

KfK 4961
Februar 1992

Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung und Planung umweltrelevanter Großvorhaben

A. Kurz
Hauptabteilung Recht und Versicherungen
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Kernforschungszentrum Karlsruhe

KERNFORSCHUNGSZENTRUM KARLSRUHE

Hauptabteilung Recht und Versicherungen

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

KfK 4961

**JURISTISCHE ASPEKTE DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG
BEI DER PLANUNG UND GENEHMIGUNG UMWELTRELEVANTER
GROßVORHABEN**

**Juristischer Schlußbericht im Rahmen des Projektes
"Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung
von umweltrelevanten Großvorhaben"**

Alexander Kurz

Kernforschungszentrum Karlsruhe GmbH, Karlsruhe

Als Manuskript gedruckt
Für diesen Bericht behalten wir uns alle Rechte vor

Kernforschungszentrum Karlsruhe GmbH
Postfach 3640, 7500 Karlsruhe 1

ISSN 0303-4003

Projektleiter:

Univ.-Prof. Dr. W. Blümel

Univ.-Prof. Dr. H. Klages

Prof. Dr. H. Paschen

Prof. Dr. H. Wagner

Projektberater:

Univ.-Prof. Dr. C. Böhret (zeitweise)

Univ.-Prof. Dr. M. Ronellenfitsch

**Projektbearbeiter an einzelnen
Teilen des Gesamtprojektes:**

G. Bechmann (zeitweise)

Dr. W. Boucsein (zeitweise)

Dr. H. Bucker-Gärtner (zeitweise)

Dipl.-Soz. F. Gloede

Assessor A. Kurz

Dr. S. Lang (zeitweise)

Dr. T. Petermann

Dr. W. Schmittel

ZUSAMMENFASSUNG

Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung und Planung umweltrelevanter Großvorhaben

Bei der Planung/Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben steht das Recht vor unterschiedlichen Herausforderungen. Diese betreffen die Kontrolle und Wertung technischer Sachverhalte sowie gesellschafts- und rechtspolitische Fragestellungen der Akzeptanz und des Widerstandes gegen solche Großvorhaben. Anhand verschiedener Teilstudien zur Genehmigung eines Kernkraftwerkes, zur Planfeststellung eines Autobahnabschnittes sowie zur Planfeststellung einer Talsperre werden vom Autor - teils unter vergleichender Sicht - die juristischen Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Verwaltungsverfahren zur Genehmigung/Planfeststellung dieser Großvorhaben untersucht. Neben der Beleuchtung des allgemeinen Spannungsverhältnisses von Recht und Technik wird hierbei die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren juristisch aus den Grundrechten und dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs abgeleitet. Nach der anschließenden Darstellung der spezifischen verfahrensrechtlichen Regelungen wird die Öffentlichkeitsbeteiligung als Teil des Verwaltungsverfahrens in den juristischen Gesamtkontext der Genehmigung/Planfeststellung umweltrelevanter Großvorhaben eingeordnet. Hierbei kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, daß die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der von der Legislative vorgegebenen Grundentscheidungen kein Instrument zur Entscheidung politischer Grundsatzkonflikte ist. Vielmehr dient die Öffentlichkeitsbeteiligung im Bereich der Rechtsanwendung durch die Gewährleistung eines fairen, die subjektiven Rechte des einzelnen beachtenden Verfahrens, dem Rechtsschutz des Einzelnen. Da die Öffentlichkeitsbeteiligung politische Konflikte nicht entscheiden kann, ist sie zudem ein wenig taugliches Mittel zur Herbeiführung von gesellschaftlichem Grundkonsens oder von Akzeptanz im Hinblick auf die umstrittenen Großvorhaben.

Dies spiegelt sich auch in der Untersuchung der juristischen Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung wider, wonach die Legalität des Verfahrens gewahrt ist, ohne jedoch die Legitimation des Vorhabens zu erreichen. Als Ursache für diesen "Schwachpunkt" der Öffentlichkeitsbeteiligung sieht der Autor den späten Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die mangelnde Ausschöpfung aller Gestaltungsspielräume durch die mit dem Verfahren befaßte Behörde und das mangelnde Verfahrensverständnis eines Teiles der Beteiligten.

