wirtschaftlichen und technischen Vorhaben sind in ihrer Struktur so komplex geworden, daß alle zukünftigen Auswirkungen von vornherein kaum prognostizierbar, geschweige denn rechtlich bewertbar sind (*Eberle 1984*, *Winter 1979*). Die Kooperation zwischen

Verwaltung und Privaten versucht hier, die rechtliche und sachliche Unsicherheit zu beseitigen, und hat dadurch Kompensationswirkungen für die neu entstandene Unberechenbarkeit des Rechts.

Durch die frühzeitige Abstimmung wird darüberhinaus versucht, mögliche Differenzen oder Mißverständnisse abzubauen, bzw. die Möglichkeit gegeben, Rechtsauffassungen gegenseitig abzugleichen. Bauer weist zu Recht auf diesen rationalisierenden Aspekt hin. "Dabei erhält sie (die Verwaltung, G.B.) regelmäßig insbesondere auch Kenntnis über zu erwartende Widerstände, die - etwa unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit - eine Korrektur ursprünglich anvisierter Rechtsauffassungen nahelegen; dadurch kann auf die Vermeidung potentieller Konflikte hingewirkt werden und vor allem das Risiko eines späteren Rechtsstreites mit ungewissem Ausgang verringert werden" (*Bauer 1987, S. 251*). Neben der Verringerung von Rechtsunsicherheit und der Verminderung prozessualer Konflikte sprechen für informale Verhandlungen Effektivitäts-, Praktikabilitäts- und Flexibilitätsgesichtspunkte (*Hucke/Ullmann 1980*). Durch Absprache können Zeit, Geld und Material gespart werden, da in Zusammenarbeit mit der Behörde gerade in Fragen des Umweltschutzes die effektivsten Maßnahmen geplant werden können. Da diese Vorgehensweisen jedoch keinen rechtsverbindlichen Charakter besitzen, können Partner später, wenn andere Voraussetzungen oder neue Bedingungen gegeben sind, ohne weiteres und ohne größeren formalen Aufwand von den getroffenen Vereinbarungen Abstand nehmen. Gerade der Schwebezustand zwischen Verbindlichkeit und Unverbindlichkeit schafft für Private und Behörde den Zustand flexibler Bindungen, um im Normalfall zu komplexen Entscheidungen zu kommen und im Krisenfall unvorhergesehene Faktoren berücksichtigen zu können (*Hoffmann-Riem 1982*). Informale Beziehungen zwischen Privaten und Verwaltung stellen die notwendigen latenten Voraussetzungen für eine rechtsstaatliche Verwaltung im Bereich komplexer und zukunftsorientierter Entscheidungen dar.

Bei allen Vorzügen informaler Verhandlungssysteme für die Effektivität des Verwaltungshandelns dürfen die damit entstandenen Probleme für die Rechtskultur nicht übersehen werden.

Nicht nur, daß durch das enge Netz von Verhandlungen im rechtsfreien Raum die Gefahr entsteht, daß die Verwaltung ihre autonome Position gegenüber Privaten verliert oder daß auf der faktischen Verhaltensebene rechtliche Regelungen und normative Vorgaben unterlaufen oder konterkariert werden (*Winter 1979, Bohne 1984, Hoffmann-Riem 1982*); noch größere Schwierigkeiten wirft die Frage nach

dem Rechtsschutz Dritter bei diesen Kooperationsvereinbarungen auf. Besonders im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren hat sich gezeigt, daß aufgrund der jahrelangen Vorverhandlungen eine prozedurale Unausgewogenheit zwischen Betreibern, Verwaltung und Betroffenen besteht (*Meyer-Abich 1984*). Antragsteller und Behörde bilden, bedingt durch die langwährenden Vorverhandlungen, in der Regel eine einheitliche Front gegenüber den Einwendern. Sie besitzen einen Informationsvorsprung und haben zunächst das Monopol in der Auswahl der Gutachter. Auf all diesen Gebieten ist der betroffene Bürger, was Zeit, Geld und Information betrifft, von Anbeginn der Öffentlichkeitsbeteiligung im Nachteil, so daß er kaum in der Lage sein dürfte, die Vorhaben adäquat zu bewerten oder mögliche Konsequenzen für sich und seine Rechtsposition abzuleiten. Die Forderung nach Vorverlagerung des Rechtsschutzes reflektiert diese ungleiche Situation.

Vorverlagerung des Rechtsschutzes - sowohl für Antragsteller als auch für Betroffene - müßte, soll jener nicht nur Lippenbekenntnis bleiben, drei Probleme lösen:

- In den Prozeß der Vorverhandlungen müßten auf die eine Art oder Weise die Betroffenen eingeschaltet werden. Hier könnte das amerikanische Verwaltungsverfahren einige Anregungen geben:
- Wissenschaftlicher Konsens und Dissens müßten eindeutig offengelegt werden. Die Betroffenen sollten in den komplexen Prozeß der Bewertung umweltrelevanter Großvorhaben einbezogen und mit allen Informationen versehen werden.
- Die Begutachtung sollte in ihrem Spektrum erweitert werden (Sozialverträglichkeit). Im Begutachtungsverfahren müßten Kontroversen offen geführt werden, was alternative Gutachten voraussetzt.

Wie dies organisatorisch und verfahrensmäßig umgesetzt werden kann - dafür liegen in der Literatur genügend Vorschläge vor. Es kann nicht hier der Ort sein, diese im einzelnen zu diskutieren. Klar dürfte jedenfalls geworden sein, daß ein ernst gemeinter Rechtsschutz gerade vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse eine Veränderung sowohl in organisatorischer als eventuell auch in rechtlicher Hinsicht bedeuten würde (*Vgl. dazu schon: Mayer-Tasch 1978* und neuerdings in Anlehnung an das amerikanische Recht *Schwab 1987, Passavant 1987*).

### 3. Verwissenschaftlichung des Verwaltungshandelns

Betrachtet man nun die Problemlagen aus der Sicht des Hauptakteurs des Genehmigungsverfahrens, der Behörde, so stellt man fest, daß bedingt durch die Komplexität umweltrelevanter Großvorhaben Veränderungen des Verwaltungshandelns zum Tragen kommen.

Im Bereich umweltbezogener Verwaltungsentscheidungen wird zunehmend ein Versagen der rechtlichen Steuerung oder zumindest eine Zunahme der "Willkürkomponente" (*Luhmann*) diagnostiziert (*Wolf 1987*). Gemeint ist damit, daß mit dem traditionellen Instrumentarium des Rechtsstaats nur lückenhaft die Probleme der Technologieentwicklung und des Umweltschutzes zu bewältigen sind, da diese an den neu entstandenen Strukturen vorbeigreifen. Dies soll kurz an drei Problembereichen demonstriert werden.

Auf dem Gebiet der Festlegung von Grenzwerten, der Bestimmung des Risikos und des Schutzes der betroffenen Interessen, die wegen der Indirektheit und Intransparenz der Kausalverhältnisse nicht unmittelbar faßbar sind, wird die Definitionswahl und die Regelungsstrenge des Rechts zurückgedrängt.

Gemeinsam ist diesen drei Problemen, daß das Verwaltungshandeln in immer stärkere Abhängigkeit von der Wissenschaft gerät und die eigentliche Entscheidungskompetenz über das zu entwickelnde und anzuwendende Normgefüge verliert.

Im Zuge der allgemeinen Technisierung vieler Lebensbereiche und deren staatlicher Kontrolle schreitet die Verwendung von Grenzwerten unaufhaltsam voran. Ihre Aufgabe ist in einer Unsicherheitsabsorption zu sehen, die das Verwaltungshandeln insoweit entlastet, als nicht mehr jeder einzelne Fall im Bereich der Gefahrenabwehr konkret in seiner Detailstruktur erforscht werden muß. Nun liegt das Problem der Grenzwerte nicht so sehr in ihrer Handhabung - wenn sie einmal aufgestellt sind, gelten sie schlechterdings unabhängig von dem jeweils konkreten Fall -, sondern in ihrem rechtlichen Status und in ihrem Erzeugungsprozeß. Bisher ist in der Literatur noch heftig umstritten, ob es sich bei den Grenzwerten der TA-Luft z.B. um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, der durch Gerichte noch überprüfbar ist, oder ob hier ein "antizipatives Sachverständigengutachten" vorliegt, dessen Überprüfung und Kontrolle in die Kompetenz der Experten fällt, oder ob es sich vielleicht um einen bestimmten Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum der Verwaltung handelt, der durch Norminterpretation und

Normkonkretisierung seitens der Verwaltung kontrolliert werden könnte. Hinter dem rechtlichen Konstruktionsproblem über die Kompetenzverteilung der Wertung verbirgt sich ein prinzipielles Dilemma normativer Begriffe auf dem Gebiet der Technik und Ökologie: die Frage nämlich, wer hier der eigentliche Rechtserzeuger ist. Die klassische Trennung in Tatsachenwissenschaft und wertender Jurisprudenz, nach deren Muster Grenzwerte und andere technische Normierungen in zwei Regelungskomponenten zerfallen: in die bewertende Normierung über den Sicherheitsstandard und in gekoppelte Wenn-Dann-Aussagen über empirische Abläufe (*Koch 1986*), läßt sich bei einer genauen Analyse so schlicht nicht aufrechterhalten. Seit der öffentlichen Auseinandersetzung über Grenzwerte und den Unfall von Tschernobyl ist auch dem sogenannten "Durchschnittsbürger" klar geworden, daß in die naturwissenschaftliche Bestimmung von Grenzwerten Bewertungen und Selektionen eingehen. Sie sind selbst normative Produkte.

Diese Normen werden dann - aufgestellt von privaten Normungsverbänden wie DIN, VDE, VDI - in das Recht übernommen. Unversehens geraten Festlegungen von verfassungsrechtlich nicht legitimierten Instanzen zu Normungsprozessen, die rechtlich verbindlich gemacht werden (*Eckertz 1985*).

Die Festlegung von Gefahren- und Risikogrenzen, bei denen die Verwaltung gezwungen ist, in den technischen Prozeß einzugreifen - entweder indem sie Sicherungsmaßnahmen ohne Rücksicht auf die Kosten verlangt oder aber schlichte Verbote erteilt - haben zu ähnlichen Schwierigkeiten geführt wie die Bestimmung von Grenzwerten.

Die begriffliche Trias Gefahr, Vorsorge, Restrisiko, mit deren Hilfe die herrschende Lehre dieses Problem zu lösen versucht, wirft in der Entscheidungspraxis mehr Fragen auf, als damit gelöst werden (*Roßnagel 1986*). Gefahr, Vorsorge, Restrisiko stellen in der Sichtweise der juristischen Dogmatik wertende Begriffe dar, die jeweils mit konkreten Rechtsfolgen verknüpft sind. Die Verwaltung hat demnach die Pflicht, Gefahren zu vermeiden, Vorsorge zu treffen, die Risiken einer bestimmten Technik im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu mindern, wohingegen das Restrisiko als allgemeines Lebensrisiko von den Betroffenen zu ertragen ist (*Marburger 1981*).

Übergeht man einmal die rein begrifflichen Abgrenzungsprobleme innerhalb dieses Normgebäudes, so beginnen die ernsthaften Zweifel bei der quantitativen und empirischen Festlegung der Grenzen zwischen Gefahr, Vorsorge und Restrisiko.

Wann ist eine Anlage, eine Maschine als gefährlich, wann als riskant und wann als einigermaßen sicher einzustufen? Die Lösung, die in der Rechtswissenschaft gesucht wird - der Weg über Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie allgemein anerkannter Regeln der Technik, Stand der Technik oder Stand von Wissenschaft und Technik - führt zu tautologischen Formulierungen und verdeckt das zugrundeliegende Problem: die Füllung normativer Begriffe durch die Wissenschaft.

Gerade im Bereich der Gefahrenabwehr versagen die traditionellen Lehren des Polizei- und Ordnungsrechts. Alltägliche Gefahren lassen sich nicht mehr mit der Alltagserfahrung zuverlässig einschätzen. Was gefährlich ist, sagen uns Toxiologie und Epidemiologie. Viele Gefahren können erst mit Hilfe hochentwickelter Meßtechniken wahrgenommen werden. Meßwerte, Grenzwerte und ihre Berechnungsverfahren, Umrüstentscheidungen für Altanlagen und finanzielle Sanierungsmaßnahmen machen heute den harten Kern der Verwaltungsentscheidung in diesem Bereich aus. Der von Art. 2 II GG geforderte Schutz von Leben und Gesundheit ruft mehr Mediziner als Juristen in die Arena der öffentlichen Diskussion.

Nur gibt der Rekurs auf den allgemeinen Stand von Wissenschaft und Technik kein sicheres Fundament für Entscheidungen. Gerade im Bereich von Niedrig-Dosis-Strahlungswirkungen, bei chemischen Stoffen oder anderen Folgen von Technologien sind die Wirkungen auf den Menschen und die Umwelt umstritten. Der Einsatz von Wissenschaft erzeugt - so paradox es klingen mag - nicht mehr Sicherheit, sondern vermehrt die Unsicherheit, indem mit immer besseren Meßmethoden bisher unerkannte Wirkungen entdeckt werden. Da Wissenschaft selbst ein unendlicher Prozeß ist, kann es letztlich nur hypothetische Aussagen geben, nicht aber festliegende Grenzziehungen.

Das was als Stand von Wissenschaft und Technik im Rechtsbereich deklariert wird, entpuppt sich bei näherem Hinsehen als ein fragiler Konsens eines Teils der "scientific community", der jederzeit durch neue Ergebnisse in einen Dissens verwandelt werden kann.

Die Verwaltungsentscheidung wird so auch in den Streit der Experten hineingezogen und verliert ihr normativ sicheres Fundament. Der Interpretationsspielraum wird also nicht nur von der Seite der gesetzlichen Programmierung, son-

dern auch von der notwendigen Entscheidung über kontroverse Expertisen her geöffnet.

Damit gerät natürlich die Frage der Informationsfunktion in den Vordergrund. Information bedeutet nun nicht nur Information über rechtliche Positionen der Betroffenen, sondern der Informationsprozeß erweitert sich hier an dieser Stelle zu einem wissenschaftlichen Diskurs, bei dessen Anfang noch keine Partei a priori die Definitionsmacht auf ihrer Seite hat. Legitimität des Verwaltungshandelns bemißt sich an der Rechtmäßigkeit und an der Sachgerechtigkeit der Entscheidung, und gerade dies ist im Streit.

#### 4. Verfahrensbegriff

Bedingt durch die Auseinandersetzung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren und die dadurch angeregte Rechtssprechung läßt sich in den letzten Jahren eine verfassungsrechtliche Aufwertung des Verfahrensrechts verzeichnen (*Goerlich 1981; Blümel 1982; Held 1984*). Höhepunkt dieser Entwicklung bildet das Mülheim-Kärlich-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVefGE. 53, 30 ff). Das neuerstandene Interesse am Verfahren korrespondiert mit zunehmender Einsicht in die Schwächen des Gesetzesbegriffs. Mit wachsender staatlichen Planungstätigkeit verliert die "Herrschaft des Gesetzes" für die Staatstätigkeit an Bedeutung. Die liberale Staatsidee basierte noch im wesentlichen auf der Annahme, daß durch das Gesetz Ordnungsentwürfe und Verhaltensregeln mit größter Präzision und Dauerhaftigkeit aufgestellt werden könnten. In diesem Verständnis stellte das Gesetz beides dar: eine generell abstrakte Anordnung im formalen Sinne, die für eine unbestimmte Vielzahl von Personen und Sachverhalten galt, als auch im materiellen Sinn eine allgemein gültige soziale Ordnung, die in der scharfen Trennung von Staat und Gesellschaft ihr verbindliches Ordnungsmodell besaß. In dem Maße, in dem der Staat zur sozialen Steuerungs- und Ausgleichsinstanz wurde, verlor das Gesetz an Programmierungs- und Kontrollfunktion für die Verwaltung.

Die Gesetze nennen zwar noch die Ziele, die angestrebt werden sollen, und zählen die Gesichtspunkte und Interessen auf, die dabei berücksichtigt werden sollen, überlassen aber die Abstimmung und Konkretisierung der Ziele, die Gewichtung der Interessen sowie die Mittel und Wege zur Zielerreichung weitgehend der Verwaltung (§ 1-4 STBauFG, § 7 AtG).

Viele Bereiche heutiger Verwaltungstätigkeit lassen sich nicht mehr durchgehend gesetzlich programmieren, sondern sind aufgrund von Ermessensentscheidungen, Beurteilungsspielräumen, planerischen Gestaltungsaufgaben und Prognoseentscheidungen in die alleinige Verantwortung der Verwaltung gegeben. Diese weitgehende Emanzipation von gesetzlicher Bindung zeigt sich auch in den Genehmigungsverfahren bei umweltrelevanten Großvorhaben.

Aber nicht nur die schwache gesetzliche Programmierung umweltrelevanter Großvorhaben hat zu einer schwer durchschaubaren Entscheidungssituation im Genehmigungsverfahren geführt, sondern auch der zur Entscheidung anstehende Sachverhalt, die Beurteilung der Auswirkungen des naturwissenschaftlich-technischen Prozesses sowie die damit verbundenen ökonomischen und ökologischen Folgeprobleme haben die Entscheidungsstruktur nicht vereinfacht. Insgesamt kann man davon ausgehen, daß bei der Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben heute komplexere Entscheidungen zu treffen sind, als zu der Phase der ersten großen Industrialisierung im 19. Jahrhundert, aus der noch das heute eingesetzte Rechtsinstrumentarium und das Genehmigungsverfahren in seiner Grundstruktur stammt. Zu Recht weist Wagner auf die veränderte Situation sowohl in rechtlicher als auch in faktischer Hinsicht hin, die sich bei der heutigen Genehmigungspraxis ergeben, wenn er schreibt: "Die gestiegene Entscheidungskomplexität ist auf die veränderten Rahmenbedingungen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zurückzuführen. Im Verlauf der letzten hundert Jahre hat sich die Beschaffenheit der Vorhaben, die im Genehmigungsverfahren zu beurteilen sind, ebenso geändert wie die Umweltsituation, in die diese Vorhaben hineingestellt sind. Auch die Maßstäbe, nach denen umweltrelevante Vorhaben zu beurteilen sind, haben sich gewandelt. Entsprechendes gilt für die organisatorischen und verfahrensmäßigen Entscheidungsbedingungen. Nicht zuletzt haben sich auch Veränderungen des politischen Systems, die die Stellung und das Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung modifiziert haben, auf Genehmigungsverfahren ausgewirkt" (*Wagner 1987 S. 48*).

Grob kann man drei wesentliche Veränderungen feststellen: Bedingt durch die anwachsende fachliche Komplexität wurde der Genehmigungsprozeß verwissenschaftlicht. Die Verwaltung ist gezwungen, im großen Umfang externen Sachverstand bei der Beurteilung des zu genehmigenden Vorhabens hinzuzuziehen. Das Verfahren wird damit zu dem Ort von Expertendiskussionen und führt unmittelbar in wissenschaftliche Grundlagendiskussionen hinein. Mit der zunehmenden Anzahl der zu beurteilenden Auswirkungen entstand auch für die Verwaltung in-



tern die Notwendigkeit, eine ressortübergreifende Entscheidungsstruktur zu schaffen. Bei umweltrelevanten Großvorhaben sind die unterschiedlichen Ressorts im Entscheidungsprozeß beteiligt, so daß schon von einer "administrativen Pluralisierung öffentlicher Interessen" (*Steinberg 1982*) gesprochen wurde. Hinzu kommt, daß in das Verfahren nicht nur Behörde und Anlagenbetreiber einbezogen sind, sondern aufgrund der diffusen und weitreichenden Auswirkungen der Anlage regelmäßig eine Vielzahl von Drittbetroffenen und deren rechtliche Belange mit in den Genehmigungsprozeß einzubeziehen sind. Deren Interessen sind im zunehmenden Maße nicht mehr individualisierbar, sondern artikulieren sich als latent öffentliche Interessen mit starkem Allgemeinbezug.

Die - seit dem Mülheim-Kärlich Beschluß des Bundesverfassungsgerichts - äußerst kontrovers geführte Diskussion um die Grundrechtsrelevanz von Verfahren stellt einen Reflex auf diese neu entstandene Lage im Verfahrensrecht dar.

Bedingt durch die historisch neuen Gefahrendimensionen und den komplexen Auswirkungen technischer Vorhaben erhalten die Grundrechte eine erweiterte Bedeutung. Neben dem Status der Abwehr, die einen Eingriff des Staates in die individuelle Späre des Bürgers verhindern soll, muß der Grundrechtsschutz schon im Verwaltungsverfahren beginnen, da hier irreversible Fakten geschaffen und Entscheidungen getroffen werden, die tief in den Privatbereich des Bürgers hineinreichen. Diese Tatsache ist ein Ausfluß der gewandelten Staatsfunktion und tritt besonders deutlich im Genehmigungsverfahren bei umweltrelevanten Großprojekten zu Tage. Erwähnt seien hier nur Fragen des Restrisikos, Belastungen der Umwelt und Veränderungen der Sozialstruktur. Dies sind alles Entscheidungsprozesse, bei denen das Geltendmachen einer Grundrechtsverletzung nach Abschluß der Verwaltungsverfahren keinen Sinn macht, da die Folgen schon in irreversibler Weise eingetreten sind. Grundrechtsschutz muß rechtzeitig bei der Herstellung der Entscheidung einsetzen. Grundrechte lassen sich auf diesen Gebieten nicht durch detaillierte materielle Normierungen sichern. Wie sollte dies auch bei solch unbestimmten Rechtsbegriffen wie dem "Stand von Wissenschaft Technik" geschehen? Für eine wirkliche Sicherung und reale Grundrechtswirklichung müssen geeignete Verfahrensregeln und Organisationsstrukturen gefunden werden.

Die nachlassende Gesetzesbindung zieht gleichsam die Grundrechtsrelevanz des Verfahrens nach sich. Damit erhalten die **Organisationsstruktur**, die

**Problemdefinition und die Beteiligungsanforderung** im Verwaltungsverfahren eine zentrale Bedeutung.

*a) Organisationsstruktur*

Zu Recht wird in der Literatur darauf hingewiesen, daß der verwaltungsrechtliche Verfahrens begriff, bedingt durch seinen ausschließlichen Bezug auf die Entscheidung, noch stark an die Denkungsweise der Hoheitsverwaltung gebunden ist. Für komplexe Planungs- und Entscheidungsverfahren dürfte er jedoch kaum mehr anwendbar sein (*Simon 1986*).

Schon früh haben demgegenüber Luhmann und Scharpf vorgeschlagen, im Begriff des Verfahrens als einem sozialen System beide Gesichtspunkte zu integrieren (*Luhmann 1969; Scharpf 1970, 1973*). Sowohl der Entscheidungsbezug als auch die sozialen Strukturen und Prozesse können mit Hilfe dieses Begriffs thematisiert werden. Damit wäre eine Brücke zwischen normierendem Verwaltungsrecht und empirisch orientierter Verwaltungswissenschaft geschlagen.

Verfahren als soziale Systeme bezeichnen einen Zusammenhang faktischen Handelns, der darauf angelegt ist, eine einmalige verbindliche Entscheidung zu erarbeiten, und der in seinem zeitlichen Ablauf begrenzt ist. Unter strukturellen Gesichtspunkten ist wichtig, wie im Verfahren die Problemwahrnehmungs- und Informationsverarbeitungsprozesse, wie die Konflikt-/Konsensprozesse und rechtlichen Regulierungen gestaltet sind.