Zur Behebung dieser strukturellen Systemschwäche der Öffentlichkeitsbeteiligung werden unterschiedliche Maßnahmen vorgeschlagen (Bildung einer Managementgruppe auf Behördenseite mit der Einsetzung von repräsentativ besetzten Arbeitsgruppen, Ausbildung von Verfahrensmanagern, effektivere, frühere Öffentlichkeitsarbeit).

Abstract

Legal aspects of public participation in the planning/licensing of environmentally related large-scale projects

A variety of legal problems arise in the planning/licensing of environmentally related large-scale projects. They are associated with the control and evaluation of technical conditions and the ramifications in social and legal policy of the acceptance of, and resistance to, such projects. On the basis of a number of partial studies of the licensing procedure of a nuclear power plant, the plans approval procedure of a motorway section, and the plans approval procedure of a dam the author, partly by making comparisons, examines the legal aspects of public participation in the administrative procedures of licensing/plans approval of these large-scale projects. The dichotomy of law and technology is covered in the study, and public participation in administrative procedures is derived legally from the basic constitutional rights and the principle of fair hearing. After an outline of specific administrative procedures, public participation as part of administrative procedures is included in the broad legal framework of licensing/plans approval of environmentally related large-scale projects. The author concludes that public participation, within the framework of the basic decisions established by legislature, is not a tool to be used in deciding basic political conflicts. Instead, public participations in the application of law serves to protect the rights of the individual by ensuring fair proceedings paying attention to the subjective rights of the individual. As public participation is unable to decide political conflicts, it is also an unsuitable means of establishing of basic societal consensus, or of seeking acceptance of the large-scale projects under discussion.

This is reflected also in studies of the legal functions of public participation, according to which the lawfulness of procedures is observed without, however, the legitimacy of the project being achieved. In the author's opinion, one cause of this "weak spot" in public participation is the late onset of public participation, plus the inability of the authority responsible for the procedure to exploit all possibilities of disposition open to it and, in addition, the lack of proper understanding of the procedure on the part of some of the parties.

Various measures are proposed to remedy this structural weakness of the system of public participation (establishment of a management group by the authorities, which could set up representative working parties; training of procedural managers; more effective and early public relations work).

VORBEMERKUNG

Der vorliegende Beitrag ist im Rahmen des Forschungsprojektes "Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben", das in Zusammenarbeit zwischen dem Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und dem Kernforschungszentrum Karlsruhe GmbH durchgeführt wurde, entstanden.

Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens wurden die Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bei den Großvorhaben Gemeinschaftskraftwerk Neckar II, Negertalsperre, Autobahn 98 und Sonderabfallverbrennungsanlage Biebesheim untersucht.

Neben den zahlreichen Publikationen, Berichten und Vorträgen, die im Rahmen des Forschungsvorhabens entstanden sind (vgl. die bibliographische Darstellung im Anhang) haben die obengenannten Verfahren um umweltrelevante Großvorhaben ihre Umsetzung in folgenden Publikationen (insbesondere Forschungsberichten) gefunden:

1. Zu Neckarwestheim:

Bechmann, G./Blickle, D./Bücker-Gärtner, H./Gloede, F./ Lang, S./Paschen, H./Ronellenfitsch, M./Schmittl, W./Wagner, H./ Wenz, E. M.: Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben – Zwischenergebnisse eines gemeinsamen Forschungsprojekts. Speyerer Forschungsberichte 70 (2 Bände), Speyer 1988/KfK-Bericht 4357, Karlsruhe 1989.

2. Zur Negertalsperre:

Schmittl, W.: Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen eines wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahrens – Der Fall Negertalsperre, Speyerer Forschungsberichte 92, 1990/KfK-Bericht 4865, Karlsruhe 1991.

3. Zur Autobahn 98:

Petermann, Th.: "Von Bordeaux nach Istanbul" – Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben – am Beispiel eines Teilstücks der Autobahn A 98/A 861, Speyerer Forschungsberichte Nr. 103, Speyer 1991/KfK-Bericht 4885, Karlsruhe 1991.