Unter den Bedingungen des modernen Leistungsstaates liegt die Funktion des Verwaltungsverfahrens immer stärker auf der Abstimmung und Zusammenführung einer Mehrzahl von Interessen. Gegenüber diesem Modell eines diskursiven Interessenausgleichs tritt die Orientierung am abschließenden Entscheidungsakt zurück. Die Gewährleistung materiellen Rechts geschieht dann im realen Verhandlungsprozeß. Die Interessen der Beteiligten treten gegeneinander auf und müssen im Diskurs sowohl von ihrer sachlichen als auch von ihrer rechtlichen Seite abgewogen werden. Der Abwägungsprozeß ist aber ein Kommunikationsprozeß, an dem alle mit gleichen Voraussetzungen und den selben Chancen teilnehmen könnten. Recht wird im Verfahren selbst zum diskursiven Prozeß. Im Idealfall stellt das Verfahren einen Kooperationsprozeß dar, bei dem alle Beteiligten über die Bedeutung, Bewertungsgrundlagen und über die konkrete Bewertung des Vorhabens Konsens erzielen. Verfahren als Kooperation versucht zwei Ebenen miteinander in Bezug zu setzen. Die Wahrnehmungs- und Informations-

ebene, die die sachliche Komponente betrifft (wie wird der zu verhandelnde Sachverhalt definiert und in seiner Komplexität bearbeitet), und die Konflikt/Kon-sensebene, die die Fragen nach Interessengegensätzen, Orientierungen und di-vergenten Werten betrifft. Beide Ebenen greifen natürlich im Verfahren selbst ineinander und bedingen sich wechselseitig. Daß jedoch in der Steuerung dieses Zusammenhangs das entscheidende Problem liegt, zeigt unter anderem auch die Auswertung des Wortprotokolls. Genau dies war der entscheidende Konflikt, der sich durch den gesamten Erörterungstermin hindurchzog: Was ist der Gegen-stand der Erörterung und wie ist die Bewertung von GKN-2 vorzunehmen? In beiden Dimensionen wurde keine Einigung erzielt, so daß die eigentliche Aufga-be des Erörterungstermins an sich verfehlt, in ihrer generellen Bedeutung von den Beteiligten nicht einmal wahrgenommen wurde: eine vorbehaltlose Diskus-sion zu führen.

#### *b) Problemdefinition*

Verwaltungsverfahren stehen im Dienst des materiellen Rechts: Gemeint ist da-mit zweierlei: die im Verfahren erzeugte Entscheidung muß mit den Gesetzen im Einklang stehen, sie muß rechtens sein und sie muß sachlich richtig sein. Sach-lich richtig ist eine Entscheidung dann, wenn der im Verfahren ermittelte Sach-verhalt mit der Wirklichkeit übereinstimmt, an die das Gesetz Rechtsfolgen knüpft. Genau an diesem Punkt fangen die Schwierigkeiten im Umweltrecht (und nicht nur da) an. Der Gesetzgeber muß vielfach Materien regeln, die einer sicheren Erkenntnis nicht ohne weiteres zugänglich sind.

Die rasche Entwicklung von Wissenschaft und Technik bringt es mit sich, im Ge-setzestext immer flexiblere Bestimmungen einzubauen. Sicherheitsmaßnahmen für moderne Kraftwerke, oder Grenzwerte für gesundheitsgefährdende Chemika-lien lassen sich nicht ein für allemal festlegen, da das, was als gefährlich einge-stuft wird, von Verfeinerungen in den Meßmethoden oder auch von der fortschrei-tenden Erkenntnis in den Wissenschaften abhängt. Die Möglichkeit, unvorherge-sehene Risikoquellen entdecken zu können oder auch bessere Sicherheitstechni-ken zu entwickeln, macht es notwendig, die Regulierungen dieser Sachverhalte in unbestimmte Rechtsbegriffe zu fassen.

Gerade die enge Koppelung zwischen der Feststellung des richtigen Sachverhal-tes im Verfahren und materiell richtiger Entscheidung führt bei umweltrelevan-ten Großvorhaben zu heftigen Konflikten. Die Berechenbarkeit des Verwaltungs-handelns war früher an klar geschnittene Tatbestände gebunden - eine Errun-

genschaft, in der Max Weber geradezu die Rationalität des Rechts verbürgt sah. Die neu entstandene Verbindung von administrativer Tätigkeit und wissenschaftlichen Sachverstand löst diese Entscheidungsgrundlage zu Gunsten "ungewisser" Sachverhaltsgrundlagen auf (vgl. oben, Pkt. 3).

In dem Maß, in dem die Verwaltungstätigkeit immer mehr die Form der Planung annimmt, wird die Zukunftsprognose Basis verwaltungsrechtlichen Handelns. Auch damit wird Ungewißheit zum bestimmenden Faktor der Verwaltungsentscheidung. Die so erzeugte Ungewißheit weist nun mehrere Dimensionen auf. Ungewißheit besteht nicht nur in dem Sinne, daß Prognosen immer "falsch" sind - entweder werden ihre qualitativen Angaben nach oben oder unten berichtigt. Mit anderen Worten, die Zukunft ist immer zu komplex für eine präzise Bestimmung. Ein weiteres Moment kommt hinzu. Sobald auf Grund von Prognosen gehandelt wird, werden gleichzeitig auch die Bedingungen der prognostizierten Zukunft verändert. Ladeur hat dies zutreffend beschrieben: "Dieser Wandlungsprozeß ist charakterisiert dadurch, daß der Verwaltung weder durch die Erkenntnis vergangener Realität eine faktische Entwicklungsgesetzmäßigkeit "objektiv", noch ein bestimmtes Entwicklungsziel normativ vorgegeben ist, sondern daß verschiedene Einfluß- und Stellgrößen, die schon für sich nicht genau bestimmbar sind, miteinander in ein Interaktionsverhältnis treten, das der zukünftigen Entwicklungsrichtung insgesamt eine Ungewißheit verleiht. Ungewisse und gewisse Elemente können dabei nicht voneinander abgeschichtet werden. Das Verhältnis von Wissen/Norm und Handeln hat sich vielmehr grundlegend geändert." (Ladeur 1985 S. 83) Komplexität der Folgen und eine sich durch Handeln dynamisierende Realität führen zu einer prinzipiellen Ungewißheit der Entscheidungsgrundlagen des Verwaltungshandelns, die gleichzeitig die Einbruchsstelle für Legitimationsdefizite der Verwaltung darstellen. Wenn vieles ungewiß ist, warum soll gerade die getroffene Entscheidung die richtige sein? Hier liegt der tiefere Grund dafür, daß im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung die gesamten Projektvoraussetzungen von Seiten der Einwender neu aufgerollt werden. Der Verweis auf das Gewaltenteilungsprinzip und auf die Verantwortlichkeit des Sachverstandes der Verwaltung verfängt insofern nicht, da in der Tat bei umweltrelevanten Großvorhaben die detaillierte Projektgestaltung und auch noch die marginalsten Auswirkungen auf den vorher getroffenen komplexen Entscheidungen beruhen, die wiederum in der geschilderten prinzipiellen Ungewißheit ihr Fundament haben.

c) *Beteiligungsformen und -anforderungen*

Durch gesetzgeberische Maßnahmen während der 70er Jahre ist ein breiter Fächer von Beteiligungsformen im Verwaltungsverfahren entstanden, die das klassische Normsetzungsverfahren sprengen. Die einfache Trennung von administrativen Normen als Rechtsquelle und Verwaltungsakt als Handlungsform kann die neuen Tatbestände nicht mehr adäquat erfassen (*Schmidt-Aßmann 1984*). So werden immer häufiger schon im Normerzeugungsprozeß Beteiligungsverfahren vorgeschrieben. Gerade im Bereich planerischer Normen tut sich hier ein weites Feld auf. Erinnerung sei nur an § 2a BBauG, §§ 4,8 StBauFG oder § 29 BNatSchG. Wer im einzelnen beteiligt wird, hängt jeweils von der konkreten gesetzlichen Bestimmung ab. So können Spitzenverbände (§ 94 BBG), Sachverständige (§§ 27,28 HandwO), Betroffene (§ 142 GewO) oder "beteiligte Kreise" (§ 51 BImSchG) zu diesem Kreis gehören. Eine vereinheitlichende Regelung für diese unterschiedlichen gesetzlichen Tatbestände gibt es bisher noch nicht.

Mit dieser Entwicklung geht eine starke Ausweitung des Begriffs Betroffenheit einher. Nach Art. 19 IV GG; §§ 42 II, 113 VwGO ist unter Betroffenheit immer schon "Vollrechtsbetroffenheit" gemeint, die dann den vollen Individualschutz nach sich zieht. Wenn aber Betroffenheit schon für das Verfahren Geltung gewinnt, in dem erst die Rechtspositionen festgelegt werden, muß sich der auf zweipolige Verwaltungsbeziehungen und am Individualschutz orientierte Begriff bis zur Konturlosigkeit auflösen.

Besonders macht sich dies bei den Beteiligungsvorschriften in Genehmigungsverfahren zu umweltrelevanten Großvorhaben bemerkbar. Bezog sich früher die Beteiligung des Bürgers im wesentlichen auf Schutz des Eigentums, so stehen heute aufgrund der Komplexität der Großprojekte und ihren vielfältigen Auswirkungen fast alle Rechtsgüter, materieller oder immaterieller Art, in Widerstreit. Umso schwieriger wird es, eine eindeutige Abgrenzung der Beteiligungsformen zu finden. Die Trias Rechtsbetroffenen-, Interessenten- und Popularteilnahme, die an Hand einer Analyse der gesetzlichen Bestimmungen rein induktiv vorgenommen wird, kann den Mangel einer begrifflich klaren Präzisierung nicht verhehlen.

Rechtsbetroffenenbeteiligung bezieht sich noch am stärksten auf die klassische Rechtsschutzposition. Demnach kann jeder, dessen rechtliche Belange betroffen sind, Einwendungen erheben (§ 73 Abs. 2 VwVfG). Interessentenbeteiligung geht

über die rein rechtlichen Belange hinaus und bezieht auch wirtschaftliche, soziale oder ideelle Interessen mit ein.

Popularteilnahme ist immer dort gegeben, wo das Gesetz den potentiellen Einwendern keine wie auch immer gearteten Qualifikationen zuschreibt, also die Einwendungsmöglichkeit jedermann zubilligt (§ 10 Abs. 3 Satz 2 BImSchG). In der Praxis beginnen diese so schön getroffenen Differenzierungen wieder zu verschwimmen. Die Unterscheidung zwischen Interessentenbeteiligung und Popularteilnahme wird in dem Maß unscharf, in dem unter dem Interessenbegriff alle Interessen, auch die nur behaupteten Interessen, zugelassen werden. Ähnliche Schwierigkeiten bereitet die genaue Abgrenzung zwischen Rechtsbetroffenenbeteiligung und den anderen beiden Beteiligungsformen. Hier geht es im Kern um die potentielle Betroffenheit in einem subjektiven Recht. Aber gerade bei Planungsverfahren, bei denen sowohl unterschiedliche Parteien betroffen sind, als auch die gesetzliche Programmierung der Ziele des Vorhabens diffus ist, wird es immer schwieriger, von vornherein eindeutige subjektive Rechtsgütergefährdungen auszumachen. Hinzu kommt, daß sich viele potentielle Auswirkungen erst im Planungsprozeß selbst konkretisieren, sodaß sich der Betroffenenkreis sukzessiv erweitert. Darüberhinaus lassen sich viele Auswirkungen großtechnischer Vorhaben nicht mehr allein in individualrechtlichen Kategorien fassen. Insgesamt kann man eine starke Vermischung privater und öffentlicher Belange beobachten. Zu Recht zieht Schmitt-Glaeser aus diesen Tatbeständen die Schlußfolgerung, daß es bei der Verfahrensbeteiligung um mehr als den Schutz von Individualinteressen geht. "Trotz der zu beobachtenden tendenziellen Konzentration auf die Rechtsbetroffenen-Beteiligung bleibt jedoch gültig, daß zwar Partizipation eine gewisse Individualisierbarkeit voraussetzt, Ziel und Funktion der Verfahrensbeteiligung aber jedenfalls mehr ist als die bloße Verteidigung von Individualinteressen. Daneben sind vorrangig zu nennen: Information der Behörden, die vor allem der Rationalisierung des Entscheidungsprozesses dient; Kooperation - Kommunikation - Integration; Effektivierung durch größere Berechenbarkeit und Vorausssehbarkeit des Entscheidungsprozesses; Erhöhung der Verfahrensökonomie durch Verhinderung weiterer Verfahren und gegenteiliger Entscheidung; Konsens; Kontrolle durch Transparenz und Publizität; erhöhte Durchsetzbarkeit der Entscheidung durch Selbstverpflichtung der Partizipanten. Diese Funktionen sind grundsätzlich gleichrangig und sie zielen gleichgültig, ob es sich um Rechtsbetroffenen-, Interessenten- oder Popularteilnahme handelt, allesamt

auf eine, gerade auch im öffentlichen Interesse erforderliche Gewähr materieller Richtigkeit der Entscheidung ab" (*Schmitt-Glaeser 1982 S. 57/58*).

Unter diesen Gesichtspunkten erhält die Öffentlichkeitsbeteiligung eine bedeutende Stellung im Genehmigungsverfahren. Sie wird gewissermaßen aufgewertet.

Der Öffentlichkeitsbeteiligung wird angesichts des Verlustes der materiellen Steuerungsfähigkeit des Gesetzes in bezug auf die Gefahren- und Risikoproblematik sowie im Hinblick auf fehlende verfahrensrechtliche Maßstabnormen eine Kompensationsfunktion zugeschrieben. Am klarsten haben dies die Verfasser des Minderheitsvotums zum Mülheim-Kärlich Beschluß ausgeführt: "Um so wesentlicher erscheint es, die Standpunkte, Interessen und Befürchtungen aller Beteiligten rechtzeitig in das Genehmigungsverfahren einzubeziehen und durch einen Prozeß der Kommunikation zwischen Kraftwerksbetreibern, gefährdeten Bürgern und zuständigen Behörden eine sachgemäße Berücksichtigung aller maßgeblichen Gesichtspunkte sicherzustellen. Daß dieser Kommunikationsprozeß nur bei einem allseits fairen und vernünftigen Verhalten funktionieren kann, liegt auf der Hand" (BVerfGE 53, 30/77/). Selbst wenn man nicht so weit geht, in der verfassungsrechtlich gebotenen Verfahrensteilnahme ein allgemeines Mitbestimmungsrecht zu sehen, so gilt sicherlich, daß diese Forderung auf die Qualität und die Art des Zustandekommens der Genehmigungsentscheidung einen Einfluß haben muß. Der bedrohte gesellschaftliche Konsens in Frage der Technik soll durch eine faire Verfahrensgestaltung zurückgewonnen werden (*Lerche 1982, S. 389*).

Daß diese Forderung an alle Beteiligten hohe Anforderungen stellt, zeigen unsere empirischen Ergebnisse. Im Fall GKN-2 scheint eher konfliktloses Abwickeln als intensiver Dialog das Leitbild für die Behörde gewesen zu sein. Dieses insgesamt unbefriedigende Ergebnis hat sicher seine Ursachen zum Teil in der Komplexität der zu verhandelnden Probleme und in der Schwierigkeit, einen wissenschaftlichen und politischen Diskurs gleichermaßen zu führen. Zusätzlich dürften die Vorurteilsstrukturen bei allen Beteiligten aufgrund der Vorgeschichte eine Rolle gespielt haben, so daß es nicht zu einem kooperativen Verhalten der Akteure kommen konnte.

Nimmt man nur diese drei Punkte, zeigt sich eine Veränderung des Verwaltungsverfahrens. Gerade bei komplexen Verwaltungsentscheidungen mit ihrer finalen Struktur, der Stufung des Verfahrensganges, den neuen Beteiligungsformen und

der Integration des Sachverständigen in den Entscheidungsprozeß entwickelt sich der Verfahrensgedanke weg von einer hoheitlichen Entscheidung, die streng an eindeutigen Gesetzesvorgaben orientiert ist, hin zu einem stärker prozessualen Geschehen, bei dem sozialstaatliche Handlungsformen wie Beratung, Vorverhandlungen, Absprachen, Konsensprozesse eine dominierende Rolle spielen. Die Verwaltung exekutiert in diesem Sinne weniger Gesetze oder tritt mittels Verwaltungsakten mit einer Umwelt in Kontakt, sondern moderiert - ähnlich wie im amerikanischen Verwaltungsverfahren - den Interessenstreit der Beteiligten. An die Stelle der Normkonkretisierung tritt ein Abwägungsprozeß als neue Handlungsform der Verwaltung (*Ladeur 1984*).

Dieser Fortbildung des Verfahrensgedankens liegt die Vorstellung einer kommunikativen Rechtsanwendung zugrunde, bei der erst im Verfahren selbst die Rechtspositionen von den Beteiligten formuliert werden. Folgt man diesem Gedanken zu Ende, so ergeben sich mindestens zwei Veränderungen des Verwaltungsverfahrens:

- Verwaltungintern wird das Verfahren pluralisiert, indem mehrere Verwaltungseinheiten und ein spezialisierter wissenschaftlich-technischer Sachverständiger in den Entscheidungsprozeß integriert werden.
- Verwaltungsextern wird das Verwaltungshandeln für eine pluralistische Öffentlichkeit geöffnet, die über die neuen Beteiligungsformen auf die Verwaltung einwirken kann (*Schmitt-Glaeser 1984*).

Ziel des Verfahrens ist es, dann im Stil der kooperativen Verfahrensteilnahme für alle Parteien einen tragfähigen Kompromiß zu finden. Dies dürfte auch die eigentliche Innovation des so viel diskutierten Mühlheim-Kärlich Urteils des BVerG gewesen sein.

## 5. Schlußbemerkung

Technische Großprojekte sind ihrer Struktur und ihrem Inhalt nach umstritten. Daß sich dieser Streit nicht allein auf die materiellen Voraussetzungen des zu genehmigenden Projektes bezieht, hat unter anderem auch die empirische Auswertung des Erörterungstermins zu GKN-2 erbracht. Neben Fragen des Risikos, der Sicherheit, ökonomischer Rentabilität und politischer Vernünftigkeit standen immer auch Fragen der Rechtmäßigkeit und des angemessenen Verwaltungs-



handelns bzw. Verfahrens zur Debatte. In der vorausgegangenen Erörterung struktureller Probleme der Verwaltung bei umweltrelevanten Großvorhaben war die Ausgangsfragestellung, wie sich eine im wesentlichen noch rechtsstaatlich organisierte und auch sich selbst als rechtsstaatliche interpretierende Verwaltung umstellen muß, um der neuentstehenden Problemlage Herr zu werden. Der grundlegende Konflikt liegt darin, daß bei umweltrelevanten Großvorhaben mit dem klassischen Rechtsstaatsprinzip, mit dem Entscheidungsmodell des gewerblichen Genehmigungsverfahrens wie den dazugehörigen Beteiligungsformen des rechtlichen Gehörs als Garant vorverlagerten Rechtsschutzes die neu entstandene Problemlage nicht mehr hinreichend erfaßt werden kann. Dieses rechtsstaatliche Instrumentarium war auf eine Konfliktstruktur zugeschnitten, in deren Mittelpunkt der Schutz des individuellen Eigentums stand. In dem Maß, in dem die technischen Großprojekte auch "latent öffentliche Interessen" berühren, wandelt sich die reine Betroffenenbeteiligung zum Prinzip der Jedermannspartizipation. Bürgerbeteiligung ist also stärker als Ausfluß des Demokratieprinzips als des Rechtsstaatsgedankens zu sehen. Damit korrespondiert auch die Einsicht, daß die Gemeinwohlorientierung der Verwaltung nicht eine von dem Gesetzgeber vorgegebene gesetzliche Direktive darstellt, die es nur noch zu konkretisieren gilt. Sondern bei der Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben, bei denen weder die gesetzliche Programmierung greift, noch die Entscheidung in einem einzelnen Akt vollzogen werden kann, bei denen auch die betroffenen Rechte und Interessen nicht von vornherein festliegen, ist die Gemeinwohlbestimmung ein Auswahlprozeß zwischen konkurrierenden Partikularinteressen der Beteiligten und Betroffenen. Bürgerbeteiligung als Entscheidungsbeteiligung stellt dann ein konstitutives Moment der Demokratisierung der Verwaltung dar. Kommt der Bürgerbeteiligung eine Funktion bei der Gemeinwohlkonkretisierung der Verwaltung zu, so muß der Bürger frühzeitig in diesen Prozeß des Informationsaustausches von Verwaltung und Antragsteller einbezogen werden. Vorverlegung der Bürgerbeteiligung in das Stadium der Entscheidungsvorbereitung und die prinzipielle Transparenz der Projektbegründung stellen dann wesentliche Voraussetzungen für eine sinnvolle Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung dar. Das Genehmigungsverfahren erweitert sich vom reinen Entscheidungsverfahren zum Kooperationsverfahren, in dem der gesetzliche Wille erst seine eigentliche Gestalt erhält. Zu Recht sieht Simon in diesen Veränderungen eine neue Basis demokratischer Legitimation, wenn er schreibt: "Herrschaft läßt sich im demokratischen Staat nicht allein durch die rationale Form ihrer Übung rechtfertigen, sondern verlangt noch eine inhaltliche Legitimation, die gleichermaßen aus den öffentlichen Willensbildungsprozessen wie aus der individuellen

Zustimmung des Bürgers erwachsen muß. Die Rationalität der Bindung an Recht und Gesetz ist heute nur noch eine der Koordinaten für das öffentliche Handeln, neben der das kooperative Bewirken im Zusammenhang mit dem Bürger wachsenden Raum gewinnt. Gerade die Zunahme der diskursiven Orientierung des Rechts, von der im Vorangehenden die Rede war, gibt diesem Zug zur Kooperation des Bürgers mit der öffentlichen Gewalt Ausdruck" (*Simon 1985 S. 67*).

Damit werden natürlich auch die Grundfesten des liberalen Rechtsstaates, die Trennung von Staat und Gesellschaft, in Frage gestellt - ein Gedanke, den Forsthoff nicht wagte zu denken. So konnte er nur die Gefahren der technischen Entwicklung für die Rechtsstruktur diagnostizieren; die Möglichkeit, technische Entwicklung über das Demokratieprinzip zu steuern und entsprechend die Rechts- und Verfahrensstruktur in dieser Richtung zu ändern, mußte ihm verschlossen bleiben. Diese Aufgabe bleibt einer rechtsstaatlich und demokratisch orientierten Rechtswissenschaft noch zu lösen.

## Literatur

Beyerlin, U.:

Schutzpflicht der Verwaltung gegenüber dem Bürger außerhalb des formellen Verwaltungsverfahrens. in: Neue Juristische Wochenschrift 1987, S. 2713-2721

v. Beyme, K.:

Der Neokorporatismus - Neuer Wein in alte Schläuche? in: Geschichte und Gesellschaft 10, 1984, S. 211-233

Blümel, W.:

Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: Blümel, W. (Hg.): Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen Berlin 1982, S. 23-91

Bohne, E.:

Der informale Rechtsstaat. Berlin u.a. 1981, Duncker/Humboldt

Bohne, E.:

Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes. in: Verwaltungsarchiv 75, (1984), S. 343 ff.

Böhr, C.:

Chancen demokratischer Teilnahme. in: Motivation zur politischen Bildung (20), 1984, S. 34-39

Broekmann, J.M.:

Rechtsfindung als diskursive Strategie, in: Ballweg, O.; Seibert, T.M (Hg.): Rhetorische Rechtstheorie. Albert, Freiburg/München 1982, S. 197-233

Collingridge, D.; Douglas, J.:

Three Models of Policymaking. Expert Advice in the Control of Environmental Lead. Social Studies of Science 14, 1984, S. 343-370

Eberle, C.-E.:

Arrangements im Verwaltungsverfahren. in: Die Verwaltung 17, 1984, S. 439 ff.