4. Zur Sonderabfallverbrennungsanlage Biebesheim:

Gloede, F.: Kernenergie und Müllverbrennung als Konfliktthemen – Vergleich zweier Bevölkerungsbefragungen zu umweltrelevanten Großvorhaben. Kernforschungszentrum Karlsruhe, KfK-Nachrichten 2/90, S. 59-69.

Mit dem vorliegenden Beitrag wird die Problematik der Öffentlichkeitsbeteiligung anhand der oben unter Ziffer 1-3 beschriebenen Großvorhaben aus juristischer Sicht abschließend betrachtet. Hierbei ist es dem Verfasser insbesondere darauf angekommen, die juristische Dimension der Öffentlichkeitsbeteiligung bei den untersuchten Großvorhaben im Überblick darzustellen. Ein vergleichender Beitrag aus sozialwissenschaftlicher Sicht ist in Vorbereitung.

Der besondere Dank des Verfassers gilt dem Sekretariat der Hauptabteilung Recht und Versicherung beim Kernforschungszentrum Karlsruhe, insbesondere Frau *S. Kayser* und Frau *S. Rodegher* sowie dem Sekretariat beim Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung für die gute Mitarbeit bei der Erstellung des vorliegenden Beitrages.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorbemerkung	V
Einleitung	1
1. Das Spannungsverhältnis zwischen Recht und Technik bei der Genehmigung und Planung umweltrelevanter Großvorhaben	2
1.1 Risikobewertung und Technikkontrolle	2
1.2 Dualismus von Recht und Technik?	4
1.3 Die Rezeption technischer Regelwerke und -normen.....	6
2. Rechtliche und normative Grundlagen der Öffentlichkeits- beteiligung	10
2.1 Definition der Öffentlichkeitsbeteiligung	10
2.2 Allgemeine normative Grundlagen der Öffentlich- keitsbeteiligung	10
2.3 Normative Grundlagen der entsprechenden Fach- gesetze	12
3. Die rechtlichen Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei den untersuchten Großvorhaben	15
3.1 Regelungsgegenstand und wesentliche Unterschiede	15
3.1.1 Einreichung der Antragsunterlagen	16
3.1.2 Öffentliche Bekanntmachung	17
3.1.3 Auslegung von Unterlagen	19
3.1.4 Einwendungen	20
3.1.5 Der Erörterungstermin	21
3.1.5.1 Normativer Überblick	22
3.1.5.2 Differenzierung zwischen Verfahren mit formeller Präklusion und Ver- fahren mit materieller Präklusion	22
3.1.5.3 Der Verlauf des Erörterungstermins; rechtliche Rahmenbedingungen	24
3.2 Rechtliche Verfahrensregelungen als Transformator des materiellen Rechts; Rechtsanwendung oder Ersatzpolitik?	25
3.2.1 Bedeutung und Funktion des Verfahrens- rechts, vor allem im Hinblick auf seinen Grundrechtsbezug	25
3.2.2 Grenzen und Chancen verfahrensrechtlicher Regelungen, insbesondere im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung	27
3.2.2.1 Abgrenzung von Exekutive und Legislative	27

3.2.2.2 Die Individualrechtsschutzkomponente der Öffentlichkeitsbeteiligung	28
4. Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung und ihre praktische Gegebenheit anhand der untersuchten Vorhaben	30
4.1 "Funktion", Schwierigkeiten mit einem Begriff	30
4.2 Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung	31
4.2.1 Informationsfunktion	31
4.2.2 Kontrollfunktion	32
4.2.3 Rechtsschutzfunktion	33
4.3 Praktische Gegebenheit (Erfüllung der Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung) anhand der untersuchten Vorhaben	34
4.3.1 Kriterien für das Vorliegen (die Erfüllung) von Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung	34
4.3.2 Faktisches Vorliegen der Tatbestände der Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung und die Rechtmäßigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung anhand der untersuchten Vorhaben	35
4.3.2.1 Informationsfunktion	36
4.3.2.2 Kontrollfunktion	37
4.3.2.3 Rechtsschutzfunktion	38
4.4 Schlußfolgerungen	39
4.4.1 Die "Systemschwäche" der Öffentlichkeitsbeteiligung	40
4.4.2 Die Ausschöpfung normativer Ermessensspielräume und die Programmierung der Verwaltung	42
5. Thesenartige Zusammenfassung	44
Anhang: Publikationen, Berichte und Vorträge im Rahmen des Forschungsvorhabens	47
Literaturverzeichnis	51

EINLEITUNG

Nachdem im Rahmen des Forschungsprojektes zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben die Teilstudien zum Gemeinschaftskraftwerk Neckar (GKN II), zur Autobahn A 98 und zur Negertalsperre vorliegen, soll nachfolgend – teils unter vergleichender Sicht – ein Beitrag zu den dort aufgetretenen juristischen Fragestellungen geliefert werden.