Eckertz, R.:

Freiheit und Gehorsam. in: Rechtstheorie 1985, S. 384-392

Eder, K.:

Prozedurale Rationalität, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 7, 1986, S. 1-30

Fijalkowski, J.:

Neuer Konsens durch plebisitäre Öffnung? in: Rackelzhofer, A.; Süß, W. (Hg.): Konsens und Konflikt. . 35 Jahre Grundgesetz. Gruxler, Berlin-New York 1986, S. 236-267

Goerlich, W.:

Grundrechte als Verfahrensgarantien, Baden-Baden 1981 (Nomos)

Grawert, R.:

Technischer Fortschritt in staatlicher Verantwortung, in: List, J.; Schambeck, H. (Hg.): Demokratie in Anfechtung und Bewährung. Festschrift für Johannes Broermann. Duncker/Humboldt, Berlin 1982, S. 457-490

- Habermas, J.:  
Wie ist Legitimität durch Legalität möglich? Kritische Justiz 18, 1986, S. 1-16
- Held, J.:  
Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens. Berlin 1984, Duncker/Humboldt
- Hermann, H. P.:  
Energieversorgungskonzepte im Spannungsfeld zwischen Politik und Recht, in: Die öffentliche Verwaltung, 38 (1985), S. 337-345
- Hoffmann-Riem, W.:  
Selbstbindung der Verwaltung. in: VVDStRL 40, 1987, S. 187-239
- Hucke, J.; Ullmann, A.A.:  
Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehörde bei der Durchsetzung regulativer Politik, in: Mayntz, R. (Hg.): Implementation politischer Programme. Köln 1980, S. 105-126
- Hufen, F.:  
Fehler im Verwaltungsverfahren. Berlin 1986, Duncker/Humboldt
- Ladeur, K. H.:  
"Abwägung" - Ein neues Paradigma des Verwaltungsrechts. New York/Frankfurt Campus 1984
- Ladeur, K.H.:  
Die rechtliche Kontrolle planerischer Prognosen. in: Natur und Recht. 7 (1985), S. 81-90
- Lerche, P.:  
Großtechnik und Grundrechte. in: Atomwirtschaft 1982, S. 389-399
- Luhmann, N.:  
Legitimation durch Verfahren, Neuwied 1969, Luchterhand
- Mayer-Tasch, C. P.:  
Das umweltrechtliche Genehmigungsverfahren. in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zum Parlament 1978, S. 20-37
- Mayntz, R. u.a.:  
Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, o.O. 1978
- Meyer-Abich, K. M.:  
Grundrechtsschutz heute, in: Roßnagel, A. (Hg.): Recht und Technik. Im Spannungsfeld der Kern-energiekontroverse, Westdeutscher Verlag: Opladen 1984, S. 221-243,
- Passavant, O.:  
Mittlerunterstützte Kooperation in komplexen Verwaltungsprojekten. in: Die Öffentliche Verwaltung 1987, S. 516-523
- Pitschas, R.:  
Der Verwaltungsstaat in der Krise. Vom Wandel des Verwaltungsverfahrens, in: Konrad, H.J. (Hg.): Grundrechtsschutz und Verwaltungsverfahren. Duncker/Humboldt, Berlin 1985, S. 24-62

Ritter, E.-U.:

Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft.  
in: Archiv des öffentlichen Rechts 104, 1979, S. 389-413

Roßnagel, A.:

Die rechtliche Fassung technischer Risiken. in: UPR 1986, S. 56 ff.

Scharpf, F. W.:

Die politischen Kosten des Rechtsstaates, Mohr: Tübingen 1970,

Scharpf, F. W. :

Planung als politischer Prozeß, Suhrkamp: Frankfurt 1973,

Schmidt-Aßmann, E.:

Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts, in: Lerche, P.;  
Schmitt-Glaeser, W.; Schmidt-Aßmann, E. (Hg.): Verfahren als staats- und ver-  
waltungsrechtliche Kategorie. Heidelberg 1984, S. 1-34

Schmitt-Glaeser, W.:

Die Position der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren gestaltender  
Verwaltung, in: Lerche, P.; Schmitt-Glaeser, W.; Schmidt-Aßmann, E. (Hg.): Ver-  
fahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie. Heidelberg 1984, S. 35-  
94

Schulz-Fielitz, H.:

Der informale Verfassungsstaat. Duncker/Humboldt: Berlin u.a. 1984,

Schwab, J.:

Rechtskontrolle im Umweltschutzrecht nach dem Vorbild amerikanischer Ver-  
waltungskontrollen, in: UPR 1987, S. 94-99

Simon, T.:

Verfahren und verfahrensäquivalente Rechtsformen im Sozialrecht. Nomos: Ba-  
den-Baden 1986,

Steinberg, R.:

Komplexe Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechts-  
schutzauftrag, in: Die Öffentliche Verwaltung 1982, S. 619-631

Tettinger, P.J.:

Rechtsanwendung und gerichtliche Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungsrecht.  
Duncker/Humboldt: Berlin 1980

Überhorst, R.:

unter Mitarbeit von L. Backhaus, R. Bauerschmidt, P. Jansen: Planungsstudie  
zur Gestaltung von Prüf- und Bürgerbeteiligungsprozessen im Zusammenhang  
mit nuklearen Großprojekten am Beispiel der Wiederaufarbeitungstechnologie,  
Wiesbaden 1983

Überhorst, R.:

Normativer Diskurs und technologische Entwicklung, in: Roßnagel, A. (Hg.):  
Recht und Technik im Spannungsfeld der Kernenergiekontroverse, Westdeut-  
scher Verlag: Opladen 1984, S. 244-259,

Wagner, M. A.:

Die Genehmigung umweltrelevanter Vorhaben in parallelen und konzentrierten Verfahren. Duncker/Humboldt: Berlin 1987

Winter, G.:

Bevölkerungsrisiko und subjektives öffentliches Recht im Atomrecht. in: Neue Juristische Wochenschrift 1979, S. 393 ff.

Wolf, R.:

Rechtsordnung und Technostruktur, in: Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 8, Westdeutscher Verlag: Opladen 1982, S. 240 ff.

Wolf, R.:

Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft. in: Leviathan 15 (1987), S. 357-391

*Fritz Gloede*

**Gesellschaftlicher Konflikt um die Kernenergie und  
Öffentlichkeitsbeteiligung als Verfahren  
- Thesen zum Handlungsbedarf -**

1. Die Verfahrensbeurteilung in der Bevölkerung hängt ab von der Beurteilung des Vorhabens.
2. Die Beurteilung der maßgeblichen Akteure stellt einen eigenständigen Faktor dar.
3. Der prinzipielle Dissens um die Nutzung der Kernenergie ist nicht durch administrative Verfahren zu integrieren.
4. Der graduelle Dissens zu kerntechnischen Vorhaben legt Verfahrensreformen nahe.
5. Politische Austragung des prinzipiellen Dissenes und Reformen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind nicht wechselseitig substituierbar.
6. Zwischen dem prinzipiellen und dem graduellen Kernenergiekonflikt besteht eine gesellschaftliche und politische Wechselwirkung.

## **1. Die Verfahrensbeurteilung in der Bevölkerung hängt ab von der Beurteilung des Vorhabens.**

Die Beurteilung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Genehmigungsverfahren hängt in erster Linie ab von der Beurteilung der jeweiligen umweltrelevanten Großvorhaben. <sup>1)</sup> Wie wir schon in früheren Untersuchungen entwickelt haben, kann hier der Kernenergiebereich als Referenzfall dienen. <sup>2)</sup> In dem Maß, wie auch andere Arten umweltrelevanter Großvorhaben in der Gesellschaft ähnlich beurteilt werden wie kerntechnische Anlagen, dürften Genehmigungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung vergleichbaren Belastungen ausgesetzt sein. Dies hängt vor allem davon ab, ob die Meinungsbildung in der Bevölkerung, ähnlich wie bei der Kernenergie zu der Auffassung tendiert, daß bei solchen Vorhaben graduelle bzw. konstruktive Verbesserungen hinsichtlich ihrer Sicherheit, ihrer Umweltauswirkungen oder ihres Gesamtrisikos kaum möglich sind. Beispielsweise wird die Möglichkeit konstruktiver Verbesserungen bei Kohlekraftwerken viel eher gesehen als bei Kernkraftwerken. <sup>3)</sup>

## **2. Die Beurteilung der maßgeblichen Akteure stellt einen eigenständigen Faktor dar.**

Ein zweiter Faktor für die Haltung zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Beurteilung der maßgeblichen Akteure (Behörden, Antragsteller bzw. Betreiber, Experten) durch die Öffentlichkeit. Er wirkt, wie auch andere Untersuchungen zeigen<sup>4)</sup>, in die gleiche Richtung, hat aber neben den Wertorientierungen der Bevölkerungsgruppen weitere Wurzeln. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß auch die Erfahrung der großen Diskrepanz zwischen den Auffassungen und Befürchtungen in der Bevölkerung und denen der Entscheider eine maßgebliche Rolle spielt.<sup>5)</sup>

Hinsichtlich der Risiken der Kernenergie könnte diese Diskrepanz kaum größer sein, wie eine vergleichende Untersuchung von Allensbach 1985 (im Auftrag des Deutschen Atomforums) erbracht hat. <sup>6)</sup> Dies gilt namentlich für die befragten Repräsentanten der Energiewirtschaft und der wissenschaftlich-technischen Experten.



**3. Der prinzipielle Dissens um die Nutzung der Kernenergie ist nicht durch administrative Verfahren zu integrieren.**

Soweit der Konflikt um Kernkraftwerke durch einen wertvermittelten prinzipiellen Dissens geprägt ist, kann man davon ausgehen, daß er durch eine wie immer geartete Umgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung an Verwaltungsverfahren nicht "einzubinden" ist. Insofern er tendenziell auf einen Grunddissens zu ehemals geteilten Werten der "Arbeitsgesellschaft" bzw. der Industrialisierung zurückgeht<sup>8)</sup>, entspräche ihm eher die Suche nach neuen Austragungsformen im Bereich der politischen Willensbildung, dem Versuch einer neuen Verständigung darüber, "wie wir in Zukunft leben möchten".<sup>9)</sup>

Umgekehrt birgt der prinzipielle Dissens - für den Fall seiner Ausweitung - die Gefahr einer nachhaltigen Störung der sozialen Integration.<sup>10)</sup>

**4. Der graduelle Dissens zu kerntechnischen Vorhaben legt Verfahrensreformen nahe.**

Für die graduellen Gegner kerntechnischer Vorhaben ist es dagegen nicht der Verlust des Grundkonsenses der "Arbeitsgesellschaft", der sie zur Skepsis gegenüber Vorhaben und maßgeblichen Akteuren führt, sondern eher der bereits erwähnte Eindruck, daß die Entscheider in Politik, Verwaltung und Industrie nicht im gewünschten Maße die Gesichtspunkte berücksichtigen, die sie im Hinblick auf die Vorhaben für wichtig halten. Solche Gesichtspunkte wechseln je nach den zu genehmigenden Vorhaben und nach dem Stand der öffentlichen Diskussion über die Vorhabensart.

Dementsprechend wäre durch eine größere Offenheit des Beteiligungsverfahrens - im Hinblick auf die behandelten Themen wie im Hinblick auf die Entwicklung entscheidungsrelevanter Kriterien - der graduelle Dissens einzubinden.<sup>11)</sup> Gerhard und Jacob haben dies unter Berufung auf das Minderheitsvotum im Mülheim-Kärlich-Urteil des BVerfG auf die Formel gebracht: Gewinnung der Sicherheitsphilosophie unter Einbeziehung der Interessen aller Beteiligten, Notwendigkeit eines allseits fairen Kommunikationsprozesses.<sup>12)</sup>

**5. Politische Austragung des prinzipiellen Dissenses und Reformen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind nicht wechselseitig substituierbar.**

Aus den beiden letzten Thesen sollten jedoch keine falschen Schlüsse gezogen werden: weder erübrigt eine energiepolitische Austragung des prinzipiellen Dissens' die Diskussion um mögliche Reformen der Öffentlichkeitsbeteiligung, noch ist mit einer prozeduralen Einbindung des graduellen Dissenses die energiepolitische Problematik suspendiert.

Denn mit einer stärkeren Öffnung des gesellschaftlichen und politischen Willensbildungsprozesses für eine Austragung des Konflikts um Grundwerte (wie er im Fall der Kernenergie durch die Enquete-Kommissionen, durch das Görleben-Hearing und durch die parlamentarische Repräsentanz des Konflikts seit Tschernobyl jeweils in Ansätzen stattgefunden hat) <sup>13)</sup>, ist das Problem der stufenweisen Planung und Konkretisierung von Großvorhaben nicht gelöst. Auch die prinzipiellen Gegner sehen in diesem Bereich Veränderungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf solche Vorhaben, die *nicht* grundsätzlich verhindert werden sollen.

Umgekehrt nimmt auch für die graduellen Gegner der Wunsch nach einer Änderung im energiepolitischen Bereich den ersten Rang ein, was - wie gezeigt wurde - nicht gleichbedeutend mit der Forderung nach sofortigem Ausstieg aus der Kernenergie ist. Insbesondere für den graduellen Dissens steht zu vermuten, daß im Falle der Repolitisierung der Kernenergiefrage die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren von einer grundsätzlichen Diskussion des Für und Wider stärker entlastet würde. Ähnliches gilt für die faktische Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung als Tribüne des Kampfes um die öffentliche Meinung, als die sie Antragsteller und Einwender bewußt benutzen.

**6. Zwischen dem prinzipiellen und dem graduellen Kernenergiekonflikt besteht eine gesellschaftliche und politische Wechselwirkung.**

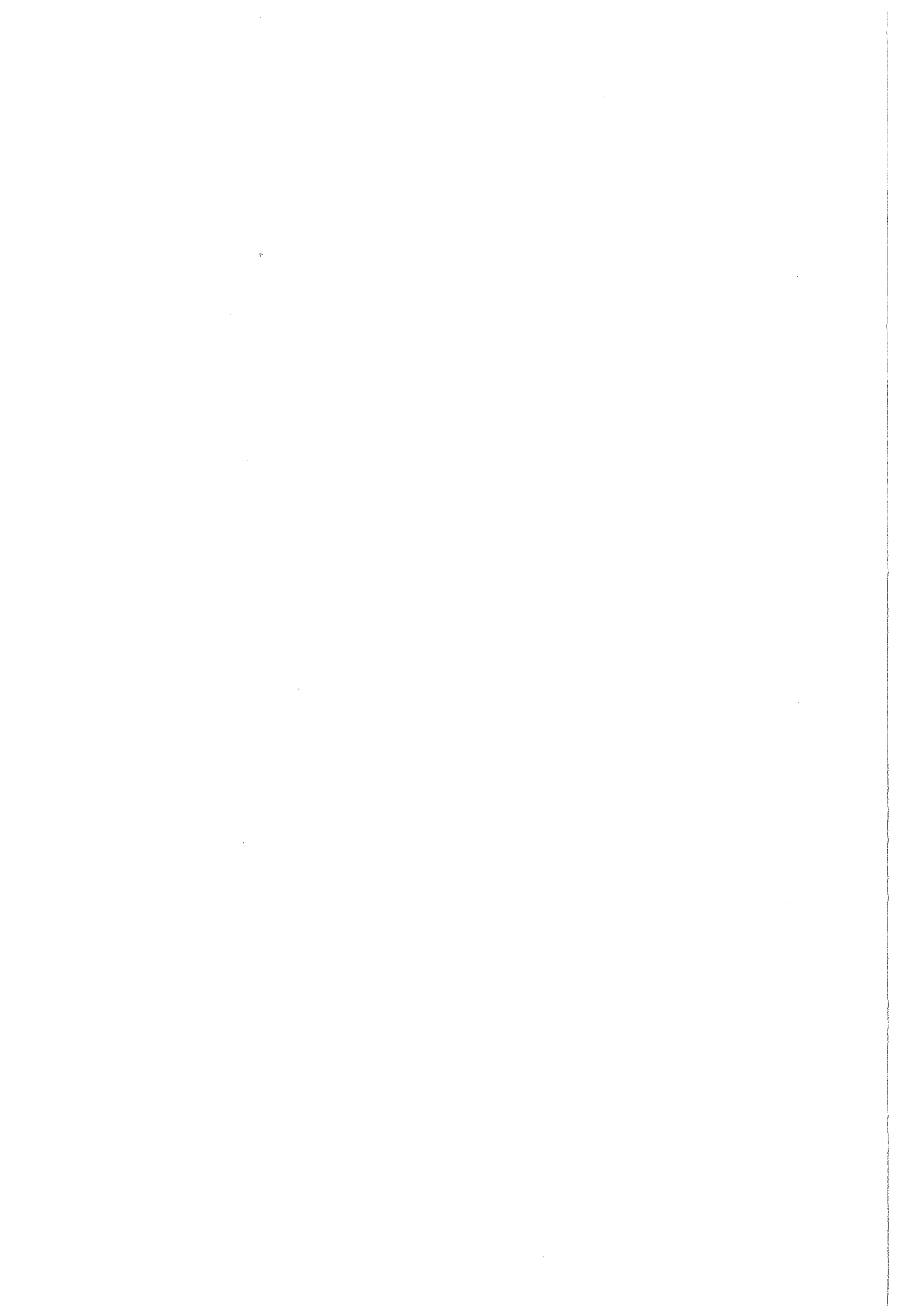
Zwischen den jeweiligen Lagern des prinzipiellen und des graduellen Dissenses besteht eine Wechselwirkung, die sich durch jeweils gleichgerichtete Tendenzen bei den politischen und Wertpräferenzen ebenso andeutet, wie in der Meinungsfluktuation unter den graduellen Befürwortern und Gegnern von Kernkraftwerken.

Wenn man aus der Charakteristik des prinzipiellen Dissenses den Schluß zieht, daß eine Diskussion über Modifikationen der Öffentlichkeitsbeteiligung ohnehin zwecklos sei, so verkennt man, daß gerade graduelle Gegner durch die Erfahrung von Restriktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung und ihrer Begleitumstände, in die sie mit mehr oder weniger naiven Erwartungen hineingezogen sind, zu prinzipiellen Gegnern werden können und/oder ihr Vertrauen in staatliche Behörden weiter erodiert. (Für solche Prozesse lassen sich Beispiele aus Konflikten um verschiedene kerntechnische Vorhaben nennen <sup>14)</sup>, so auch aus Gesprächen mit Einwendern zu GKN-2.) Zieht man den Schluß dennoch, sieht man die Hauptfunktion des Verfahrens unausgesprochen in der Erzeugung von Apathie. <sup>15)</sup> Apathie jedoch stellt eine höchst labile Grundlage für soziale Integration und politische Legitimation des System dar. <sup>16)</sup>

## Anmerkungen

1. Vgl. oben *Gloede/Bücker-Gärtner*, (in diesem Band); zum gleichen Schluß kommen auch *H. P. Kriesi*, AKW-Gegner in der Schweiz. Diessenhofen 1982, S. 22 f.; *H. J. Braczyk*, Konsensverlust und neue Technologien, in: Soziale Welt H. 2/3, 1986, S. 186 f.
2. *G. Bechmann/G. Frederichs/F. Gloede*, Analysen zu den gesellschaftlichen Bedingungen eines verstärkten Kohleeinsatzes. In: R. Coenen (Hrsg.), Steinkohle - Technikfolgenabschätzung ihres verstärkten Einsatzes in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1985, S. 355 - 412; *G. Frederichs/G. Bechmann/F. Gloede*, Großtechnologien in der gesellschaftlichen Kontroverse, Karlsruhe 1983 (KfK-Bericht 3342), S. 2.
3. *Bechmann/Frederichs/Gloede* 1985, a.a.O., S. 397 und S. 408 f.
4. *K. D. Opp u.a.*, Soziale Probleme und Protestverhalten, Opladen 1984, S. 224 f.; vgl. auch *Kriesi* 1982, a.a.O., S. 185; *A. Evers/H. Nowotny*, Über den Umgang mit Unsicherheit, Frankfurt 1987, S. 206 f..
5. Vgl. *Gloede/Bücker-Gärtner*, in diesem Band S. 344 ff.
6. *IfD Allensbach*. Wie sieht die Energieversorgung der Zukunft aus? Allensbacher Berichte 1/1985. Der Gegensatz zwischen Bevölkerung und Vertretern der Energiewirtschaft erstreckte sich über fast alle Energiequellen der Zukunft wie über Einzelaspekte der Kernenergie-debatte. Obwohl die wissenschaftlichen Experten in der Regel dem Antwortverhalten der Energiewirtschaft recht nahe stehen (insb. im Hinblick auf die Umweltfreundlichkeit der Kernkraftwerke), halten sie ausgerechnet Radioaktivitäts-freisetzen infolge von Störfällen für erheblich "wahrscheinlicher" als die Vertreter der Energiewirtschaft (45 % vs. 22 %). (ebd. S. 8).
7. Vgl. ebd.; daß ein moderner Industriestaat "einfach Kernkraftwerke brauche", meinen 83 % der Wirtschaftsvertreter, aber nur 46 % der Bevölkerung.
8. *Braczyk* 1986, a.a.O., S. 174 ff.
9. *K. Meyer-Abich*, Grundrechtsschutz heute - Die rechtspolitische Tragweite der Konfliktträchtigkeit technischer Entwicklungen für Staat und Wissenschaft, in: ZRP 1984, H. 2, S. 40.
10. Vgl. auch *J. Habermas*. Wie ist Legitimität durch Legalität möglich?, in: Kritische Justiz, H. 1/1987; *E. Benda*, Zur gesellschaftlichen Akzeptanz verwaltungs- und verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, in: DÖV 36 (1983), S. 305 - 310.
11. Insofern wäre die von *Blickle* vertretene Auffassung (in diesem Band, S.487 f.) zu differenzieren, gerade wenn "sozial-adäquate Regelungen" angestrebt werden.
12. *M. Gerhardt, P. Jacob*, Die ungeliebte Öffentlichkeit, in: DÖV 39 (1986), H. 7, S. 268.

13. *Braczyk* 1986, a.a.O., S. 188 ff.
14. Vgl. etwa *Kriesi* 1982, a.a.O., S. 254.
15. In diesem Sinne ließe sich *Luhmanns* Position einer "Legitimation durch Verfahren" verstehen, wenn sie auf die Erzeugung "motivloser Akzeptanz" als den Normalfall abstellt.
16. Daß "formale Akzeptanz" von Recht und Verfahren nur ein unverzichtbares Minimum darstellt, sieht auch *Benda* (a.a.O., S. 306). Denn das Gemeinwesen ist im Sinne seiner Formulierungen darauf angewiesen, daß die tragenden und prägenden zentralen Wertvorstellungen von allen oder jedenfalls von der großen Mehrheit des Volkes getragen werden. "Besteht dieser Grundkonsens nicht mehr oder droht er zu zerbrechen, gerät das geordnete und friedliche Zusammenleben aller in Gefahr." (ebd.)



*Edgar Michael Wenz*

## **Verfahrensänderung zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben?**

Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben (Erörterungstermin)<sup>1)</sup> sollte mehr unter einem sozialpsychologischen Aspekt<sup>2)</sup> gesehen werden; diese Aufarbeitung wird aber offenkundig vernachlässigt<sup>3)</sup>. Dies ist umso erstaunlicher, als bei den Terminen im allgemeinen keine Fakten oder rechtliche Überlegungen eingebracht werden, die nicht schon bekannt und erwartet wären<sup>4)</sup>.

Derartige soziologische und sozialpsychologische Überlegungen provozieren in aller Regel den Verdacht einer 'Sozialhygiene'<sup>5)</sup> (statt 'beinhardter Jurisprudenz'). Aber dieser Vorwurf kann recht leicht zur Ermunterung gereichen: Vermutlich gibt es keine therapeutische Maßnahme, die nicht mit Hygiene begänne...

Die Öffentlichkeitsbeteiligung, die man im weiteren Sinne als Bürger- oder Laienbeteiligung ansehen kann, beruht auf dem Öffentlichkeitsgrundsatz, der das Entstehen des Rechtsstaates im vergangenen Jahrhundert begleitet hat. Dieser wiederum ist rechtshistorisch entstanden

- aus dem emanzipatorischen Impetus des Bürgertums,
- der zum Postulat der Partizipation führte,
- die eine integrative Wirkungsschance<sup>6)</sup> anzielte; sie wird häufig als die eigentliche Aufgabe der Rechtssprechung, die Friedenstiftung, begriffen.

Unter Öffentlichkeitsgrundsatz darf man nicht nur die Herstellung der Öffentlichkeit in Gerichtsverfahren, freilich das stärkste Beispiel, begreifen, sondern schlechthin die Schaffung von Transparenz und Teilhabe. Sie war vom Bürgertum immer deutlicher, schließlich leidenschaftlich gefordert worden. Und eigentlich kann man recht wohl Parallelen aus unseren Tagen zu jenen vergangenen Zeiten ziehen: War es früher die Kabinettsjustiz, die Angst vor dem Moloch Staat<sup>7)</sup>, die die Ängste vor etwas Undurchsichtigem und Mysteriösem wachsen ließ, so sind es jetzt Bürokratie und der Moloch Technik und Wissenschaft, die Gesellschaft und Staat schon aufs tiefste beunruhigt haben. Da geschehen Dinge,

die man nicht begreift; da werden Entscheidungen gefällt von Leuten, die man in der Sache nicht für kompetent hält - Unbehagen greift um sich, das durchaus Ursache für Unsicherheit, Verdrossenheit und fehlende Akzeptanz werden könnte.

Die Lebenszeit einiger Generationen sind in der Geschichte nur ein Hauch. Niemand darf ernsthaft erwarten, daß die Ängste und Hoffnungen der Menschen sich so verändert haben könnten, daß man die Lehren der Geschichte einfach leugnen dürfte. Gewiß, es ist sehr viel rechtspolitisch erreicht worden: Das Öffentlichkeitsprinzip im Gerichtsverfahren, die Laiengerichtbarkeit, Transparenz für die Entscheidungen in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtssprechung, durch deren Veröffentlichungen die Kritik nicht nur ermöglicht, sondern förmlich organisiert wird. Aber man sollte auch nicht übersehen, daß sich die Erwartungen der Bürger über das Erreichte hinaus erweitert haben; die Pflöcke politischer Forderungen, auch und gerade der partizipatorischen, werden immer weiter vorne eingeschlagen.

\*

Die Öffentlichkeitsbeteiligung beruht auf dem Öffentlichkeitsgrundsatz, der das Entstehen des Rechtsstaates im vergangenen Jahrhundert begleitet hat; sie läßt sich an zwei Strängen erkennen:

- die expressive darstellbare/dargestellte Hinwendung zur sozialen Bewußtseinslage der Bevölkerung, sowie
- Ausschöpfung des Potentials, das im Verfahren steckt 8).

Über die Bewußtseinslage der Gesellschaft weiß man immer noch, jedenfalls gemessen an der Brisanz des Problems, relativ wenig. Die Untersuchungen der gemeinsamen Forschungsgruppe der Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer und des Kernforschungszentrums Karlsruhe (Abteilung für Angewandte Systemanalyse) könnten wenigstens partiell erhellen und möglicherweise doch die empirische Sozialforschung künftig mehr in diese Richtung zu lenken verhel- fen<sup>9)</sup>.

Die besondere Bedeutung des Verfahrens zur Rechtsfindung ist in der Wissenschaft überwiegend anerkannt. Angesehene Autoren mit internationalem Ansehen erkennen im Verfahren eine legitimierende Wirkung<sup>10)</sup>. *Niklas Luhmann* sieht die Legitimation durch Verfahren<sup>11)</sup>, *Arthur Kaufmann* im Verfahren<sup>12)</sup>, Soziologen sprechen von der Chance der 'Aussöhnung' oder gar der 'Revolution



durch Verfahren' (*Helmut Schelsky*). Freilich kann man die Hoffnung auf die integrierende oder re-integrierende Wirkung des Verfahrens nur an die 'richtigen' Adressaten knüpfen, an Bürger, bei denen man ein 'generalisiertes Systemvertrauen' (*Luhmann*) erwarten darf und die deshalb auch einer sinnvermittelten Teilnahme fähig sind. Die anderen, im Augenblick noch deutlich in der Minderzahl, brauchen bei rechtsstaatlichen Erwägungen nicht zu interessieren. Die Aufgabe ist groß genug, die objektiven und aufnahmebereiten Mitbürger zu erreichen. Alle rechtspolitischen Anstrengungen sollten auf diesen Personenkreis abgestimmt sein, von dem auch die Freisetzung meinungsbildender Kräfte erwartet werden darf.

\*

Auch wenn man die legitimierende Funktion des Verfahrens - es geht nur darum, Legalität ist ohnehin vorausgesetzt - bejaht, darf man dennoch nicht übersehen, daß die Rechtsordnung nur die Entscheidung garantieren kann<sup>13)</sup>, nicht aber auch noch gleichzeitig deren Richtigkeit und Wahrheit. Der freiheitliche Staat kann eben nur gleiche Spielregeln verbürgen, nicht aber auch noch ein gerechtes Ergebnis (*F.A. von Hayek*).

Die Verfahrens- und Entscheidungsgarantie ist wohl eine der wichtigsten Leistungen der Rechtsordnung für Staat und Gesellschaft. Um nun zur angestrebten menschenmöglich wahrsten und richtigsten Entscheidung zu kommen, könnten diese Erkenntnisse weiterhelfen:

- Alle Verfahren, die mit der Anwendung von Großtechnologie zu tun haben, beginnen bei der Verwaltung und enden vor Gericht.
- Die verfaßte parlamentarische Demokratie beruht auf dem Gedanken der Repräsentation<sup>14)</sup>.
- Der Gesetzgeber muß die Verwaltung und die Gerichte, eben um des Erfordernisses der Offenheit zum sozialen und technischen Wandel willen, mit Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen alleinlassen; die Anrufung der Sozial- und insbesondere Realwissenschaften ist nun zwingend und unerläßlich. Anders läßt sich Richtigkeit und Wahrheit der Entscheidung, die die Akzeptanz derselben durch die Betroffenen und Rechtsunterworfenen erleichtern würde (*Luhmann*), nicht erkennen, weil das Recht sich mit lediglich juri-

stischen Methoden, und das gilt nicht minder für rechtsethische Verknüpfungen, nicht erfassen läßt.

\*

Aus dieser Erkenntnis der Fakten ergeben sich Überlegungen, diesen Weg gehen zu sollen:

- Konstituierung von Institutionen unter Mitwirkung von Sachverständigen
  - bei der Verwaltung (Exekutive) in beratenden,
  - bei der Rechtssprechung in entscheidungsberechtigten Gremien;
- Berufung von Repräsentanten aus der Bevölkerung, durch die das rechts- und gesellschaftspolitische Postulat der Partizipation eingelöst wird,
- Auswahl dieser Repräsentanten nach Sach- und Fachkompetenz (Experten), die tunlichst jedoch nicht rechtskundig sein sollen, um so die Elemente des Laienrichtertums<sup>15)</sup> einzubringen.

\*

Die Diskussion um eine tragfähige Integration technisch-wissenschaftlicher Informations- und Analysensysteme über den politischen Bereich, wo sie eine gewisse Tradition hatte, in Richtung Substitution der Entscheidungskompetenzen zu Verwaltung und Rechtssprechung erreichte, vornehmlich aus Großbritannien, den USA und Schweden kommend, im vergangenen Jahrzehnt auch unsere Fachliteratur<sup>16)</sup>.

Auf der Suche nach Verfahren mit friedensstiftender Wirkung für eine verunsicherte Bevölkerung führen Überlegungen recht schnell zu konstituierten Sachverständigengremien bei der Exekutive.

Dieses ist ausgiebig diskutiert worden<sup>17)</sup>. Verfassungsrechtliche Bedenken, die von allen Autoren gesehen werden, würden entfallen, wenn die Sachverständigen keine Rechtssetzungsbefugnis haben. Schließlich kann sich die Exekutive sach- und fachkundig machen (lassen), wie immer sie das für zweckmäßig hält. Der Unterschied zur bisherigen Praxis bestünde darin, daß die Fachberatung, derer sich die Verwaltung schon immer bedient hat, nicht hinter verschlossenen Türen stattfindet, die Berufung der Sachverständigen regelhaft geschieht und volle Transparenz gewährleistet ist. So wären hier alle jene Merkmale gegeben, die das ordent-

liche Verfahren kennzeichnen, von dem man Vertrauensbildung und schließlich Legitimation erwarten darf<sup>18)</sup>.

Die Sachverständigengremien<sup>19)</sup> können nur Empfehlungen beschließen, an die die Verwaltung keineswegs gebunden zu sein braucht, sich aber wohl in aller Regel daran hält. Das was angestrebt wird, die sozialpsychologische Wirkung, wird so jedenfalls erreicht werden - die technische Richtigkeit wird sicherlich darunter nicht leiden.

\*

Die Frage stellt sich nun, ob und wie sich diese Erkenntnisse aus der Theorie in die Praxis überführen lassen - ungeachtet der derzeitigen positiven Rechtslage. Erstens, würde ein derart konstituiertes Sachverständigengremium das öffentliche Erörterungsverfahren, immer aus sozialpsychologischer Sicht, ersetzen können? Und zweitens, welche weiteren juristischen und praktisch-politischen Probleme tun sich bei der Berufung dieses Gremiums wahrscheinlich auf?

Die erste Frage zu bejahen macht Schwierigkeiten. Auf die sozial-psychologische 'Ventil-Wirkung' wird man wohl schwerlich verzichten können. Das macht aber keineswegs die Einrichtung eines Sachverständigengremiums überflüssig. Des- sen Aufgabe soll ja nun sein, die aufgeworfenen Fragen und Probleme sachver- ständig und öffentlich zu erörtern unter der Pflicht, in angemessener Frist ein Er- gebnis vorzulegen. Der Einwand, im wesentlichen würde genau das ja jetzt schon geschehen, wird eigentlich eher zur Stütze; es wird durch diesen Schritt keines- wegs ein neuer Kosten- und Zeitaufwand eingeschoben.

Der Unterschied liegt in der Institutionalisierung des Gremiums, im eingerichte- ten Verfahren, das den wissenschaftlichen und technischen Ausweis der berufe- nen Sachverständigen ebenso regelt wie die Transparenz garantiert, die einem regelhaften und öffentlichen Verfahren immanent ist. Störungen der ersten Sit- zungen sind durchaus vorstellbar, wie man auch ein Austrocknen des Interesses im weiteren Verlauf erwarten darf. Aber man wird davon ausgehen dürfen, daß von diesem Sachverständigengremium vorgelegte Empfehlungen oder Beschlüs- se in der einigermaßen loyal eingestimmten Bevölkerung eher auf Zustimmung stoßen und auf Konflikt angelegte Bemühungen eher scheitern lassen, als es bis- her war? Immerhin scheinen die 'Rest-Zweifel' sich schließlich fügender Bürger immer noch größer zu sein als die Rest-Risiken.

Bei der personalen Berufung dürfte es weniger juristische statt praktisch-politische Probleme geben. Aus rechtlicher Sicht lassen sich Sachverständigengremien einrichten und Regeln aufstellen. Da keine legislatorischen Befugnisse eingeräumt werden, bedarf es keiner demokratischen Wahl der Mitglieder. Es empfehle sich aber - anders läßt es sich wohl politisch auch gar nicht durchsetzen -, die Sachverständigen nach der politischen Zusammensetzung des parlamentarischen Organs zu berufen, das gewaltenteilig der Exekutive entspricht, in deren Zuständigkeit die jeweilige Entscheidung fallen würde. 'Proporz' also auch im Sachverständigengremium? Es wäre wenig sinnvoll, diese Frage im Brustton wissenschaftstheoretischer Überzeugungen zu verneinen. Ein Verfahren, das auf psychologische Wirkung ausgerichtet ist und das also Emotionen vorhersehen muß, kann nicht neue Probleme aufwerfen, indem es die politischen Verhältnisse ignoriert, auch noch mit Begründungen, die sich nicht beweisen lassen ("Wer ist noch sachverständiger als der Sachverständige?" Und schließlich: "Was ist wissenschaftliche Wahrheit?")

\*

Der Vollständigkeit halber soll auch noch ein kurzer Blick geworfen werden auf die denkbaren Lösungen dieser Probleme, die sich am anderen und schließlich entscheidenden Ende des Weges zur Genehmigung einer Großanlage auftun: der Rechtssprechung. Hier wird die Entscheidung verlangt. Hier ist zu denken an eine Fachkammer im Verwaltungsgerichtsverfahren, an die 'Technologiefachkammer'<sup>20</sup>). Die Sachverständigen sind als Mitglieder des Spruchorgans, als Laien-/Expertenrichter nämlich, gedacht.

Da nach den bisherigen Erfahrungen ohnehin alle Anträge für umweltschutzrelevante Großvorhaben vor Gericht, und zwar jeweils in der höchsten Instanz, enden, kommt diesem Vorschlag auch die größte praktische Bedeutung zu.

Die sich anschließende Diskussion wurde erwartungsgemäß kontrovers geführt, wobei die Ablehnungen oder bedingten Ablehnungen überwogen<sup>21</sup>). Aber gerade bei den Ablehnungen wurde eben der sozialpsychologische Aspekt übersehen, mit dem offenbar Juristen nichts anfangen können, weil sie nur die Rechtskraft des Urteils interessiert. Rechtskräftige Urteile freilich hat es immer gegeben, sie sind auch vollstreckt worden. Aber da liegt ja nicht das Problem.

Schwierigkeiten sind mit jeder Sicherheit zu erwarten bei den personalen Fragen sowohl bei der Besetzung der Sachverständigengremien wie dann erst recht bei

den Expertenrichtern<sup>22)</sup>. Aber sie sind gering gemessen daran, daß wir es ja mit einem viel größeren Problem zu tun haben, nämlich einer möglicherweise sogar staatsbedrohenden Akzeptanzkrise.

Es geht bei den Technologiefachkammern nicht um die Evaluierung des Urteils im Sinne naturwissenschaftlich-technischer Richtigkeit. Sie wird selbstverständlich angestrebt, sie ist aber auch mit derartigen Gremien objektiv kaum erreichbar, jedenfalls nie beweisbar.

Es geht vielmehr um die Ausschöpfung des Potentials richterlicher Autorität; um die durch Fachkunde<sup>23)</sup> gestützte und gewachsene Glaubwürdigkeit der Entscheidung; um die erkennbare Kompetenz des Gerichts, eben des Expertengerichts, dem man eher die 'Wahrheit' des Spruchs zutraut.

\*

Diesen Weg, jedenfalls einen neuen und anderen Weg beschreiten zu sollen, ergibt sich konsequent aus der an sich besorgniserregenden Beobachtung, daß bei Entscheidungen in Angelegenheiten der Großtechnik nicht die Richtigkeit und Wahrheit derselben zu interessieren scheint. Sie ist so und anders kaum einsichtig und schon gar nicht plausibel zu machen (was nicht schlechthin ein Fehler zu sein bräuchte, weil Wahrheit und Plausibilität eher Feinde sind). Die beklagte mangelnde Sozialakzeptanz hat eben sozialpsychologische Ursachen.

Eigentlich aber liegt nichts näher, als ein sozialpsychologisch-soziologisches Phänomen mit keinem anderen Instrumentarium zu analysieren und aufzulösen zu versuchen als mit ebendiesem sozialpsychologischen-soziologischen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung könnte zu diesem Instrumentarium passen. Sie sollte nur neu überdacht werden, um sie auch ausreichend effizient werden zu lassen.

## Anmerkungen

- 1) Solche Großvorhaben, insbesondere Großanlagen sind aufgelistet in § 9 des 'Gesetzes zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher und finanzgerichtlicher Verfahren vom 4.7.85. (Beschleunigungsnovelle); zur Öffentlichkeitsbeteiligung sei verwiesen beispielsweise auf: §§ 14 ff der 9. BImSchV oder §§ 8 ff der Atomrechtlichen Verfahrensordnung, jeweils unter dem Begriff 'Erörterungstermin'.
- 2) Dazu gibt es auch in den Gesetzesmaterialien so gut wie keine Hinweise.
- 3) Diesen Eindruck mußte man auch haben vom Verlauf des Kolloquiums 'Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben - rechtliche Grundlagen und praktische Erfahrungen' am 10./11.6.87 im Kernforschungszentrum Karlsruhe, veranstaltet gemeinsam mit der Verwaltungshochschule Speyer.
- 4) Vgl. dazu insbesondere die Materialien, die beim Karlsruher Kolloquium, Anm. 3, vorgestellt und im vorliegenden Bericht veröffentlicht worden sind.
- 5) So schon der Autor in *Wenz*, Das Mißverständnis mit den Wissenschaftsgerichtshöfen, ZRP 10/85, S. 267 ff (271).
- 6) So auch *Görlitz*, Laienrichtertum, in: Handlexikon zur Rechtswissenschaft, 1972 ff; mehr dazu bei *Wenz*, Wissenschaftsgerichtshöfe, 1983.
- 7) Diese Gedankengänge hat der Autor bereits entwickelt in *Wenz*, Wissenschaftsgerichtshöfe. Mittler zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. Mit Beiträgen von *Meinholf Dierkes*, *Wilhelm A. Kewenig*, *Gerd Roellecke* und *Edgar Michael Wenz*, 1983, S. 111, ebenso in *Wenz a.a.O.*, 1985, S. 271, Anm. 35.
- 8) Siehe Meyer-Abich in Grundrechtsschutz heute - Die rechtspolitische Tragweite der Konflikträchtigkeit technischer Entwicklung für Staat und Wissenschaft, ZRP 1984, S. 43; ablehnende Erwiderung u.a. *Wagner*, Grundrechtsschutz und Technologieentwicklung, ZRP 1985, S. 192 ff.
- 9) Systematische Untersuchungen zum Rechtsbewußtsein beispielsweise sind mir immer noch nicht bekannt. Freilich bedarf es dazu auch der öffentlichen Aufträge. Mit den Erfahrungen aus der Marktforschung müßte sich die empirische Sozialforschung doch Kenntnisse verschafft haben, sich erfolgreich mit diesem Problem zu beschäftigen. Zum Komplex siehe *Wenz a.a.O.* 1985, FN 34.
- 10) So im Prinzip auch der Autor a.a.O. 1985, S. 269, der sich hier aber auf die eine 'legitimationsannähernde Wirkung' beschränkt.
- 11) In seiner bekannten Monographie 'Legitimation durch Verfahren' 1960, häufig genug mißverstanden; man vermißte insbesondere rechtsethische Bezüge; *Luhmann* hat das klargestellt in der Neuauflage 1978, S. 1-7, mit

dem Hinweis, daß 'die Darstellung einer Funktion ... also keine versteckte Empfehlung, keine Krypto-Nominierung bedeutet.'

- 12) Einführung in die Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart, 1979, S. 290 f.
- 13) So sinngemäß *Luhmann a.a.O.*, Anm. 11
- 14) Stellvertretend für eine reiche Literatur: *Hasso Hofmann*, Repräsentation - Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis in 19. Jahrhundert, 1974.
- 15) Das Laienrichtertum hat sich im allgemeinen bewährt. Daran ändert sich auch nichts, daß die integrative Wirkung des Laienrichtertums nicht schlechthin offenkundig ist. Man würde dazu mehr wissen, wenn es einmal politisch versucht würde, dieses abzuschaffen. Mehr zum Laienrichtertum mit Literaturangaben, bei *Wenz a.a.O.* 1983, S. 108 ff.
- 16) Sehr instruktiv *Meinolf Dierkes* und *Volker von Thienen*, 'Science Court - Ein Ausweg aus der Krise' in 'Wirtschaft und Wissenschaft' 4/1977; abgedruckt in *Wenz a.a.O.* 1983, S. 11 ff. In derselben Publikation werden nachfolgend durch *Roellecke*, *Kewenig* und *Wenz* die von *Dierkes/v. Thienen* gemachten Vorschläge kontrovers diskutiert.
- 17) Literaturnachweis, siehe bei *Wenz a.a.O.* 1985, S. 270 f (*Lukes*, *H. Wagner*, *Marburger*, *Ossenbühl*).
- 18) Eine gewisse Entsprechung kann man in der parlamentarischen Praxis sehen, Hearings zu veranstalten und Enquête-Kommissionen einzusetzen; abgesehen von verfahrensrechtlichen Unterschieden, dienen diese Aktivitäten der Politikberatung für Parlament und Gesetzgebung. Im Sinne der fünf Modelle von *Dierkes* könnte man, wenn man die Unterstützung des Parlaments durch ein Sachverständigengremium konstituieren wollte, eher an die Vorbilder der Royal-Commission und des Forscherparlaments denken.
- 19) Beachtung müßten hier finden die 'Science Court' Modelle I und II von *Dierkes a.a.O.*, FN 16. Bei den Vorschlägen hat, wie die nachfolgende Diskussion gezeigt hat, vor allem der Begriff des 'Science Court' erheblich gestört, der einen falschen Zungenschlag eingebracht hat. So konnte die 'Horrorvision einer Art wissenschaftlich-technologischen Kardinalskollegiums, das in eschatologischen Fragen richtet, in Anspruch und Wirkung eines 'Dogmas' entstehen', *Wenz* 1983, S. 65.
- 20) Sie entspricht dem Modell III von *Dierkes a.a.O.*, FN 16.
- 21) Es beteiligen sich daran *Kuhnt*, *J. Schmitz*, *Wagner*, *Marburger*, *Lukes*, *Hasso Hofmann*, *Benda* und *Wenz*; mehr dazu *Wenz a.a.O.*, 1983, S. 153 ff; ders. 1985, S. 267 ff. Neuerdings auch dazu bedingt ablehnend *Sendler* in seinem Beitrag 'Richter und Sachverständige' (in: *NJW* 47, S. 2907 ff.). Bei seiner Kritik des Autors (siehe Lit. Anm. 5 und 7) scheint er aber doch mehr

die Evaluierung des Urteils zu suchen. Bestreitbar bleibt seine Meinung (im Anschluß an *Hasso Hofmann*, UPR 1984, S. 83), daß der 'Dialog im Fachjargon' (der Prozeßgegner), S. 2914, durch den weiteren Sachverständigen auf der Richterbank eher verwirren würde. Hier muß man entgegenhalten: Es ist den Juristen auf der Richterbank, insbesondere dem Vorsitzenden, sicherlich unbenommen, die verlorengegangene 'Verständlichkeit' (Anm. 58) wiederherzustellen. Es ist auch schwer vorstellbar, daß der 'klagende Laie' ohne sachverständigen Beistand auftritt, aber umso mehr, daß der interessierte Laie die Sache bei einem Expertenrichter besser aufgehoben hofft als daß ihn die Überzeugung friedvoller stimmen könnte, der Vorsitzende verstehe ja auch nicht mehr als er selbst.

- 22) Für das Interesse anerkannter Techniker und Wissenschaftler, lieber als Sachverständiger einer Partei aufzutreten denn als Mitglied eines objektivitätspflichtigen Gremiums, gar eines Gerichtes ist menschlich verständlich. Die Sachverständigen aller Herkünfte ('Halbgötter in Weiß') zugesprochene 'Flexibilität' ("Ich würde meinen ...") muß in die ganz andere Qualität der Entscheidung umschlagen ("Ich entscheide ..."). Siehe dazu auch *Wenz, a.a.O.*, 1985, S. 267 ff (268).
- 23) Siehe dazu *Ossenbühl* (DVBl. 1978, 8). Er fragt konkret, ob der davon ausgehende 'rechtsstaatliche Mehrwert' ausginge von der Annahme der Richtigkeit richterlicher Entscheidung, der größeren Fachkunde des Gerichts, der Öffentlichkeit des Verfahrens, dem Edukationseffekt richterlicher Kontrolle; er sieht die Lösung in der Objektivität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit, die "dem Status und Habitus des Richters eigen ist".