Wie die Betrachtung der untersuchten Vorhaben zeigt, berührt die Genehmigung und Planung umweltrelevanter Großvorhaben verschiedene Bereiche der politischen, gesetzlichen und gesellschaftlichen Ordnung.

Für den Bereich der juristischen Erfassung der Probleme um umweltrelevante Großvorhaben soll – ausgehend vom Spannungsverhältnis zwischen Recht und Technik – auf die Stellung des Verfahrensrechts und der Öffentlichkeitsbeteiligung im System der Genehmigung und Planung umweltrelevanter Großvorhaben eingegangen werden. Hierbei ist insbesondere die Frage nach der generellen Einordnung der Öffentlichkeitsbeteiligung in das Rechtssystem, mit ihren verfassungsrechtlichen- und einfachgesetzlichen Rahmenbedingungen zu erörtern.

Zudem soll unter Zugrundelegung der untersuchten Vorhaben auf die jeweiligen Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung, ihre Unterschiede und Besonderheiten eingegangen werden. Ein echter Vergleich zwischen den untersuchten Vorhaben kann hierbei jedoch nicht erfolgen, da die jeweiligen Teilstudien sowohl äußerlich (Aufbau), als auch inhaltlich (Themenschwerpunkte) unterschiedlich ausgestaltet sind. Dennoch soll – dort wo es dem Verfasser angemessen erscheint – ein vergleichender Blick erfolgen.

Schließlich wird der Frage nachgegangen, ob und inwiefern im Blick auf die untersuchten Vorhaben die "Funktionen" der Öffentlichkeitsbeteiligung erfüllt sind.

1. DAS SPANNUNGSVERHÄLTNIS ZWISCHEN RECHT UND TECHNIK BEI DER GENEHMIGUNG UND PLANUNG UMWELTRELEVANTER GROSSVORHABEN

Wie sich bei der Betrachtung der Planung und Genehmigung der untersuchten umweltrelevanten Großvorhaben gezeigt hat, besteht ein Konfliktpotential zwischen Technik und Recht¹.

Unter diesem Blickwinkel war bei der Beurteilung umweltrelevanter Großvorhaben der allgemeine juristische Rahmen zu einem großen Teil auf die Frage zugespitzt, ob und inwiefern das Recht in der Lage ist, die auftretenden Konfliktkonstellationen (Spannungsausgleich zwischen Recht und Technik), zu bewältigen.

Hierbei waren die untersuchten Großvorhaben in einem starken Maße von der Frage geprägt, inwiefern die naturwissenschaftlich-technische Entwicklung durch das Recht – und im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand – durch das Verwaltungsrecht, bewältigt werden kann².

Die Beschäftigung mit dieser Frage führt direkt zur Erörterung des Spannungsverhältnisses zwischen Recht und Technik³, das sich zum einen bei der Frage der Kontrolle und Bewertung technischer Risiken, und zum anderen bei der Betrachtung der Systeme Recht und Technik zeigt.

1.1 Risikobewertung und Technikkontrolle

Eine Bewährungsprobe für das Verhältnis von Recht und Technik stellt sich bei der Problematik der rechtlichen Bewertung technischer Gefahrenquellen; mithin in der Frage der Risikobewertung und Technikkontrolle.

Im System des grundgesetzlichen Rechts- und Sozialstaates und seiner grundrechtlichen Schutzgarantien ist es naturgemäß Aufgabe des Staates, Bürger und Gesellschaft vor unver-

1 Vgl. zu den "Dimensionen" umweltrelevanter Großvorhaben: *Bechmann, G./Glöde, F.*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben – theoretischer Bezugsrahmen und Projektkonzeption, S. 73 ff.; in: *Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben*, Zwischenergebnisse eines gemeinsamen Forschungsprojektes, Karlsruhe 1989 – zitiert: *Öffentlichkeitsbeteiligung* –.