#### **IV. Eine rechtliche Sonderfrage**



*Stephan Lang*

## **Anforderungen an die Beteiligung ausländischer Grenznachbarn im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren**

Die bislang umstrittene Frage, ob auch ausländischen (Grenz-)Nachbarn ein Beteiligungsrecht einzuräumen ist, hat der 7. Senat des BVerwG<sup>1</sup>, zumindest für die Bürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Atomgemeinschaft bejaht und damit "die grenzüberschreitende Dimension der (materiell- und) verfahrensrechtlichen Umweltnormen durch eine völkerrechtsfreundliche Auslegung ins Blickfeld" gerückt<sup>2</sup>. Diese rechtspolitisch begrüßenswerte Entscheidung hat aber nicht nur ein Problem gelöst, sondern zugleich weitere aufgeworfen. Mit der bloßen Anerkennung der Einwendungsbefugnis ausländischer Grenznachbarn haben jetzt auch Ausländer die grundsätzliche Möglichkeit, auf die Entscheidung der Genehmigungsbehörde Einfluß auszuüben. Die Bedeutung dieser Einflußmöglichkeit hängt aber davon ab, ob und inwieweit der ausländische Einwender in die Lage versetzt wird, seinem Vorbringen inhaltliches Gewicht zu verschaffen. Dies kann ihm um so eher gelingen, je leichter er sich rechtzeitig über die geplante Anlage und deren Auswirkungen informieren kann.

### **1. Grenzüberschreitende Bekanntmachung des Vorhabens**

Die ersten praktischen Probleme dürften sich für die Genehmigungsbehörde bei der grenzüberschreitenden Bekanntmachung des Vorhabens stellen<sup>3</sup>. § 4 Abs. 1 AtVfV schreibt die Bekanntmachung u.a. in den "örtlichen Tageszeitungen" vor, die im Bereich des Standortes verbreitet sind. Über den Herausgabeort der Zeitung ist damit keine Aussage getroffen. Dieser braucht also nicht unbedingt im Standortbereich der geplanten Anlage zu liegen<sup>4</sup>. In den Grenzgebieten können zu den "örtlichen Tageszeitungen" auch ausländische Presseerzeugnisse zählen<sup>5</sup>.

Die Bekanntmachung stellt keine unzulässige Verfahrenshandlung einer deutschen Behörde im Ausland dar<sup>6</sup>, sondern lediglich ein "Angebot"<sup>7</sup> an im Ausland lebende Personen, sich an inländischen Verwaltungsverfahren zu beteiligen. Dieses Angebot hat das Ziel, eine ausreichende Unterrichtung der ausländischen Grenznachbarn zu ermöglichen. Durch die Bekanntmachung im Ausland wird dort keine Hoheitsgewalt<sup>8</sup> ausgeübt. Die Anzeige wird nämlich von der deut-

schen Behörde als privater Inserentin aufgegeben<sup>9</sup>. Zudem sind mit einer zusätzlichen Bekanntmachung im Ausland keine Wirkungen im Bereich des Nachbarstaates verbunden.

Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, daß § 4 Abs. 1 Satz 1 AtVfV die Bekanntmachung des Vorhabens in ausländischen Tageszeitungen grundsätzlich zuläßt<sup>10</sup>. Die konkrete Bekanntmachungsmöglichkeit hängt freilich von den ausländischen presserechtlichen Regelungen ab, die sich als innerstaatliche Angelegenheiten der völkerrechtlichen Beurteilung entziehen, falls keine Verträge bestehen.<sup>11</sup> Auch könnte der ausländische Staat eine Bekanntmachung verbieten<sup>12</sup>.

Damit stellt sich die weitergehende Frage, ob die Bekanntmachung im Ausland rechtlich geboten ist.

Die wörtliche Auslegung läßt es zwar zu, unter den Begriff der "örtlichen Tageszeitungen" auch ausländische zu subsumieren<sup>13</sup>.

Berücksichtigt man den Gesamtzusammenhang, in dem der Begriff der "örtlichen Tageszeitungen" verwendet wird, dann fällt auf, daß die Genehmigungsbehörde das Vorhaben zusätzlich in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt bekannt machen und auf die Bekanntmachung im Bundesanzeiger hinweisen muß. Die systematische Auslegung des § 4 Abs. 1 Satz 1 AtVfV läßt also keine grenzüberschreitende Zielsetzung erkennen.

Die teleologische Auslegung muß davon ausgehen, daß die Bundesrepublik Deutschland als Genehmigungsstaat "völkerrechtlich verpflichtet ist, grenzüberschreitende Umweltbelastungen soweit zu verhüten, abzubauen und zu kontrollieren, daß ein ernsthafter Schaden im Gebiet eines anderen Staates nicht auftreten kann"<sup>14</sup>. Die Genehmigungsbehörde muß deshalb die Auswirkungen der Genehmigung auf ausländische Umweltbelange bei ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen. Die Informationen über die etwaigen grenzüberschreitenden Auswirkungen eines Vorhabens können zwar nicht nur die ausländischen Einwender erteilen<sup>15</sup>. Eine weitgehende Information der inländischen Behörde kann nämlich auch "durch die Konsultation von Behörden des Nachbarstaates - wie sie z. B. in der EG- Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung<sup>16</sup> vorgesehen ist"<sup>17</sup> - erreicht werden. Es ist aber fraglich, ob eine Entscheidung, die auf einer breiten Informationsbasis erfolgt, zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtung genügt, oder ob dazu nicht eine - unter Einbeziehung ausländischer Nach-

barn als Informationsquelle - möglichst vollständige Information erforderlich ist<sup>18</sup>.

Im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Zielsetzung von § 4 Abs. 1 Satz 1 AtVfV kann die aufgeworfene Frage aber unbeantwortet bleiben, da die teleologische Auslegung nicht nur die Informationsfunktion der Behörde, sondern auch die gegenüber den potentiellen (ausländischen) Einwendern<sup>19</sup> berücksichtigen muß<sup>20</sup>. Dies gilt jedenfalls, wenn man nicht von vornherein eine (verfahrensrechtliche) Schutzpflicht des bundesdeutschen Gesetzgebers gegenüber Ausländern ablehnt<sup>21</sup>. Da der Verordnungsgeber<sup>22</sup> sich für die Beteiligung von "jedermann", also auch von Ausländern entschieden hat<sup>23</sup>, muß § 4 Abs. 1 AtVfV auch so ausgelegt werden, daß die ausländischen Nachbarn zumindest eine reelle Chance zur Kenntnisnahme der Planung haben. Fehlt es an einer solchen Chance, dann liegen die Voraussetzungen der materiellen Präklusion nach deutschem Recht nicht vor. Diese kommt nur in Betracht, wenn der Ausländer seine Mitwirkungsgelegenheit zur Verfahrensbeteiligung schuldhaft ungenutzt verstreichen läßt<sup>24</sup>. Es stellt aber kein Verschulden in diesem Sinne dar, wenn ein Auslandsbewohner die örtlichen Tageszeitungen des Nachbarlandes nicht bzw. nicht unter dem Gesichtspunkt liest, ob der Bau einer Atomanlage im Grenzbe- reich beantragt worden ist. Die gegenteilige Auffassung würde die (gesteigerte) Mitwirkungslast<sup>25</sup> potentieller ausländischer Einwender überspannen. Schließlich ist zu bedenken, daß man den Ausländern einen möglichen Rechtsverlust<sup>26</sup> nur aufbürden kann, wenn dieser am Ende eines Verfahrens steht, das effektiven Rechtsschutz<sup>27</sup> gewährleistet hat<sup>28</sup>.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Informations- und die Rechtsschutzfunktion<sup>29</sup> des Beteiligungsverfahrens eher<sup>30</sup> verwirklicht werden, wenn die Bekanntmachung auch in Presseerzeugnissen des benachbarten Auslandes erfolgt. Die disziplinierende Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung<sup>31</sup> kann nur erreicht werden, wenn die Bekanntmachung auch im Ausland erfolgt. Die teleologische Auslegung des § 4 AtVfV spricht somit für das Gebot einer Bekanntmachung im Ausland<sup>32</sup>.

Fraglich ist, ob der bekanntzumachende Text in die Sprache des jeweiligen Landes übersetzt werden muß. Zwar trifft den potentiellen ausländischen Einwender eine gesteigerte Mitwirkungslast; diese geht aber wohl nicht so weit, von ihm nach Wahrnehmung einer behördlichen Mitteilung in einer fremden (der deutschen) Sprache verlangen zu können, selbst in der Art die Initiative zu ergreifen, daß er - bei Unkenntnis der deutschen Sprache - fremde Hilfe in Anspruch neh-

men muß<sup>33</sup>. Wenn ein Ausländer den Inhalt der Bekanntmachung, insbesondere den gemäß § 5 Abs. 1 Ziff. 2 AtVfV gebotenen Hinweis auf die mögliche Rechtsfolge der (materiellen) Präklusion, wegen unzureichender Deutschkenntnisse nicht versteht und deshalb seine Einwendungen nicht rechtzeitig vorbringt, dann hat er den Verlust seiner Mitwirkungschance und der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG nicht verschuldet<sup>34</sup>. Auf seinen Antrag wäre ihm deshalb nach Maßgabe des § 32 VwVfG Wiedereinsetzung<sup>35</sup> in den vorigen Stand zu gewähren. Um die Voraussetzungen für eine möglichst bald eintretende Bestandskraft (der atomrechtlichen Genehmigung) zu schaffen, muß die Bekanntmachung daher in der jeweiligen Landessprache erfolgen<sup>36</sup>. Für dieses Ergebnis spricht auch das für jedermann geltende Recht auf ein faires Verfahren als wesentlicher Grundsatz eines rechtsstaatlichen Verfahrens<sup>37</sup>.

Zustimmung verdient der Vorschlag von *Rauschnig*<sup>38</sup>, potentielle ausländische Einwender schon in der Bekanntmachung des Vorhabens aufzufordern, zugleich mit ihrer Einwendung einen inländischen Empfangsbevollmächtigten zu bestellen<sup>39</sup>; die möglicherweise in ihren Rechten Betroffenen könnten auf diese Weise unproblematisch durch Zustellung erreicht werden<sup>40</sup>.

## 2. Auslegung der Antragsunterlagen

Nach § 6 Abs. 1 AtVfV sind zumindest<sup>41</sup> die dort aufgezählten Unterlagen, nämlich Antrag, Sicherheitsbericht und Kurzbeschreibung während einer Frist von zwei Monaten bei der Genehmigungsbehörde und einer geeigneten Stelle in der Nähe des Standortes des Vorhabens zur Einsicht während der Dienststunden auszulegen. Die eingangs erwähnte Entscheidung des BVerwG verlangt die Beantwortung der Fragen, ob die Übersetzung der Unterlagen sowie deren Auslegung im Ausland geboten sind.

Die Auslegung der Unterlagen hat den Sinn, allen Interessierten die Möglichkeit der Einsicht zu geben und durch Informationsbeschaffung eine erste Voraussetzung für die Rechtsausübung zu ermöglichen. Damit sich auch ausländische Einwender über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit informieren können, sollte de lege ferenda zumindest die in §§ 6 Abs. 1 Nr. 3, 3 Abs. 3 AtVfV vorgeschriebene Kurzbeschreibung in allen Sprachen der Europäischen Gemeinschaften übersetzt werden. Eine rechtliche Verpflichtung zur Übersetzung besteht derzeit aber nicht. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Grundrechtsbezug des Verfahrens<sup>42</sup>. Denn dieser Grund-

rechtsbezug räumt jedenfalls dem (ausländischen) nicht grundrechtsbetroffenen "Jedermann" keinen Anspruch auf eine in jeder Beziehung optimale Verfahrensgestaltung ein. Vielmehr verbleibt dem Gesetzgeber in dem bislang weitgehend unregulierten Bereich der Beteiligung von Grenznachbarn ein erheblicher Gestaltungsspielraum.

Differenziert ist dagegen die Frage zu beantworten, ob auch eine im Ausland gelegene Stelle zur Auslegung der Unterlagen geeignet im Sinne von § 6 Abs. 1 AtVfV sein kann. Da die Auslegung der Unterlagen im Ausland eine von der Genehmigungsbehörde in Ausübung hoheitlicher Gewalt veranlaßte Maßnahme ist, muß darin auch dann ein staatlicher Hoheitsakt<sup>43</sup> auf fremdem Staatsgebiet angesehen werden, wenn die Rechtsfolgen nur nach innerstaatlichem Recht eintreten<sup>44</sup>. Gleichwohl ist die Auslegung der Unterlagen bei einer ausländischen Behörde in der Nähe des Standorts im Wege grenzüberschreitender Amtshilfe möglich, indem der auswärtige Staat durch Vermittlung der obersten Dienstbehörde und des Auswärtigen Amtes über die diplomatische Vertretung der Bundesrepublik um Zustimmung zur Vornahme der geplanten Amtshandlung ersucht wird. Dieses umständliche und zeitaufwendige Vorgehen ist aber nicht geboten<sup>45</sup>, da es zu erheblichen Verfahrensverzögerungen führen kann. Die Anreisestrecke der ausländischen Grenznachbarn zu der im Inland gelegenen standortnahen Auslegungsstelle kann zudem kürzer als der Weg sein, den ein deutscher Einwander zurücklegen muß, um sich durch die Einsicht in die ausgelegten Unterlagen Informationen zu beschaffen. In diesen Fallkonstellationen würden die ausländischen Einwander durch eine Auslegung im Ausland gegenüber den inländischen Einwanderern ohne sachlichen Grund begünstigt. Im übrigen steht der finanzielle, organisatorische und zeitliche Aufwand einer Auslegung im Ausland in keinem vernünftigen Verhältnis zu den damit für die Ausländer verbundenen Erleichterungen. Schließlich erhöht eine weitere Auslegung im Ausland das Risiko von Verfahrensfehlern.

### 3. Akteneinsicht

Gemäß § 6 Abs. 3 AtVfV kann die Genehmigungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen Akteneinsicht<sup>46</sup> gewähren. In diesem Zusammenhang verdienen zwei ausländerspezifische Gesichtspunkte kurze Erwähnung: zum einen die Frage, ob Ausländer unter den gleichen Voraussetzungen<sup>47</sup> wie Deutsche Akteneinsicht bekommen können, zum anderen die Frage, ob der Akteninhalt bzw. Teile davon zu übersetzen sind. "Die Tatsache der Entkoppelung der Öffentlichkeitsbeteili-

gung von einer Rechtsbeeinträchtigung des einzelnen" sowie systematische Überlegungen<sup>48</sup> "sprechen eindeutig dafür, daß jedermann Akteneinsicht gewährt werden kann"<sup>49</sup>. Ebenso eindeutig muß eine Verpflichtung der Genehmigungsbehörde verneint werden, "für Verfahrensbeteiligte mit Wohnsitz im Ausland Übersetzungen des Akteninhalts in andere EG-Sprachen anzufertigen"<sup>50</sup>. "Die Ausdehnung der Verfahrensbeteiligung" darf nämlich "nicht zu völlig unangemessenen Anforderungen an die Verwaltung im grenznahen Raum führen"<sup>51</sup>.

#### 4. Einwendungen

Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 AtVfV können während der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift Einwendungen erhoben werden. Die AtVfV enthält keine nähere Definition des Begriffs der Einwendungen. Abzustellen ist deshalb auf die Gesichtspunkte, die - auch zu vergleichbaren Regelungen - in Literatur und Rechtssprechung entwickelt worden sind. Das Ziel der Einwendungen ergibt sich aus den verschiedenen Funktionen<sup>52</sup> des Beteiligungsverfahrens. Danach sind Einwendungen sachliche, auf die Verhinderung oder Modifizierung der atomrechtlichen Anlage, für die die Genehmigung beantragt ist, abzielende kritische Äußerungen zum Planentwurf in Form von Anregungen, Änderungswünschen oder Bedenken<sup>53</sup>. Fraglich ist, ob die Einwendungen in deutscher Sprache erhoben werden müssen. Auszugehen ist in Ermangelung einer Sondervorschrift in der AtVfV von § 23 Abs. 1 VwVfG, wonach die Amtssprache deutsch ist. Daraus folgt, daß es grundsätzlich eine Obliegenheit ausländischer Einwender darstellt, für eine deutsche Übersetzung in fremder Sprache abgefaßter Einwendungen zu sorgen<sup>54</sup>. Die bei der Anhörungsbehörde dennoch in fremder Sprache eingehenden Einwendungen sind nicht unbeachtlich, sondern lösen grundsätzlich die in § 23 Abs. 2 VwVfG beschriebenen Handlungspflichten aus. In diesen Fällen soll die Behörde unverzüglich die Vorlage einer Übersetzung verlangen. Diese Regelung räumt der Behörde also noch einen beschränkten Handlungsspielraum ein<sup>55</sup>; sie kann in atypischen Fällen auf die Anfertigung einer Übersetzung verzichten, "so z. B. wenn das Schriftstück auch in fremder Sprache klar verständlich ist, wenn"<sup>56</sup> "ein Angehöriger der Behörde selbst die Sprache beherrscht"<sup>57</sup>, oder die Übersetzung durch eigene Mitarbeiter erstellen lassen. Die Beteiligung von ausländischen Grenznachbarn gibt aber im Regelfall keinen Anlaß, von der Regelung des § 23 Abs. 2 VwVfG abzuweichen<sup>58</sup>. Auch bei diesem Normverständnis wird das Recht auf ein "fares Verfahren"<sup>59</sup> nicht mißachtet<sup>60</sup>. Sprachunkenntnis ist ebenso wie unzureichende Kenntnisse im rechtlichen bzw. naturwissen-



schaftlichen Bereich eine bloß faktische Beeinträchtigung, die der Betroffene im Rahmen seiner Mitwirkungslast zu tragen hat. Es bleibt deshalb dem Verordnungsgeber überlassen, inwieweit er diese natürliche Ungleichheit durch verfahrensrechtliche Regelungen mildern will. Bezüglich des Inhalts der Einwendungen von Ausländern sind mit Ausnahme der notwendigen Benennung eines inländischen Empfangsbevollmächtigten<sup>61</sup> keine besonderen Anforderungen<sup>62</sup> zu stellen.

## 5. Erörterung der Einwendungen

Den Höhepunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung bildet der Erörterungstermin<sup>63</sup>. Sein Hauptzweck besteht darin, die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern soweit dies für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von Bedeutung sein kann; außerdem soll denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, Gelegenheit gegeben werden, ihre Einwendungen zu erläutern. Als Ausdruck der Mitwirkungslast trifft die Einwender sogar eine Obliegenheit, selbst die Initiative zu ergreifen und ihre Belange im Erörterungstermin zu wahren<sup>64</sup>. Der Begriff des "Erörterens" wurde - soweit ersichtlich - im Zusammenhang mit dem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren zuerst von *Mayer-Tasch*<sup>65</sup> problematisiert. Dieser legt seinen Ausführungen die Behauptung zugrunde, daß der Begriff der Erörterung dem "Wortschatz der klassischen Rhetorik" entstamme<sup>66</sup> und bestimmt dementsprechend den Sinngehalt des Begriffes. Nachweisen läßt sich indessen, daß "erörtern" die Bedeutung von verhandeln, vorbringen<sup>67</sup> und auseinandersetzen<sup>68</sup> haben kann. Unter Zugrundelegung dieser Möglichkeiten ist "erörtern" als wechselseitiges Vorbringen zu definieren, wobei das jeweils Vorgebrachte zwar nicht konsensfähig sein, sich aber auf das gleiche Problem beziehen muß. Eine Erörterung geht über eine bloße Anhörung jedenfalls insoweit hinaus, als sich nicht eine(r) der beiden Beteiligten auf ein passives Zuhören beschränken darf<sup>69</sup>. Erörtern setzt die Möglichkeit zur kontroversen Diskussion<sup>70</sup> und zum kritischen Dialog voraus<sup>71</sup>. Ein zentrales Anliegen der Erörterung ist der Versuch des problembezogenen Gedankenaustausches. Eine Erörterung in diesem Sinne ist mit einem Ausländer, der die deutsche Sprache nicht beherrscht, ohne Hinzuziehung eines Dolmetschers nicht möglich. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Anhörungsbehörde zum Erörterungstermin einen Dolmetscher hinzuziehen muß, wenn Deutschkundige am Erörterungstermin beteiligt sind. Weder die AtVfV noch § 23 VwVfG schreiben in diesen Fällen eine obligatorische Beziehung eines Dolmetschers vor. Art. 6 Abs. 3 e EMRK stellt eine Sondervor-

schrift<sup>72</sup> für das Strafverfahren dar; deshalb kann diese Vorschrift im Verwaltungsverfahren nicht analog angewandt werden. Fraglich ist, ob eine entsprechende Anwendung des § 185 GVG in Betracht kommt. Nimmt man den Gedanken des Grundrechtsschutzes durch Verfahrensrecht<sup>73</sup> ernst, dann ist die analoge Anwendung von § 185 GVG unerläßlich<sup>74</sup>. Anders läßt sich der bereits in § 28 Abs. 1 VwVfG grundsätzlich verbürgte Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren<sup>75</sup> vor Erlaß einer Verwaltungsentscheidung nicht einlösen. Dies gilt erst recht, wenn man die Vorschriften über den Erörterungstermin als spezialgesetzlich geregelten Fall eines "qualifizierten" rechtlichen Gehörs versteht.

## 6. Zustellung der Entscheidung

Die Zustellung einer Entscheidung im Ausland stellt einen hoheitlichen Verfahrensakt dar, der "auf fremdem Territorium nur im Wege der Amtshilfe durch den Nachbarstaat oder mit seiner Zustimmung bewirkt werden"<sup>76</sup> kann. Wenn der ausländische Einwender durch die rechtzeitige Benennung eines inländischen Empfangsbevollmächtigten seiner gesteigerten Mitwirkungslast<sup>77</sup> entsprochen hat, dann ist der Genehmigungsbescheid diesem individuell bzw. in den (meist vorliegenden) Fällen des § 15 Abs. 3 Satz 3 AtVfV im Wege der öffentlichen Bekanntmachung zuzustellen.

Die Zustellungsfiktion setzt die öffentliche Bekanntmachung des verfügenden Teils des Bescheids und der Rechtsbehelfsbelehrung und die anschließende zweiwöchige Auslegung einer Ausfertigung des gesamten Bescheids voraus; die Fiktion basiert also auf der Kombination von zwei (inländischen) Hoheitsakten. Durch die Fiktion wird aber keine Hoheitsgewalt im Ausland ausgeübt; die Fiktion zeitigt nur im deutschen Recht Wirkungen. Soweit die ausländischen Einwender ihrer Obliegenheit nachgekommen sind, zugleich mit ihrer Einwendung einen inländischen Empfangsbevollmächtigten zu bestellen<sup>78</sup>, bestehen keine Bedenken, die Zustellungsfiktion des § 17 Abs. 2 Satz 4 AtVfV<sup>79</sup> auch gegenüber Ausländern wirken zu lassen. Hat es der ausländische Einwender versäumt oder bewußt unterlassen, einen inländischen Empfangsbevollmächtigten zu bestellen, dann stellt sich die Frage, ob der Versuch einer individuellen Zustellung im Ausland - im Wege der Amtshilfe - unternommen werden muß. Diese Frage muß verneint werden, da eine solche Besserstellung der ausländischen

Grenznachbarn im Verhältnis zu den inländischen Einwendern nicht zu rechtfertigen wäre.

## **7. Zusammenfassung und Ausblick**

Die gegenwärtige Atomrechtliche Verfahrensverordnung bedarf bei entsprechender Auslegung nur einiger Detailveränderungen, um der eingangs mitgeteilten höchstrichterlichen Rechtsprechung<sup>80</sup> gerecht zu werden<sup>81</sup>.

Darüber hinausgehende Änderungen sollten - in bi- bzw. multilateralen Vereinbarungen geregelt werden<sup>82</sup>. Dabei sollte das Ziel der inneren Harmonisierung des deutschen<sup>83</sup> und langfristig des westeuropäischen<sup>84</sup> Umwelt(verfahrens)-rechts nicht aus den Augen verloren werden.

## Fußnoten

- 1) Urteil vom 17.12.1986 7 C 29/85, NJW 1987, 1154 ff. m. Besprechungsaufsatz von *Andreas Weitbrecht*, Zur Rechtsstellung ausländischer Grenznachbarn im deutschen Umweltrecht, NJW 1987, 2132 ff.; DVBl. 1987, 375 ff. m. Anm. von *Albrecht Weber*; EuGRZ 1987, 116 ff. m. Anm. von *Ulrich Beyerlin*; JZ 1987, 351 ff. m. Anm. von *Peter Preu*; UPR 1987, 114 ff. m. Besprechungsaufsatz von *Michael Bothe*, Klagebefugnis eines Ausländers im Atomrecht, UPR 1987, 170 ff.; NuR 1987, 268 f. m. Besprechungsaufsatz von *Alfred Grof*, Allgemeine Klagebefugnis von Ausländern bei grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen? - Zum "Emsland" - Urteil des BVerwG -, NuR 1987, 262 ff; ArchVR 1987, 355 ff. m. Besprechungsaufsatz von *Dietrich Rauschnig*, Klagebefugnis von Auslandsbewohnern gegen eine inländische Atomanlageneignung, ArchVR 1987, 312 ff. - Der erst nach Abschluß des Manuskripts erschienene Beitrag von *Rudolf Streinz*, Materielle Präklusion und Verfahrensbeteiligung im Verwaltungsrecht. Die Anforderungen an das Verwaltungsverfahren bei der Anordnung materieller Präklusionsfolgen unter Berücksichtigung ausländischer Betroffener, VerwArch. 79 (1988), S. 272 ff., konnte nicht mehr berücksichtigt werden.
- 2) So *Albrecht Weber* (oben Anm. 1), DVBl. 1987, 377 ff. (378). Ein solches Beteiligungsrecht läßt sich jedoch nicht grundsätzlich aus dem allgemeinen Völkerrecht ableiten, vgl. z.B. *Michael Bothe*, Der Rechtsschutz ausländischer Nachbarn gegen umweltbelastende Anlagen im Grenzbereich, in: Festschrift zur 150-Jahr-Feier des Rechtsanwaltsvereins Hannover e.V., S. 42 ff. (49); *Karl Doehring*, Völkerrechtliche Beurteilung der Beteiligung ausländischer Grenznachbarn bei Durchführung nationaler Verwaltungs- und Gerichtsverfahren im Umweltschutz, in: Georg Ress (Hrsg.), Grenzüberschreitende Verfahrensbeteiligung im Umweltrecht der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften, Köln 1985, S. 53 ff. (61 ff.); *Alfred Grof* (oben Anm. 1), NuR 1987, 262 ff. (262 f.); *Dietrich Rauschnig* (oben Anm. 1), ArchVR 1987, 312 ff. (320 m. Anm. 17); *Dieter Rogalla/Christian Schultz*, Umweltgefährdende Anlagen in Grenznähe aus völkerrechtlicher Sicht, NuR 1987, 193 ff. (198); *Luzius Wildhaber*, Die Öldestillieranlagen Sennwald und das Völkerrecht der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung, in: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, 31 (1975), S. 97 ff. (114); a.A. - jedenfalls für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren - *Rüdiger Wolfrum*, Die grenzüberschreitende Luftverschmutzung im Schnittpunkt von nationalem Recht und Völkerrecht, DVBl. 1984, 493 ff. (499).
- 3) Die Ergänzung der §§ 4 ff. AtVfV ist nach der Auffassung von *Andreas Weitbrecht* (oben Anm. 1), NJW 1987, 2132 ff. (S. 2134 m. Anm. 14) eine vorrangige Aufgabe des Ordnungsgebers bei der Bewältigung unerledigter Altlasten in Form fehlender ausdrücklicher Vorschriften für grenzüberschreitende Sachverhalte.

- 4) Ebenso *Albrecht Weber*, Beteiligung und Rechtsschutz ausländischer Nachbarn im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, DVBl. 1980, 330 ff. (S. 333 m. Anm. 40).
- 5) Dies leuchtet wohl am ehesten für den deutsch-schweizerischen und den deutsch-österreichischen Grenzraum ein. Freilich sind die Schweiz und Österreich keine Mitglieder in der EURATOM. Gleichwohl steht den Bewohnern dieser Staaten ein Beteiligungsrecht im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren zu, vgl. unten S. 5 m. Anm. 23. Vgl. zu den Gegebenheiten im Verhältnis zur Schweiz und zu Österreich auch *Dietrich Rauschnig* (oben Anm. 1), ArchVR 1987, 312 ff. (328). Vgl. ferner die "Absprache zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltbereich zwischen dem Kanton Aargau (Baudepartement) und dem Land Baden-Württemberg (Ministerium für Umwelt) vom 1. August 1987", abgedruckt in: UPR 1988, 138 f.; vgl. dazu *Ralph Pätzold*, Absprache zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltbereich zwischen dem Kanton Aargau und dem Land Baden-Württemberg, UPR 1988, 132 f.
- 6) So aber *Dieter Blickle*, Verwaltungspraxis unter Berücksichtigung der Gegenseitigkeit der Bundesrepublik Deutschland mit den Nachbarstaaten, in: Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen (Hrsg.), Siebtes Deutsches Atomrechtssymposium, Köln 1983, S. 235 ff. (241 f.); *Hermann Basse*, Kernenergienutzung und Staatsgrenzen aus der Sicht der Genehmigungsbehörde, in: Norbert Pelzer (Hrsg.), Friedliche Kernenergienutzung und Staatsgrenzen in Mitteleuropa, Baden-Baden 1987, S. 346 ff. (347); ders., Diskussionsbeitrag, a.a.O., S. 366; *Heinz Haedrich*, Atomgesetz mit Pariser Atomhaftungsübereinkommen, Baden-Baden 1986, S. 152, S. 155; *Dietrich Rauschnig* (oben Anm. 1), ArchVR 1987, 312 ff. (S. 315 m. Anm. 9).
- 7) So für die Beteiligung der Grenznachbarn insgesamt bereits *Thomas Oppermann/Michael Kilian*, Gleichstellung ausländischer Grenznachbarn in deutschen Umweltverfahren? - Zur Rechtsgrundlage in der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung ihrer völker- und europarechtlichen Einbindungen und rechtsvergleichender Aspekte -, Berlin 1981, S. 19, vgl. auch S. 113. Vgl. jetzt BVerwG NJW 1987, 1154 ff. (1155 r. Sp.). Zustimmend *Ulrich Beyerlin* (oben Anm. 1), EuGRZ 1987, 119 ff. (120 l. Sp.).
- 8) Vgl. dazu *Wilhelm Karl Geck*, Hoheitsakte auf fremdem Staatsgebiet, in: Karl Strupp/Hans Jürgen Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1, 2. Aufl. Berlin 1960, S. 795 f.; *Hans-Jürgen Schlochauer*, Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten, Frankfurt 1962, S. 9 ff.
- 9) Ebenso *Thomas Oppermann/Michael Kilian* (oben Anm. 7), S. 113; wohl auch *Ulrich Beyerlin*, Die Beteiligung ausländischer Grenznachbarn an umweltrechtlichen Verwaltungsverfahren und Möglichkeiten zu ihrer vertraglichen Regelung auf "euregonaler" Ebene, NuR 1985, 173 ff. (177 l. Sp.).

- 10) Auch *Georg Ress/Michael Müller*, Die Beteiligung von Personen, die von grenzüberschreitenden Umweltverschmutzungen betroffen sein können, am deutschen Verwaltungsverfahren, in: *Georg Ress* (Hrsg.), *Grenzüberschreitende Verfahrensbeteiligung im Umweltrecht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften*, Köln 1985, S. 79 ff. (115) halten eine besondere Bekanntmachung des Vorhabens für Auslandsbewohner (*de lege lata*) für nicht ausgeschlossen. A.A. *M. Rebentisch*, *Grenzüberschreitende Umweltbelastungen aus der Sicht der Praxis - Sicht der Verwaltung*, in: *Michael Bothe/Michel Prieur/Georg Ress*, *Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen*, Berlin 1984, S. 79 ff. (82).
- 11) So bereits *Karl Doehring* (oben Anm. 2), S. 53 ff. (73).
- 12) Ebenso *Georg Ress*, *Grenzüberschreitende Beteiligung im Verwaltungsverfahren - Bundesrepublik Deutschland*, in: *Michael Bothe/Michel Prieur/Georg Ress*, *Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen*, Berlin 1984, S. 85 ff. (88).
- 13) Jedenfalls für Grenzüberschreitende zustimmend *Michael Bothe*, *Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung*, AöR 102 (1977), S. 68 ff. (87). Vgl. auch *Albrecht Weber* (oben Anm. 1), DVBl. 1987, 377, der von dem "zumeist offenen und auslegungsfähigen Wortlaut" einzelner Bestimmungen über die Verfahrensbeteiligung spricht.
- 14) So das BVerwG, NJW 1987, 1154 ff. (1155 l. Sp.), das damit den Grundsatz der beschränkten territorialen Souveränität anerkannt hat, worauf bereits *Ulrich Beyerlin* in seiner Urteilsanmerkung (EuGRZ 1987, 119 ff., 119 f. m. Anm. 7) hingewiesen hat. Vgl. auch schon *Ulrich Beyerlin* (oben Anm. 9), NuR 1985, 173 ff. (176 r. Sp.).
- 15) Ebenso wohl auch *Rudolf Lukes/R. Dehmer/K. Wendling*, *Klagebefugnis und Verwaltungsverfahrensbeteiligung für ausländische Nachbarn am Beispiel des Atom- und Immissionsschutzrechts*, GewArch 1986, 1 ff. (8); a.A. *Ulrich Beyerlin* (oben Anm. 9), NuR 1985, 173 ff. (176 r. Sp.), der die (vermeintlich) rhetorische Frage aufwirft, "wer sonst als die ausländischen Einwanderer soll ... der Entscheidungsbehörde die authentischen Informationen vermitteln."
- 16) ABl. EG Nr. L 175 vom 5.7.1985, S. 40. Die Richtlinie enthält keine Aussage zur Beteiligung ausländischer Grenznachbarn. Da die Richtlinie nur ein Verfahrensminimum anordnet, kann sie bei der Suche nach Antworten auf die aufgeworfenen Fragen keine Anhaltspunkte geben. - Vgl. zur weiteren Frage, ob und inwieweit sich die UVP-Richtlinie bei einer Umsetzung in nationales Recht auf die entsprechenden Planungsverfahren auswirken wird: *Albert Bleckmann*, *Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Großvorhaben im europäischen Gemeinschaftsrecht*, WiVerw. 1985, 86 ff.; *Willi Blümel*, *Die Umsetzung der EG-Richtlinie über eine Umweltverträglichkeitsprüfung*, Speyer 1987, MSchr., S. 4 ff. ("Minimalanpassung"); *Thomas Bunge*, *Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Verwaltungsverfahren*, Köln 1986,

S. 65 ff.; *Jürgen Cupei*, Umweltverträglichkeitsprüfung, Köln, Berlin, Bonn, München 1986, passim; *Wilfried Erbguth/Jörg Schoeneberg*, Die Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung vor dem Hintergrund rechtssystematischer Grundlagen der raumbezogenen Zulassungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, *WiVerw.* 1985, 102 ff.; *Jörg Schoeneberg*, Verfahrensrechtliche Entwicklungslinien der Umweltverträglichkeitsprüfung bei raumbezogenen Projekten, *DVBl.* 1984, 929 ff. (931 m.w.N. in Anm. 20).

- 17) So zutreffend *Rudolf Lukes/R. Dehmer/K. Wendling* (oben Anm. 15), *GewArch.* 1986, 1 ff. (8).
- 18) Im letzteren Sinne wohl *Georg Ress* (oben Anm. 12), S. 87.
- 19) Vgl. zu den zwei Aspekten der Informationsfunktion meine wertende Bestandsaufnahme "Funktionen und Rechtsgrundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung", *Speyer* 1985, *MSchr.*, S. 8 f.
- 20) Vgl. zur Bedeutung der Art und Weise der Bekanntmachung für die Information der Grenznachbarn *Michael Bothe*, Grenzüberschreitender Verwaltungsrechtsschutz gegen umweltbelastende Anlagen, *UPR* 1983, 1 ff. (1); *Rüdiger Wolfrum* (oben Anm. 2), *DVBl.* 1984, 493 ff. (500 l. Sp.); *Georg Ress*, Rechtsvergleichende, europarechtliche und völkerrechtliche Aspekte grenzüberschreitender Verfahrensbeteiligung im Umweltrecht, in: *Georg Ress* (Hrsg.), *Grenzüberschreitende Verfahrensbeteiligung im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften*, Köln 1985, S. 1 ff. (34): "Die Bedeutung der Art und Weise der Bekanntmachung für die Information der Grenznachbarn im Ausland ist offensichtlich"; ders. (oben Anm. 12), S. 115 m. Anm. 126. *Karsten Küppers*, Die Stellung ausländischer Nachbarn bei Genehmigung gefährlicher Anlagen im Inland, *DVBl.* 1978, 686 ff. (689 l. Sp.) wirft zu Recht die Frage auf, wie es denn dem ausländischen Nachbarn möglich sein soll, von der im Inland vorgeschriebenen Bekanntmachung des Vorhabens zu erfahren und wie er Fristen einhalten kann, die für die Geltendmachung seiner Einwendungen gesetzt werden.
- 21) So z. B. *Hermann Basse* (oben Anm. 6), S. 346 ff. (S. 348 m. zahlr. Nachw. in Anm. 5 zum Meinungsstand); *M. Rebentisch* (oben Anm. 10), S. 81; differenziert *Georg Ress/Michael Müller* (oben Anm. 10), S. 99 m. Anm. 56. Vgl. auch *Thomas Oppermann/Michael Kilian* (oben Anm. 7), S. 137: "Eine Beteiligung ausländischer Grenznachbarn hätte zur Folge, daß auch sie sich bei Maßnahmen der deutschen Verwaltung auf den Schutz ihrer ihnen nach dem Grundgesetz gewährten Grundrechte berufen könnten." - Eine Zusammenstellung der Argumente für und gegen die Gewährung eines Grundrechtsschutzes ausländischer Grenznachbarn bieten *Thomas Oppermann/Michael Kilian* (oben Anm. 7), S. 97 ff.
- 22) Kritisch dazu - mit Blick auf die Wesentlichkeitstheorie - *Thomas Oppermann/Michael Kilian* (oben Anm. 7), S. 137.

- 23) Bemerkenswerterweise werden Ausländer (mit Wohnsitz im Ausland und ohne im Inland belegene Rechtsgüter) z. B. in der Praxis der Bundesländer Baden-Württemberg und Nordrhein- Westfalen den Inländern mit der Erwägung gleichgestellt, daß § 7 AtVfV die Einwendungsbefugnis nicht einschränkt, vgl. dazu *Dieter Blickle* (oben Anm. 6), S. 237; *Heinz Haedrich* (oben Anm. 6), S. 149. Auch *Alfred Rest*, Berücksichtigung grenzüberschreitender Umweltaspekte im Recht der Bundesrepublik Deutschland ?, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 32 (1981/82), S. 59 ff. (72 ff.), bejaht die verfahrensrechtliche Beteiligungsfähigkeit von Ausländern und weist darauf hin, daß der ausländische Nachbarschutz nicht ausdrücklich ausgeschlossen sei. Zum gleichen Ergebnis gelangt *Michael Kloepfer*, Grenzüberschreitende Umweltbelastungen als Rechtsproblem, DVBl. 1984, 245 ff. (250 l. Sp.), der eine Einwendungs- und Beteiligungsmöglichkeit von Ausländern mit der Erwägung bejaht, daß rechtliche Interessen nicht wie subjektive öffentliche Rechte durch (deutsche) öffentlich-rechtliche Gesetze mit ihrem beschränkten Geltungsbereich konstituiert würden. A.A. *Joachim Hirzel*, Die Rechtsstellung der Nachbarstaaten und ihrer Bürger bei Errichtung und Betrieb von Kernanlagen, in: Norbert Pelzer (Hrsg.), Friedliche Kernenergienutzung und Staatsgrenzen in Mitteleuropa, Baden-Baden 1987, S. 62 ff. (72), der ausführt, daß die Verfahrensvorschriften der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung auf die Ermittlung der maßgeblichen Sachverhalte im Inland zugeschnitten sei. Aus dem Fehlen von einschlägigen Regelungen für Träger im Ausland belegener Interessen ergebe sich, daß der Ordnungsgeber die Schutzvorschriften des Atomgesetzes nicht auf im Ausland belegene Interessen erstrecken wollen. Bemerkenswert *Thomas Oppermann/Michael Kilian* (oben Anm. 7), S. 101: "Der zunächst nicht gewährte Grundrechtsschutz greift dann ein, wenn das Verfahren, auf dessen Beteiligung er an sich keinen Anspruch hätte, mit ihm eröffnet würde", vgl. auch S. 113.
- 24) Vgl. BVerfGE 54, 117 ff. (124); BVerwG DÖV 1984, 467 f.
- 25) Vgl. dazu *Peter Preu* (oben Anm. 1), JZ 1987, 354 f. (355 r. Sp.). Vgl. allgemein zur Mitwirkungs- (Anfechtungs-, Beteiligungs-, Einwendungs-)last in Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren *Willi Blümel*, "Demokratisierung der Planung" oder rechtsstaatliche Planung ?, in: Roman Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, 2. Aufl., München 1974, S. 9 ff. (28); ders., Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: Willi Blümel (Hrsg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Berlin 1982, S. 23 ff. (S. 86 m.w.N. und weiterführenden Gedanken in Anm. 388 f.); Wolfgang Cloosters, Rechtsschutz Dritter gegen Verfahrensfehler im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren Frankfurt 1986, S. 121; *Walter Dollinger*, Bürgerbeteiligung in Genehmigungsverfahren von Großprojekten, Spardorf 1986, S. 154 f.; *Jürgen Held*, Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, Berlin 1984, S. 101 m. Anm. 41, S. 138 (oben), S. 173, S. 179 m. Anm. 214; *Victor Henle*, Die Masse im Massenverfahren, BayVBl. 1981, 1 ff. (S. 7 m. Anm. 69 ff.); *Wolfgang Hoffmann-Riem/Susanne Rubbert*, Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit, Heidelberg 1984, S. 37; *Jörn Ipsen*, Einwendungsbefugnis und Ein-



wendungsausschluß im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, DVBl. 1980, 146 ff. (151 r. Sp.), *Stephan Lang* (oben Anm. 19), S. 11, S. 42; *Peter Lerche*, Großtechnik und Grundrechte, atw 1982, 389 ff. (393 r. Sp.); *Christopher Metz*, Zulässigkeit und Grenzen formeller und materieller Präklusion, Diss. iur. Bonn 1983, S. 107 ff.; *Ulrich Mutschler*, Zur Präklusion im atomrechtlichen und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, ET 1980, 164 ff. (171); *Thomas Oppermann/Michael Kilian* (oben Anm. 7), S. 126; *Jost Pietzcker*, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VVDStRL 41 (1983), S. 193 ff. (195, 204 ff.); *Konrad Redeker*, Grundgesetzliche Rechte auf Verfahrensteilnahme, NJW 1980, 1593 ff. (1597); *Michael Ronellenfitsch*, Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren, Berlin 1983, S. 309; *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts, in: Peter Lerche/Walter Schmitt Glaeser/Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, Heidelberg 1984, S. 1 ff. (S. 32 m. Anm. 100); *Walter Schmitt Glaeser*, Die Position der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren gestaltender Verwaltung, in: Peter Lerche/Walter Schmitt Glaeser/Eberhard Schmidt-Aßmann, Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, Heidelberg 1984, S. 35 ff. (65 ff.); *Jürgen Schwarze*, Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrenrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz, Berlin 1974, S. 73 m. Anm. 261; *Dieter Sellner*, Kontrolle immissionsschutzrechtlicher und atomrechtlicher Entscheidungen im Verwaltungsgerichtsprozeß, BauR 1980, 391 ff. (396 f.); *Andreas Sonntag*, Die Beweislast bei Drittbetroffenenklagen, Frankfurt 1986, S. 164 m. Anm. 53 f.; *Rolf Stober*, Zur Bedeutung des Einwendungsausschlusses im atom- und immissionsrechtlichen Genehmigungsverfahren, AöR 106 (1981), S. 41 ff. (53 f.); *Felix Weyreuther* Probleme der Rechtsprechung zum Enteignungsverfahren, DVBl. 1972, 93 ff. (99 f.). Der Gesichtspunkt der Mitwirkungslast spielt u.a. bei folgenden gerichtlichen Entscheidungen eine Rolle: BVerwG DÖV 1979, 517 ff. (519 l. Sp.); BVerwGE 60, 297 ff. (306 f.); OVG Nordrhein-Westfalen ZLW 31 (1982), S. 386 ff. (395, 397, 401); BVerfG NJW 1982, 2173 ff. (2177 l. Sp.); BVerfG ET 33 (1983), S. 52 ff. (54 l. Sp.); BVerwGE 67, 206 ff. (212); BayVGH, Teilurteil vom 23. August 1985, 11. B. 83 A. 2163, S. 36 f.

- 26) Immerhin werden auch Ausländer durch eine bestandskräftige Genehmigung gemäß § 7 Abs. 6 AtG i.V.m. § 14 BImSchG in dem dort genannten Umfang mit privatrechtlichen Ansprüchen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen Titeln beruhen, wenn diese Ansprüche nach deutschem Recht geltend gemacht werden. Werden diese Unterlassungsansprüche nach ausländischem Recht geltend gemacht, so steht dem Art. 30 EGBGB insoweit entgegen, als daß im Ausland ergangene Entscheidungen zugunsten des Ausländers in Deutschland nicht vollstreckt werden können. Diese Unmöglichkeit, den Unterlassungsanspruch durchzusetzen, ist auch nicht im Hinblick auf den minderwertigeren Anspruch auf Schutzvorkehrungen unbedeutend, so aber *Dietrich Rauschnig* (oben Anm. 1), ArchVR 1987, 312 ff. (316).