2 *Ronellenfisch, M.*, Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung durch das Verwaltungsrecht, DVBl. 1989, S. 851.

3 Siehe hierzu die Beiträge bei *Leßmann, Großfeld, Vollmer* (Hrsg.), in: *Festschrift für Rudolf Lukes* 1989, 1. Abschnitt, S. 3-250; *Ronellenfisch, M.*, a.a.O., Fn. 2, S. 851.

tretenbaren Risiken oder konkreten Gefährdungen zu schützen. Dies gilt insbesondere für schwer kontrollierbare Technologien oder technische Einrichtungen.

Als besonders relevant hat sich hierbei die Frage erwiesen, wie weit das vom Bürger und der Gesellschaft als vorauszusetzende und damit auch als sozialadäquat zu tragende (Rest-) Risiko reicht und wo die von der Rechtsordnung zu bewältigenden Bereiche der Risikoversorge und der Gefahrenabwehr beginnen.

Der Begriff des "Rest-Risikos" benennt prinzipiell denjenigen Bereich, der vom Bürger als zumutbar zu tragen, also rechtmäßig ist. Der Begriff der "Gefahr" benennt dagegen den Bereich der übermäßigen, nicht mehr zumutbaren Belastung.

Zur Frage, wie weit solche zivilisationsbedingten Entwicklungen hinzunehmen sind, hat das Bundesverfassungsgericht⁴ zu den Sicherheitsanforderungen gerade für Kernkraftwerke unter Hinweis auf die vorgegebenen Grenzen rechtlicher Prognostizierbarkeit allein darauf abgestellt, daß die von der Rechtsordnung zu leistende Risikoversorge nach den Maßstäben der praktischen Vernunft, d.h. nach dem jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik zu erfolgen hat und Ungewißheiten, die jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft liegen, unentrinnbar sind und insofern als sozialadäquate Lasten von allen Bürgern zu tragen sind.

Entscheidend ist hier, daß der "Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikoversorge" wie ihn das Bundesverfassungsgericht betont hat⁵, der Dynamik und Flexibilität aller technischen Entwicklungen gemäß, relativ und damit im Sinne auch rechtlicher Offenheit zu begreifen ist.

Sowohl die Hinnahme dieses Restrisikos als auch erst recht der nicht mehr zumutbaren Gefahr, findet in der Rechtsordnung ein zusätzliches Korrektiv.

Mit der Einführung der Gefährdungshaftung im Bereich des Umweltrechtes, sogar für Schäden bei rechtmäßigem Betrieb, wird vom Gesetzgeber ein "Ausgleich" für unverzichtbare zivilisationsbedingte Gefahrenpotentiale geschaffen (vgl. z.B. das Produkthaftungsgesetz, das Umwelthaftungsgesetz sowie den Entwurf der EG-Richtlinie zur Abfallhaftung).

4 BVerfGE 49, 142 f., – Kalkar – vgl. auch *Wagner, H.*, Die Risiken von Wissenschaft und Technik als Rechtsproblem NJW 1980, S. 667 ff.

5 BVerfG, a.a.O. (Fn. 4)

Wie sich bei den zu vergleichenden Vorhaben außerdem gezeigt hat, wird die Problematik umweltrelevanter Großvorhaben vor allem durch folgende Rahmenbedingungen geprägt⁶.

- die wirtschaftlich-technische Entwicklung zur Großtechnik,
- die erhöhte Kompliziertheit der Anlagen und Vorhaben,
- das steigende Schadenspotential,
- die relativ dichte Besiedlung in der Bundesrepublik,
- die langzeitigen, ggf. irreversiblen Folgen bestimmter technischer Vorhaben.

In diesem Zusammenhang wird von Kritikern darauf abgestellt, daß das Recht den Wettlauf mit der Technik nicht mithalten könne, und die Ordnungsaufgabe der Steuerung der Technikentwicklung lediglich mangelhaft erfülle⁷.

Darüber hinaus wird dem Staat die Bereitschaft, die technische Realisation zu kontrollieren, abgesprochen⁸.