- 27) Die Beteiligungsvorschriften, die der Verordnungsgeber erlassen hat, müssen so ausgelegt und angewendet werden, daß den begünstigten Dritten ein auch praktisch wirksamer Grundrechtsschutz zuteil wird.
- 28) Bemerkenswert *Rüdiger Wolfrum* (oben Anm. 2), DVBl. 1984, 493 ff. (500 l. Sp.). Er vertritt für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren die Auffassung, daß der Ausschluß privatrechtlicher Ansprüche "und die Berücksichtigung nachbarlicher Belange in dem Genehmigungsverfahren sowie die Möglichkeit des Verwaltungsrechtsschutzes eine Einheit darstellen." Aus der Behauptung, daß dies auch für Ausländer gelten müsse, leitet Wolfrum dann ein weiteres Argument für eine Beteiligung der ausländischen Bürger am Einwendungsverfahren ab. Im Ansatz finden sich diese Überlegungen von *Rüdiger Wolfrum* bereits bei *Michael Bothe* (oben Anm. 20), UPR 1983, 1 ff. (6 l. Sp.).
- 29) Vgl. *Albrecht Weber* (oben Anm. 1), DVBl. 1987, 377 ff. (378 r. Sp.): "Die Einräumung individueller Beteiligungs- und Klagerechte an ausländische Grenznachbarn ... dient dem Rechtsschutz dieses Personenkreises ...". Genau genommen handelt es sich um eine doppelte Rechtsschutzfunktion; der Antragsteller der Genehmigung wird nämlich - zumindest mittelbar - durch § 7 Abs. 1 Satz 2 AtVfV geschützt, der eine materielle Präklusion für alle Einwendungen ausspricht, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Die materielle Präklusion ist aber verfassungsrechtlich nur zulässig, weil die Einwender die Gelegenheit hatten, ihre Einwendungen innerhalb bestimmter Fristen vorzubringen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung entfaltet für den Antragsteller insoweit Rechtsschutz, als daß nach Ablauf der Einwendungsfrist weitere Einwendungen ausgeschlossen sind. Am deutlichsten wird die doppelte Rechtsschutzfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung im Anschluß an Teilgenehmigungen, Vorbescheide und bei wesentlichen Änderungen des Vorhabens, da dort die Einwendungs- und Erörterungsmöglichkeiten durch den zugunsten der Antragsteller eingetretenen Bestandsschutz eingeschränkt sind, vgl. dazu bereits *Willi Blümel*, "Demokratisierung der Planung" oder rechtsstaatliche Planung (oben Anm. 25), S. 9 ff. (28); *Felix Weyreuther* (oben Anm. 25), DVBl. 1972, 93 ff. (100); VG Koblenz, ET 35 (1985), S. 360 ff. (365); BVerwGE 60, 297 ff. (306 f.).
- 30) Die tatsächliche Informationsmöglichkeit im Wege der öffentlichen bzw. ortsüblichen Bekanntmachung wird schon für inländische Einwender bezweifelt, vgl. z. B. *Ferdinand Kopp*, Die Beteiligung des Bürgers an "Massenverfahren" im Wirtschaftsrecht, in: *Peter Oberndorfer/Herbert Schambeck* (Hrsg.), Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft, Festschrift für *Ludwig Fröhler* zum 60. Geburtstag, Berlin 1980, S. 231 ff. (243); *Peter Cornelius Mayer-Tasch*, Das umweltrechtliche Genehmigungsverfahren, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1978, B 17, S. 20 ff. (25); vgl. *Horst Zilleßen*, Energiepolitik - Dialog mit dem Bürger?, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1978, B 27, S. 12 ff. (19; sub. 8.). - Die Rechtsschutzfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung wird dagegen von der ganz herrschenden Mei-

nung bejaht, vgl. dazu meine Bestandsaufnahme (oben Anm. 19), S. 11 ff. Skeptisch dagegen z. B. *Jürgen Schwarze* (oben Anm. 25), S. 74 f.

- 31) Vgl. dazu *Klaus Lange*, Zur Anhörung in verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren, DVBl. 1975, 130 ff. (132); *Ulrich Mutschler* (oben Anm. 25), ET 30 (1981), S. 164 ff. (167); *Michael Ronellenfitsch* (oben Anm. 25), S. 309.
- 32) Eine Begünstigung von Nachbarn im Wege einer ausdehnenden Interpretation des räumlichen Schutzbereichs von Verwaltungsrechtsnormen ist grundsätzlich nichts Neues, vgl. dazu *Thomas Oppermann/Michael Kilian* (oben Anm. 7), S. 17 m. Anm. 118..
- 33) Dem steht auch BVerfGE 42, 120 ff. (127) nicht entgegen: ein Ausländer hat erst dann die Pflicht, sich um seine Interessen zu kümmern, wenn er die Umstände kennt, die seine Interessen beeinträchtigen.
- 34) Vgl. BVerfGE 40, 95 ff. (100); 42, 120 (123 f.); *Curt Lutz Lässig*, Deutsch als Gerichts- und Amtssprache, Berlin 1980, S. 108 f; *Klaus Leonhardt*, in: Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/Klaus Leonhardt, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., München 1983, § 23 Rn. 10; *Paul Stelkens*, ebenda, § 32 Rn. 11.
- 35) Vgl. zum Versagungsgrund der "zurechenbaren Gleichgültigkeit" (BVerfGE 42, 120, 127) *Curt Lutz Lässig* (oben Anm. 34), S. 102, S. 108.
- 36) Ebenso - de lege ferenda - *Georg Ress* (oben Anm. 12), S. 50; ders./ *Michael Müller* (oben Anm. 10), S. 115 m. Anm. 126; *Thomas Oppermann/Michael Kilian* (oben Anm. 7), S. 125.
- 37) Vgl. z. B. BVerfGE 38, 105 ff. (111); 40, 95 ff. (99); 42, 64 ff. (71); 46, 325 ff. (334); 46, 202 ff. (210); 49, 220 ff. (225); *Willi Blümel*, Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung (oben Anm. 25), S. 23 ff. (S. 34 m. Anm. 56); *Rolf Stober*, Grundgesetz und Amtssprache bei Ausländern, VR 1979, 325 ff. (330 I. Sp.). - Ob daneben dem sprachlichen Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG eine eigenständige Bedeutung zukommt, ist zweifelhaft, weil die Pflicht zur Benutzung der Amtssprache nicht geschaffen wurde, um Ausländer zu benachteiligen; vgl. zu den (bloß) faktischen "Benachteiligungen wegen der Sprache", *Karl Doehring*, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht, Köln/Berlin 1963, S. 198 f.; *Hans-Chr. von Ebner*, Ist für Ausländer die Verwaltungssprache deutsch?, DVBl. 1971, 341 ff. (344 I. Sp.); *Curt Lutz Lässig* (oben Anm. 34), S. 95; *Rolf Stober*, Die besondere Gerichtsentscheidung: Amtssprache gegenüber Ausländern, BVerwG DÖV 1978, 814 f.; ders., Grundgesetz und Amtssprache bei Ausländern, VR 1979, 325 ff. (S. 331 m. Anm. 74 ff.).
- 38) *Dietrich Rauschning* (oben Anm. 1), S. 328.
- 39) Zu den Folgen eines Verstoßes gegen diese Aufforderung, vgl. unten S. 543.

- 40) Vgl. zu den Problemen einer Zustellung im Ausland *Hermann Basse* (oben Anm. 6), S. 350; *Karl Doehring* (oben Anm. 2), S. 73; *Heinz Haedrich* (oben Anm. 6), S. 152; *Joachim Hirzel* (oben Anm. 23), S. 72; *Rudolf Lukes/R. Dehmer/K. Wendling* (oben Anm. 15), *GewArch.* 1986, 1 ff. (4 f.); *Thomas Oppermann/Michael Kilian* (oben Anm. 7), S. 20, S. 127, S. 133 m. Anm. 705; *Georg Ress* (oben Anm. 20), S. 42.
- 41) Seit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 5.12.1986 zum Verkehrsflughafen München II, *DVBl.* 1987, 537 ff. ist zumindest zweifelhaft, ob nicht auch die Auslegung der Gutachten verlangt werden muß. In einem obiter dictum leitete das BVerwG (*DVBl.* 1987, 573 ff., 577 ff.) aus der grundrechtsschützenden Funktion des Verfahrens und aus dem Grundsatz des "fairen Verfahrens" ab, daß die Auslegung von Gutachten erforderlich sein kann, wenn deren Entscheidungserheblichkeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist. Durch den Umfang der auszulegenden Unterlagen müsse eine hinreichend problembezogene Erörterung und die Chance substantieller Einflußnahme der Betroffenen ermöglicht werden. Wann die Auslegung von Gutachten geboten sei, könne allerdings nicht allgemein, sondern nur im Einzelfall gesagt werden. Mit dieser Aussage ist den Anhörungsbehörden jedoch wenig gedient. Um Verfahrensfehler zu vermeiden, sollten in Zweifelsfällen Gutachten ausgelegt werden. - Das obiter dictum des BVerwG ist m.E. nicht nur im luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren, sondern auch in den übrigen Planfeststellungsverfahren sowie in den Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu beachten. Zwar weisen Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren teilweise unterschiedliche Strukturen auf, aber beide Verfahrenstypen müssen insoweit gleich beurteilt werden, als das Verfahren grundrechtsschützenden Charakter hat. Die ausreichende Auslegung von Unterlagen hat, wie das BVerwG festgestellt hat, diese verfassungsrechtliche Relevanz. Diese jetzt höchstrichterlich bestätigte Auffassung vertrat *Willi Blümel* bereits 1982 in seinem Beitrag über "Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung" (oben Anm. 25), S. 23 ff. (S. 38 m. Anm. 89, S. 60 f. m. Anm. 237 f.).
- 42) Vgl. dazu den Mülheim-Kärlich-Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes, *BVerfGE* 53, 30 ff. = *BayVBl.* 1980, 209 (nur LS) = *DB* 1980, 488 ff. = *DÖV* 1980, 299 ff. (m. Anm. v. *Karl Peter Winters*) = *DVBl.* 1980, 356 ff., 831 ff. (Anm. v. *Dietrich Rauschnig*) = *EuGRZ* 1980, 57 ff. = *ET* 30 (1980), 202 ff. = *GewArch.* 1980, 119 ff. (unvollständig) = *JuS* 1980, 602 Nr. 1 (Bericht *Hermann Weber*) = *JZ* 1980, 307 ff. (m. Anm. v. *Albrecht Weber*) = *NJW* 1980, 759 ff. = *RElektWi* 1980, 162 ff. (m. Anm. v. *Gerhard Meyer-Wöbse*). Vgl. zu dieser im - kaum mehr übersehbaren - Schrifttum kontrovers diskutierten Entscheidung z. B. *Heidrun Ahlers*, Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren unter Berücksichtigung der Grundrechte sowie der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, *Diss. iur.* Osnabrück 1984, S. 1, 4, 67 f. 70, 89 ff., 119, 124 ff., 143 ff.; *Ulrich Battis*, Grenzen der Einschränkung gerichtlicher Planungskontrolle, *DÖV* 1981, 433 ff. (436 ff.); *Gerhart Rudolf Baum*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Spannungsfeld zwischen Gesetzesvollzug und Individualrechtsschutz, *DÖV* 1980, 425 ff. (S. 427 f. m. Anm. 5 ff.); *Hans Joachim Becker*, Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestal-

tung - Expandiert der Freiheitsschutz der Bürger?, Bericht und Betrachtungen über die Helgoländer Richtertage 1982, RiA 1982, 186 ff.; *Ernst Benda*, Technische Risiken und Grundgesetz, in: Willi Blümel/Hellmut Wagner (Hrsg.), Technische Risiken und Recht, Karlsruhe 1981, S. 5 ff. (S. 6 m. Anm. 17 ff.) = ET 31 (1981), S. 868 ff.; *Herbert Bethge*, Grundrechtsverwirklichung und Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren, NJW 1982, 1 ff.; *Ulrich Beyerlin*, Schutzpflicht der Verwaltung gegenüber dem Bürger außerhalb des formellen Verwaltungsverfahrens?, NJW 1987, 2713 ff. (2715); *Willi Blümel*, Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: *Willi Blümel* (Hrsg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Berlin 1982, S. 23 ff.; *Jiri Burianek*, Die sogenannte Vorabzustimmung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren - ein zulässiges Instrument der Verwaltung, NJW 1987, 2727 ff. (S. 2729 m. Anm. 12); *Klaus Bosselmann*, Grundrechtsschutz und Reform des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens, KJ 1980, 389 ff.; *Wolfgang Cloosters*, (oben Anm. 25), S. 32 ff., S. 100 ff.; *Wolfgang Däubler*, Stationierung und Grundgesetz, Was sagen Völkerrecht und Verfassungsrecht zu neuen Massenvernichtungswaffen (ABC-Waffen) in der Bundesrepublik?, 2. Aufl., *Reinbek* 1983, S. 134 m. Anm. 7 ff., 13 f., S. 169 ff. m. Anm. 21 ff., 30 f. und 39.; *Christoph Degenhart*, Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, DVBl. 1982, 872 ff. (876 f.); *Klaus Peter Dolde*, Grundrechtsschutz durch einfaches Verfahrensrecht ?, NVwZ 1982, 65 ff.; ders., Die Entwicklung des öffentlichen Baurechts 1979, NJW 1980, 1657 ff. (S. 1660 m. Anm. 67, S. 1663 m. Anm. 129); *Walter Dollinger* (oben Anm. 25), S. 14 m. Anm. 16 ff., S. 47 m. Anm. 58, S. 110 ff.; *Michael Gerhardt/Peter Jacob*, Die ungeliebte Öffentlichkeit- Drittbeteiligung im Atomrecht zwischen Verfassungsgebot und Farce, DÖV 1986, 258 ff. (266 ff.); *Helmut Goerlich*, Nachbarschutz durch Verfahrensrechte - Zur Entwicklung formeller Rechte gegen Verfahrensfehler zu Lasten Dritter, DÖV 1982, 631 ff. (S. 632 ff. m. Anm. 6, 38 u. 40); ders., Schutzpflicht - Grundrechte - Verfahrensschutz, NJW 1981, 2616 f.; ders., Grundrechte als Verfahrensgarantien, Baden-Baden 1981, S. 348 ff. und passim; *Dieter Grimm*, Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße, NVwZ 1985, 865 ff. (S. 865 m. Anm. 2, S. 868 m. Anm. 10 f.); *Jürgen Held* (oben Anm. 25), S. 34 m. Anm. 37, S. 51 m. Anm. 132, S. 64 ff., S. 81 ff., S. 182 m. Anm. 226, S. 240 m. Anm. 66; *Hermann Hill*, Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen für das Verwaltungsrecht, Heidelberg 1986, S. 207 m. Anm. 115, S. 230 m. Anm. 292, S. 236 m. Anm. 337; *Wolfgang Hoffmann-Riem/Susanne Rubbert*, (oben Anm. 25), S. 8 m. Anm. 42 f., S. 9 m. Anm. 48, S. 15 m. Anm. 97, S. 21 m. Anm. 127 f., S. 22 m. Anm. 131, S. 25 m. Anm. 159, S. 26 m. Anm. 166, S. 28 m. Anm. 174, S. 35 m. Anm. 227 ff., S. 40 ff.; *Friedhelm Hufen*, Heilung und Unbeachtlichkeit grundrechtsrelevanter Verfahrensfehler ?, Zur verfassungskonformen Auslegung der §§ 45 und 46 VwVfG, NJW 1982, 2160 ff.; *Jörn Ipsen*, Die Genehmigung technischer Großanlagen - Rechtliche Regelungen und neuere Judikatur, AöR 107 (1982), S. 259 ff. (283 ff.); *Josef Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin 1983, S. 29 m. Anm. 65 f., S. 37 m. Anm. 82, S. 38 f. m. Anm. 86, S. 42 m. Anm. 99, S. 50 m. Anm. 116; *Peter Jacob*, Wenn Eyermann zürnt ... Reaktionen auf den

verwaltungsgerichtlichen Baustop des Atomkraftwerks Isar II, KJ 1984, 427 ff. (S. 431 f. m. Anm. 24 u. 26); *Hermann Kerbusch*, Zur erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung im immissionsschutz- und atomrechtlichen Genehmigungsverfahren nach Wegfall des Vorbescheides, ET 32 (1982), S. 422 ff. (422, 424); *Ferdinand O. Kopp*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Aufl., München 1986, Vorbem. § 1, Rn. 4 c; *Walter Krebs*, Kompensation von Verwaltungsverfahren Fehlern durch gerichtlichen Rechtsschutz? - Zur Problematik des § 46 VwVfG des Bundes und der Länder - DVBl. 1984, 109 ff. (S. 114 f. m. Anm. 71 ff.); *Wilfried Kügel*, Der Planfeststellungsbeschuß und seine Anfechtbarkeit. Zugleich ein Beitrag zur Auslegung der §§ 74, 75 VwVfG, Berlin 1984, S. 32 ff., S. 208 m. Anm. 56, S. 226 m. Anm. 179 ff., S. 246 m. Anm. 309; *Dietmar Kuhnt*, Mögliche praktische Auswirkungen des Mülheim-Kärlich Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes auf das atomrechtliche Genehmigungsverfahren, ET 30 (1980), S. 852 ff.; *Hans Werner Laubinger*, Grundrechtsschutz durch Gestaltung des Verwaltungsverfahrens, VerwArch. 73 (1982), S. 60 ff. (S. 62 m. Anm. 13, S. 68 ff.), *Peter Lerche*, Kernkraft und rechtlicher Wandel, Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft, Heft 6, Hannover 1981, S. 8 m. Anm. 2, S. 13 m. Anm. 19 u. 22, S. 15 m. Anm. 26, S. 18 m. Anm. 33, S. 20 ff.; ders., Großtechnik und Grundrechte, Gestaltung und Ausgleich grundrechtlich geschützter Interessen im Rechtsbereich großtechnischer Anlagen, atw 1982, 389 ff. (392 f.); S. Lettow, Verfassungsrechtliche Relevanz der atomrechtlichen Verfahrensvorschriften, atw 1980, 250 ff.; *Klaus Löffler*, Parlamentsvorbehalt im Kernenergierecht. Eine Untersuchung zur parlamentarischen Verantwortung für neue Technologien, Baden-Baden 1985, S. 14 m. Anm. 8, S. 48 m. Anm. 40 und 42, S. 68 m. Anm. 8 und 10, S. 81 m. Anm. 54, S. 143 ff.; *Gertrude Lübbecke-Wolff*, Stufen des Grundrechtsschutzes gegen Verfahrensverstöße, in: Jürgen Schwarze und Wolfgang Graf Vizthum (Hrsg.), Grundrechtsschutz im nationalen und internationalen Recht, Festschrift zum 75. Geburtstag von Werner von Simson, Baden-Baden 1983, S. 137 ff.; *Rudolf Lukes*, Änderungsgenehmigung und Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Verfahren, NJW 1983, 1753 ff. (S. 1758 m. Anm. 44, S. 1761 m. Anm. 68 f.); *Christopher Metz*, Zulässigkeit und Grenzen formeller und materieller Präklusion, Diss. iur. Bonn 1983, S. 2 m. Anm. 6, S. 53 m. Anm. 2, S. 71 f. m. Anm. 95 ff., S. 77 m. Anm. 120, S. 91 m. Anm. 30, S. 125 m. Anm. 149; *Hans Meyer*, Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrens und die Sanktion für Verfahrensfehler, NVwZ 1986, 513 ff. (S. 518 m. Anm. 36, S. 521 f.); *Albert von Mutius*, Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei der Planung von Verkehrsanlagen, in: Willi Blümel (Hrsg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Berlin 1982, S. 157 ff. (162, 221); ders., Grundrechtsschutz contra Verwaltungseffizienz im Verwaltungsverfahren?, NJW 1982, 2150 ff., (S. 2152 m. Anm. 22 ff., S. 2154 m. Anm. 76 f., S. 2157 l. Sp.); ders., Die besondere Entscheidung, Der Mülheim-Kärlich-Beschluß des BVerfG: Grundrechtsschutz durch Verfahren, Jura 1984, 529 ff.; *Thomas Oppermann/Michael Kilian*, (oben Anm. 7), S. 137; *Fritz Ossenbühl*, Die Freigabepraxis im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, DVBl. 1980, 803 ff. (S. 805 ff. m. Anm. 12, 24, 38 u. 41); ders., Kernenergie im Spiegel des Verfassungsrechts, DÖV 1981, 1 ff. (5 ff.); ders., Änderungsgenehmigung und Öff-

fentlichkeitsbeteiligung im Atomrecht, DVBl. 1981, 65 ff. (65 f., 69 ff.); ders., Zur Bedeutung von Verfahrensmängeln im Atomrecht, NJW 1981, 375 ff. (375 f.); ders., Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, NVwZ 1982, 465 ff.; ders., Grundrechtsschutz im und durch Verfahrensrecht, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel/ Frankfurt a. M. 1982, S. 183 ff. (192 ff.); *Jost Pietzcker* (oben Anm. 25), in: VVDStRL 41 (1983), S. 193 ff. (S. 206 f. m. Anm. 44 a, S. 220 m. Anm. 109); ders., "Grundrechtsbetroffenheit" in der verwaltungsrechtlichen Dogmatik, in: Festschrift für Otto Bachof zum 70. Geburtstag, München 1984, S. 131 ff. (S. 136 f. m. Anm. 16 ff.); *Rainer Pitschas*, Das Bundesverfassungsgericht als Verfahrensgesetzgeber? - Zur Implementation von Verfahrensrecht durch das BVerfG am Beispiel des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens, in: JbRSoz., Bd. 11 (1987), S. 413 ff. (421 ff.); *Konrad Redeker*, (oben Anm. 25), NJW 1980, 1593 ff. (S. 1594 ff. m. Anm. 20 ff.); *Hans-Werner Rengeling*, Perspektiven zur Zulässigkeit atomrechtlicher Anfechtungsklagen, DVBl. 1981, 323 ff.; *Michael Ronellenfitsch*, Fachplanung - Errichtung von Kernkraftwerken, in: J. Azizi/S. Griller (Hrsg.), Rechtsstaat und Planung, Forschungen aus Staat und Recht 62, Wien/New York 1982, S. 99 ff. (S. 104 m. Anm. 26, S. 105 f. m. Anm. 31); ders., (oben Anm. 25), S. 94 m. Anm. 111, S. 188 m. Anm. 17 ff., S. 222 m. Anm. 75, S. 307 f. m. Anm. 120 ff.; ders., Die Durchsetzung staatlicher Entscheidungen als Verfassungsproblem, VEnergR Bd. 50, Baden-Baden 1982, S. 13 ff. (S. 30 ff. m. Anm. 73 ff.); *Alexander Rossnagel*, Wesentliche Änderungen durch "Vorabzustimmungen" - ein neues Instrument des Atomrechts?, DVBl. 1987, 65 ff. (S. 66 ff. m. Anm. 10, 13 f., 29 f., 46 ff. und 53); *Frank Rottmann*, Diskussionsbeitrag, in: Willi Blümel (Hrsg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Berlin 1982, S. 151 f. (151); *Susanne Rubbert*, Saal- und Medienöffentlichkeit mündlicher Verhandlungen zwischen Verwaltung und Bürgern, Ein Beitrag zur Diskussion der Verwaltungspublizität, Frankfurt a. M. 1985, S. 62 f. m. Anm. 6 u. 10, S. 71 ff., S. 79 ff.; *Wolf-Rüdiger Schenke*, Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VBl.BW 1982, 313 ff.; *Hans-Heinrich Rupp*, Bemerkungen zum verfahrensfehlerhaften Verwaltungsakt, in: Günter Püttner (Hrsg.), Festschrift für Otto Bachof zum 70. Geburtstag, München 1984, S. 151 ff. (159 ff.); *Otto Schlichter*, Planungsrechtlicher Betroffenenenschutz im Wandel, in: Recht und Staat im sozialen Wandel, Festschrift für Hans Ulrich Scupin, Berlin 1983, S. 881 ff. (892 ff.); *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee und System, Heidelberg 1982, S. 40 ff.; *Edzard Schmidt-Jortzig*, Diskussionsbeitrag, in: Willi Blümel (Hrsg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Berlin 1982, S. 147 f.; *Walter Schmitt Glaeser*, Die Position der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren gestaltender Verwaltung, in: Peter Lerche/Walter Schmitt Glaeser/Eberhard Schmidt-Aßmann, Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, Heidelberg 1984, S. 35 ff. (S. 43 m. Anm. 24, S. 50 ff., S. 69 m. Anm. 105); ders., Rechtspolitik unter dem Grundgesetz, Chancen - Versäumnisse - Forderungen, AöR 107 (1982), S. 337 ff. (370 ff.); *Dieter Sellner* (oben Anm. 25), BauR 1980, 391 ff. (392 ff.); ders., Technischer Fortschritt und technisches Risiko im Lichte der

Rechtsprechung, in: Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen und Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Siebtes Deutsches Atomrechts-Symposium, Referate und Diskussionsberichte, Köln, Berlin, Bonn, München 1983, S. 265 ff. (S. 266 m. Anm. 4, S. 268 ff. m. Anm. 14, 17, 21 und 23); *Christian Starck*, Die Grundrechte des Grundgesetzes, Zugleich ein Beitrag zu den Grenzen der Verfassungsauslegung, JuS 1981, 237 ff. (S. 242 m. Anm. 78 u. 82 f.); *Rudolf Steinberg*, Komplexe Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, DÖV 1982, 619 ff. (S. 622 m. Anm. 37, S. 623 m. Anm. 59, S. 628 m. Anm. 110); *Rolf Stober* (oben Anm. 25), AöR 106 (1981), S. 41 ff. (S. 56 ff. m. Anm. 49, 54, 58, 62, 74 und 87); *Carl Hermann Ule*, Rechtsstaat und Verwaltung, VerwArch. 76 (1985), S. 1 ff., 129 ff. (141 f.); ders./*Hans-Werner Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, Ein Studienbuch, 3. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1986, S. 8 f. m. Anm. 17 ff.; *Hellmut Wagner*, Zur Rolle des wissenschaftlich-technischen Sachverständigen in verwaltungsgerichtlichen Verfahren über die Genehmigung großtechnischer Projekte, in: Peter Gilles (Hrsg.), Effektivität des Rechtsschutzes und verfassungsmäßige Ordnung, Die deutschen Landesberichte zum VII. Internationalen Kongreß für Prozeßrecht in Würzburg, Köln, Berlin, Bonn, München 1983, S. 317 ff. (S. 323 m. Anm. 19, S. 325 m. Anm. 27 ff.); ders., Fragen zur Entsorgungsregelung nach dem Atomgesetz, in: Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen und Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Siebtes Deutsches Atomrechts-Symposium, Referate und Diskussionsberichte, Köln, Berlin, Bonn, München 1983, S. 93 ff. (S. 120 f. m. Anm. 61 f.); *Rainer Wahl*, Bürgerbeteiligung bei der Landesplanung, in: Willi Blümel (Hrsg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Berlin 1982, S. 113 ff. (S. 115 m. Anm. 5, S. 133 ff. m. Anm. 60, 62 ff., 68 f. und 71); ders., Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, in: VVDStRL 41 (1983), S. 151 ff. (167 ff.); *Karl Heinz Weber*, Regelungs- und Kontrolldichte im Atomrecht, VEnergR Bd. 52, Baden-Baden 1984, S. 58 m. Anm. 7, S. 136 m. Anm. 84; *Siegfried de Witt*, Verfahrensrecht, in: Recht und Technik im Spannungsfeld der Kernenergiekontroverse, in: Alexander Roßnagel (Hrsg.), Opladen 1984, S. 167 ff. (167 f.).

- 43) Vgl. oben Anm. 8.
- 44) Im Ergebnis ebenso *Albrecht Weber* (oben Anm. 4), DVBl. 1980, 330 f. (333); *M. Rebentisch* (oben Anm. 10), S. 79 ff. (82); *Georg Ress/Michael Müller* (oben Anm. 10), S. 120.
- 45) A.A. *Georg Ress/Michael Müller* (oben Anm. 10), S. 120; vgl. aber kritisch *Georg Ress* (oben Anm. 12), S. 91: "Das Benefiz für den Grenznachbarn ist insoweit eine Belastung für den Antragsteller".
- 46) Vgl. dazu ausführlich meine Bestandsaufnahme (oben Anm. 19), S. 43 ff.
- 47) Aus Gründen der Verfahrensökonomie erfolgt die Akteneinsicht gemäß §§ 6 Abs. 3 AtVfV, 29 Abs. 3 Satz 1 VwVfG grundsätzlich bei der Behörde, die die Akten führt. Das Recht auf Akteneinsicht geht nicht soweit, eine Akten-



versendung an eine andere Behörde im In- oder Ausland zwecks Einsichtnahme bei ihr Verlangen zu können, vgl. *Hermann Borgs-Maciejewski*, in: Hans Meyer/Hermann Borgs-Maciejewski, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Frankfurt 1982, § 29, Rn. 24.

- 48) Der Kreis der zur Akteneinsicht Berechtigten wird in § 6 Abs. 3 AtVfV nicht näher umschrieben. Da das Recht zur Akteneinsicht die Befugnis des "Jedermann" einwenden zu dürfen ergänzen soll, ist grundsätzlich auch jedermann Akteneinsicht zu gewähren.
- 49) So bereits *Udo Graffe*, Die Beteiligung des Bürgers an umweltschutzrechtlich relevanten Verfahren unter besonderer Berücksichtigung des VwVfG, Diss. iur. Mainz 1980, S. 52 m. Anm. 105; *Thomas Oppermann/Michael Kilian* (oben Anm. 7), S. 125 m. Anm. 672.
- 50) So bereits *Georg Ress* (oben Anm. 20), S. 51.
- 51) *Georg Ress* (oben Anm. 20), S. 52.
- 52) Vgl. dazu z. B. oben S. 6 m. Anm. 29 ff.; *Wolfgang Hoffmann-Riem/Susanne Rubbert* (oben Anm. 25), S. 17 ff.; *Susanne Rubbert* (oben Anm. 42), S. 79 ff.; S. 103 m. Anm. 1; *Heinz Joachim Bonk*, in: Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/Klaus Leonhardt, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., München 1983, § 73 Anm. 8, 40 und 45.
- 53) Vgl. zum Begriff, zur rechtlichen Einordnung und zu den inhaltlichen Anforderungen an Einwendungen z. B. *Bernd Bender*, Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: Rudolf Lukes (Hrsg.), Fünftes Deutsches Atomrechtssymposium. Referate und Diskussionsberichte, Köln 1977, S. 237 ff. (247 f.); *Willi Blümel*, Unwirksamkeit der gewerberechtlichen Ausschlußfrist für Einwendungen gegen "genehmigungspflichtige Anlagen", BB 1963, 882 ff. (S. 884 m. Anm. 39 ff.); ders., Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: Im Dienst an Staat und Recht, Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 539 ff. (558 f.); *Jost Dietrich Busch*, in: Hans Joachim Knack (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, § 73 Rn. 7.1. u. 7.2.; *Harald Geiger*, Die Angabe von privaten Grundstückseigentümern in öffentlich ausgelegten Planungsunterlagen, NJW 1981, 1495; *Victor Henle* (oben Anm. 25), BayVBl. 1981, 1 ff. (S. 4 f. m. Anm. 40 u. 45 f.); *Thomas J. Horn*, Die Behandlung ausgewählter formellrechtlicher Regelungen in der Rechtsprechung, UPR 1984, 113 ff. (S. 114 m. Anm. 100); *Jörn Ipsen* (oben Anm. 25), DVBl. 1980, 146 ff. (S. 147 f. m. Anm. 21, S. 153); *Fritz Kastner*, Die Wechselbeziehungen von (Fern-)Straßenrecht und Flurbereinigungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Planfeststellung, DVBl. 1987, 73 ff. (S. 76 f. m. Anm. 37 f.), auch abgedruckt in: Planfeststellung und Flurbereinigung, Umweltverträglichkeitsprüfung, hrsg. von *Willi Blümel*, 3. Aufl., Speyerer Forschungsberichte Bd. 55, Speyer 1988, S. 23 ff. (33 f.); *Ferdinand O. Kopp* (oben Anm. 42), § 73 Rn. 44 f.; *Hans Meyer*, in: Hans Meyer/Hermann Borgs-Maciejewski (oben

- Anm. 47), § 73 Rn. 40; *Ulrich Mutschler* (oben Anm. 25), ET 30 (1980), S. 164 ff. (S. 164 m. Anm. 12, S. 168 m. Anm. 29 ff.); *Hans-Jürgen Papier*, Einwendungen Dritter in Verwaltungsverfahren, NJW 1980, 313 ff. (315 f.); *Michael Ronellenfitsch* (oben Anm. 25), S. 337 ff.; ders., Der Einwendungsausschluß im Wasserrecht, VerwArch. 74 (1983), S. 369 ff. (S. 371 m. Anm. 17); ders., Vorüberlegungen zur Bereinigung des luftrechtlichen Verfahrensrechts, DVBl. 1984, 501 (S. 505 m. Anm. 42 u. 44); *Rolf Stober* (oben Anm. 25), AöR 106 (1981), S. 41 ff. (S. 45 m. Anm. 14, S. 64 m. Anm. 78); *Carl Hermann Ule/Hans-Werner Laubinger* Verwaltungsverfahrensrecht (oben Anm. 42), S. 257 ff.
- 54) Vgl. z.B. *Ferdinand O. Kopp* (oben Anm. 42), § 23 Rn. 5; *Carl Hermann Ule/Hans-Werner Laubinger* Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., Köln 1986, S. 204.
- 55) Vgl. *Hermann Borgs-Maciejewski*, (oben Anm.47) § 23 Rn. 5; *Wolfgang Clausen*, in: Hans-Joachim Knack (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Köln 1982, § 23 Rn. 4.2.; *Ferdinand O. Kopp* (oben Anm. 42), § 23 Rn. 5; *Klaus Leonhardt* (oben Anm. 33), § 23 Rn. 13; *Georg Ress/Michael Müller* (oben Anm. 10), S. 119; vgl. *Carl Hermann Ule/Hans-Werner Laubinger* (oben Anm. 42), S. 204.
- 56) *Wolfgang Clausen* (oben Anm. 55), § 23 Rn. 4.2.
- 57) *Ferdinand O. Kopp* (oben Anm. 42), § 23 Rn. 5.
- 58) A.A. *Georg Ress/Michael Müller* (oben Anm. 10), S. 119 f.
- 59) Vgl. dazu oben S. 550 m. Anm. 37.
- 60) Die gegenteilige Auffassung von *Peter Häberle*, Verfassungsprinzipien "im" Verwaltungsverfahrensgesetz, in: Walter Schmitt Glaeser (Hrsg.), Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard Boorberg-Verlages, Stuttgart 1977, S. 47 ff. (61 f.) blieb vereinzelt.
- 61) Vgl. zu diesem verdienstvollen Vorschlag *Rauschnings* oben S. 551 m. Anm. 38.
- 62) Zu den inhaltlichen Mindestanforderungen von Einwendungen, vgl. *Ferdinand O. Kopp* (oben Anm. 42), § 73 Rn. 44; *Hans Meyer*, in: Hans Meyer/Hermann Borgs-Maciejewski (oben Anm. 47), § 73 Rn. 40.
- 63) Vgl. zum Erörterungstermin ausführlich *Michael Ronellenfitsch* (oben Anm. 25), S. 342; vgl. zur speziellen Fragestellung des Verhältnisses von Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeit, *Wolfgang Hoffmann-Riem/Susanne Rubbert* (oben Anm. 25), passim.
- 64) BayVGH, Teilurteil vom 23.8.85, 11 B 83 A 2163, S. 36 f.

- 65) *Peter Cornelius Mayer-Tasch* (oben Anm. 30), S. 27.
- 66) *Peter Cornelius Mayer-Tasch* (oben Anm. 30), S. 27 (ohne weiteren Nachweis); ebenso *Udo Graffe* (oben Anm. 49), S. 94 m. Anm. 332.
- 67) So die zwei ersten Synonyme für "erörtern" im Deutschen Rechtswörterbuch (Wörterbuch der älteren deutschen Rechtssprache), hrsg. von der Preußischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 3, Weimar 1935 - 1938, Sp. 265, bearbeitet von *Eberhard Freiherrn von Künßberg*.
- 68) *Jacob und Wilhelm Grimm*, Deutsches Wörterbuch, Leipzig 1862, Sp. 935 ("erörtern").
- 69) Vgl. *Udo Graffe* (oben Anm. 49), S. 94 m. Anm. 333; *Peter Cornelius Mayer-Tasch* (oben Anm. 30), S. 27; *Thomas Oppermann/Michael Killian* (oben Anm. 7), S. 127; *Susanne Rubbert* (oben Anm. 42), S. 83 m. Anm. 89, S. 89 m. Anm. 114.
- 70) Vgl. *Peter Cornelius Mayer-Tasch* (oben Anm. 30), S. 27; *Hermann Soell*, Diskussionsbeitrag, 52. DJT, München 1978, K 73 ff. (74; "umfassende Diskussion"); vgl. auch *Carl Hermann Ule/Hans-Werner Laubinger*, Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht?, Gutachten B für den 52. DJT, B 82.
- 71) Vgl. *Bernd Bender*, Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht?, Referat 52. DJT, K 9 ff. (19); *Udo Graffe* (oben Anm. 49), S. 94 m. Anm. 333; *Susanne Rubbert* (oben Anm. 42), S. 89.
- 72) Vgl. nur *Wolfgang Peukert*, in: Jochen Abraham Frowein/Wolfgang Peukert, EMRK-Kommentar, Kehl/Straßburg 1985, Art. 6 Rn. 140 (S. 181); *Herbert Miehsler/Theo Vogler*, in: Heribert Golsong u.a., Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Köln 1986, Art. 6 Rn. 350.
- 73) Vgl. dazu die Nachweise in Anm. 42.
- 74) Im Ergebnis ebenso *Günter Dürig*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 1976 ff., Loseblatt, Stand: 26. Erg. Lfg. Januar 1987, Art. 103 m.w.N. in Anm. 2; *Ferdinand O. Kopp* (oben Anm. 42), § 23 Rn. 2; *Curt Lutz Lässig* (oben Anm. 34), S. 109 m. Anm. 468; *Reinhard Marx/Gerhard Strate/Victor Pfaff*, Asylverfahrensgesetz, 2. Aufl., Frankfurt 1987, § 8 Rn. 37; *Carl Hermann Ule/Hans-Werner Laubinger* (oben Anm. 42), S. 204; vgl. *Klaus Leonhardt* (oben Anm. 34), § 23 Rn. 9. A.A. *Ulrich Beyerlin* (oben Anm. 9), NuR 1985, 173 ff. (177 l. Sp.).

- 75) Vgl. dazu *Jörg Feuchthofen*, Der Verfassungsgrundsatz des rechtlichen Gehörs und seine Ausgestaltung im Verwaltungsverfahren, DVBl. 1984, 170 ff.; *Johannes Mauder*, Der Anspruch auf rechtliches Gehör, seine Stellung im System der Grundrechte und seine Auswirkung auf die Abgrenzungsproblematik zwischen Verfassungs- und Fachgerichtsbarkeit, München 1986, S. 13, S. 72 ff.
- 76) *Karl Doehring* (oben Anm. 2), S. 73 Vgl. auch die Nachweise oben in Anm. 39.
- 77) Vgl. dazu oben S.540 m. Anm. 25, S. 540 m. Anm. 32, S. 544 m.. Anm. 62.
- 78) Vgl. oben S. 550 m. Anm. 39 f.
- 79) Vgl. dazu *Hermann Basse* (oben Anm. 6), S. 350; *Willi Blümel* (oben Anm. 42), VerwArch. 73 (1982), S. 5 ff. (9 f.); *Michael Ronellenfitsch* (oben Anm. 25), S. 428.
- 80) Vgl. oben Anm. 1.
- 81) Nach Informationen des Ministerialrates Klaus-Peter Rost, Bundesministerium für Umwelt-, Naturschutz- und Reaktorsicherheit ist eine Novellierung der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung beabsichtigt.
- 82) Vgl. BVerwG NJW 1987, 1154 ff. (1155). Die Vorzüge bilateraler Regelungen im Vergleich zu multilateralen Abkommen haben *Thomas Oppermann/Michael Kilian* (oben Anm. 7), S. 139 f. aufgelistet, vgl. auch S. 101.
- 83) Vgl. dazu *Willi Blümel* (Hrsg.), Die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts, Berlin 1984; *Michael Kloepfer/Klaus Meßerschmidt*, Innere Harmonisierung des deutschen Umweltrechts, Berlin 1986.
- 84) Vgl. dazu *Georg Röss* (oben Anm. 20), S. 47 ff.; *Albrecht Weber* (oben Anm. 1), DVBl. 1987, 377 ff. (379 1. Sp.)

## V. Anhang

ANHANG 1:

**KOLLOQUIUM**

**"Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben - rechtliche Grundlagen und praktische Erfahrungen"**

Ort: Kernforschungszentrum Karlsruhe (Leopoldshafen),  
Schule für Kerntechnik

Beginn: 10.6.1987, 17.00 Uhr

Ende: 11.6.1987, 17.30 Uhr

**P r o g r a m m**

Mittwoch, 10.6.1987

- 17.00 Uhr Dr. H. Wagner, Kernforschungszentrum Karlsruhe (KfK)  
Begrüßung
- 17.15 Uhr Prof. Dr. M. Ronellenfitsch, Universität Bonn  
Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren um großtechnische Anlagen
- 17.45 Uhr Dr. H. Paschen, Kernforschungszentrum Karlsruhe  
Die Öffentlichkeitsbeteiligung als sozialwissenschaftliches Problem
- 18.15 Uhr Diskussion der Einführungsreferate (Leitung: Dr. Wagner)
- 19.00 Uhr Imbiß im Kasino des KfK

Donnerstag, 11.6.1987

*Präsentation der Fallstudie zu GKN-2*

*G. Bechmann / Dr. H. Bucker-Gärtner / F. Gloede / Dr. St. Lang / Dr. W. Schmittel*

- 9.00 Uhr      Fragestellungen und theoretisch-methodischer Rahmen der  
Untersuchung - Fallgeschichte GKN-2
- 9.45 Uhr      Rechtswissenschaftliche Untersuchungsergebnisse:  
Rechtliche Grundlagen, formeller Ablauf und praktische  
Erfahrungen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu GKN-2
- 10.15 Uhr     Diskussion (Leitung: Prof. Dr. M. Ronellenfitsch)
- 10.30 Uhr     Kaffeepause
- 10.45 Uhr     Sozialwissenschaftliche Ergebnisse:  
1.    Struktur und Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung zu  
      GKN-2  
2.    Soziopolitisches Umfeld der Öffentlichkeitsbeteiligung  
3.    Resümee: Die Erörterung aus der Sicht der beteiligten  
      Akteure - zwischen Anhörung und Diskurs
- 12.15 Uhr     Diskussion: (Leitung: Prof. Dr. H. Klages)
- 13.00 Uhr     Gemeinsames Mittagessen
- 14.30 Uhr     Bewertung der empirischen Ergebnisse:  
-     vor dem Hintergrund der rechtlichen Regelungen  
-     bezogen auf die Verwaltungspraxis  
-     im Rahmen der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um  
      umweltrelevante Großvorhaben
- 15.15 Uhr     Diskussion (Leitung: Dr. H. Paschen)
- 15.45 Uhr     Kaffeepause
- 16.00 Uhr     Ltd. Ministerialrat D. Blickle, Stuttgart  
Die Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmi-  
gungsverfahren - aus der Sicht des Verwaltungspraktikers
- 16.30 Uhr     Schlußdiskussion (Leitung: Prof. Dr. W. Blümel)
- 17.30 Uhr     Abfahrt

ANHANG 2:

## Kolloquium

**”Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung  
umweltrelevanter Großvorhaben” 10. - 11.06.1987,  
Schule für Kerntechnik Kernforschungszentrum Karlsruhe**

### Teilnehmerverzeichnis

Ministerialrat Dr. Hermann Basse,  
Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen,  
München

Professor Dr. B. Bender,  
Rechtsanwalt, Freiburg

Leitender Ministerialrat D. Blickle,  
Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie, Stuttgart

Regierungsdirektor Dr. E. Bohne,  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn

Dr. H.-J. Braczyk,  
Arbeitsgruppe für sozialwissenschaftliche Industrieforschung, Bielefeld

Professor Dr. K. P. Dolde,  
Rechtsanwalt, Stuttgart

G. Frederichs,  
Kernforschungszentrum Karlsruhe, AFAS

Dr. M. Gerhardt,  
Richter am Bayerischen VGH, München

H. Hollmann,  
Kernforschungszentrum Karlsruhe, Rechtsabteilung

Dr. J. Hucke,  
Institut für Stadtforschung, Berlin

H. Kräutle,  
Energieversorgung Schwaben (EVS), Stuttgart

Oberregierungsrat K. Kretz,  
LRA Rhein-Neckar-Kreis, Heidelberg

Dr. B. Kunth,  
Rechtsanwalt, Düsseldorf

H.-R. Manger,  
Kernforschungszentrum, Rechtsabteilung

Leitender Ministerialrat R. Mauker,  
Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen,  
München



Dr. Meissner,  
Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg,  
Mannheim

Assessor H.-P. Michler,  
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Dr. Edda Müller,  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn

Dr. U. Nobbe,  
Kernforschungszentrum Karlsruhe, Rechtsabteilung

Dr. Paus,  
LRA Rhein-Neckar-Kreis, Heidelberg

Professor Dr. M. Ronellenfitsch,  
Rheinische Friedrichs-Wilhelms-Universität, Bonn

MinRat K.P. Rost,  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn

Dr. Susanne Rubbert,  
Richterin am VG Hamburg

Oberregierungsrat Dr. H. Schattke,  
Sozialministerium des Landes Schleswig-Holstein

Professor Dr. R. Steinberg,  
Universität Frankfurt

Ch. Stubbe,  
Kraftwerk Union AG, Erlangen

H. Tschannerl,  
Kraftwerk Union AG, Erlangen

Dr. E.M. Wenz, Arnsheim  
Universität Würzburg

Dr. W. Wiedemann,  
GKN GmbH, Neckarwestheim

Professor Dr. G. Winter,  
Universität Bremen

Dr. E. Ziegler,  
Rechtsanwalt, Karlsruhe

*Projektleiter und Projektmitarbeiter:*

Professor Dr. W. Blümel, HfV Speyer

Professor Dr. H. Klages, HfV Speyer

Dr. H. Wagner, KfK/StV

Dr. H. Paschen, KfK/AFAS

Dr. H. Bucker-Gärtner, AFAS

G. Bechmann, AFAS

F. Gloede, AFAS

Dr. S. Lang, FÖV Speyer

Dr. W. Schmittel, FÖV/AFAS

ANHANG 3:

**Berichte, Vorträge und Publikationen im Rahmen des  
Projektes**

G. Bechmann, F. Gloede:

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben, KfK-Primärbericht, Karlsruhe 1985

W. Schmittel:

Umweltrelevante Großvorhaben - Bestimmungsversuche, Erhebung und Auswahl zur Vorbereitung einer empirischen Untersuchung, Ms FÖV, Speyer 1985

S. Lang:

Die Funktionen und rechtlichen Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben - Eine wertende Bestandsaufnahme, Ms FÖV, Speyer 1985

G. Bechmann, F. Gloede:

Public Participation in the Licensing of Large Scale Projects with Environmental Impacts, in: Becker/Porter (Hrsg.), Impact Assessment Today, Utrecht 1986, S. 201-226

W. Schmittel:

Sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung zum Thema: Leistungserbringung und Problemverarbeitung im förderativen Staat. Bemerkungen zum Stand von Implementations- und Evaluationsforschung, KfK-Primärbericht, Karlsruhe 1986

F. Gloede, W. Schmittel:

Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben - Ergebnisse einer Pilotstudie zum Fall GKN-2 in Neckarwestheim, Referat in der Fortbildungsakademie des Landes NRW, Attendorn, 15.-19.9.1986

F. Gloede, W. Schmittel:

Der Erörterungstermin - ein Forum folgenloser Technikkritik? Vortrag in der Sektion Rechtssoziologie beim 23. Deutschen Soziologentag "Technik und sozialer Wandel", Hamburg 29.9.-3.10.1986, in: J. Friedrichs (Hrsg.): 23. Deutscher Soziologentag 1986: Sektions- und Ad-hoc-Gruppen, Westdeutscher Verlag: Opladen 1987, S. 245-249

G. Bechmann, F. Gloede, W. Schmittel:

Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren als Regulierungsform und soziales System, KfK-Primärbericht, Karlsruhe 1987

W. Boucsein:

Beteiligung der Öffentlichkeit bei großtechnischen Vorhaben - Entwicklungen und Tendenzen in den USA und Frankreich, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 37. Jg (1987), H. 6, S. 518-525

F. Gloede, H. Bucker-Gärtner:

Technikeinstellungen und Technikbilder bei jüngeren und älteren Bürgern, in: D. Jaufmann, E. Kistler (Hrsg.): *Sind die Deutschen technikfeindlich?*, Leske & Budrich: Opladen 1988 (im Druck)