Es geht somit um die Frage, ob das Recht in der Lage ist einen sachgerechten Spannungsausgleich herbeizuführen.

1.2 Dualismus von Recht und Technik ?

Wesensmäßig scheint das Begriffspaar "Recht und Technik" mehr Kontraste und Differenzen als Überschneidungspunkte⁹ zu beinhalten.

Die unterschiedlichen, teilweise gegenläufigen Wesensmerkmale von Recht und Technik gilt es im folgenden kurz anzusprechen:

6 Generalisierend hierzu: *Murswiek, D.*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, Berlin 1985, S. 78 f.

7 *Roßnagel, A.*, Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Verhältnis von Recht und Technik in: derselbe (Hg), Recht und Technik im Spannungsfeld der Kernenergiekontroverse, Opladen 1984, S. 19-21.

8 Vgl. hierzu die Hinweise bei *Ronellenfötsch*, a.a.O. Fn. 2, S. 855, Fn. 63, m.w.N.

9 *Ossenbühl, F.*, Die Bewertung technischer Risiken bei der Rechtssetzung, in: Hosemann G. (Hg), Risiko – Schnittstelle zwischen Recht und Technik, S. 155 f., Berlin 1982.

- (1) Die moderne Technik ist wesensgemäß dynamisch und auf permanente Entdeckung und Fortentwicklung fixiert¹⁰

Ihre Grenze ist das technisch Machbare, wobei diese Grenze durch den expansiven Drang der Technik immer weiter verschoben wird¹¹.

- (2) Das Recht hat dagegen primär die Aufgabe, Tatbestände der sozialen und menschlichen Umwelt unter den Zielen der Rechtssicherheit, der Freiheitssicherung und des Gemeinwohls dauerhaft zu ordnen.

Zum Wesen des Rechts als eine normative und wertbezogene Ordnung gehört demnach die Beständigkeit, wobei rechtliche Regelungen soziale und politische Wertungen, die ihrerseits Ausfluß historisch-gesellschaftlicher Entwicklungen sind, normativ zur Geltung bringen¹².

Obwohl diese kurze Darstellung der Wesensmerkmale von Recht und Technik auf ein ambivalentes Spannungsverhältnis schließen läßt, handelt es sich doch primär um ein Rezeptionsproblem.

Denn technische Beurteilungs-, Verhaltens- und Kontrollmaßstäbe sind überall dort angesprochen, wo es um die Gestaltung und/oder die Beurteilung technischer Sachverhalte geht. Aus juristischer Sicht sind solche Beurteilungsfragen primär auf der Sachverhaltsebene, und nicht im normativen Bereich, anzusiedeln.

Denn für die tatsächliche (technische und zunächst außerrechtliche) Beurteilung dieser technischen Sachverhalte hat sich die Technik bereits genügend (außerrechtliche) Maßstäbe gesetzt. Diese technischen Maßstäbe sind als technische Normen bzw. technische Regelwerke¹³ zu bezeichnen, die ihrerseits

- die Bewertung und Wertung technischer Sachverhalte sowie

10 *Marburger, P.*, Die Regeln der Technik im Recht, Köln 1979, S. 9 und 22.

11 *Ossenbühl, a.a.O.*, Fn. 9, weist in diesem Zusammenhang jedoch zu Recht darauf hin, daß diese Grenzenlosigkeit der Technik ihr wiederum eine moralische Dimension verleiht.

Dieses über die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse hinausführende Wesensmerkmal der Technik ist das Anknüpfungskriterium für die von *Ernst Forsthoff* geprägte juristische Technikkritik, vgl. *Forsthoff, E.* der Staat der Industriegesellschaft 1971, S. 34 f. und S. 42-50, sowie *Ronnelfitsch, a.a.O.* Fn. 2, S. 855, m.w.N.

12 *Huber, H.*, Das Recht im technischen Zeitalter, in: Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, 1971, S. 69 ff.; hier findet sich im "7-Punkte-Katalog" *Hubers* eine weitgehend auch heute noch beachtenswerte Interpretation des Spannungsverhältnisses zwischen Recht und Technik.

13 *Rittstieg, A.*, Die Konkretisierung technischer Standards im Anlagenrecht, Köln 1982, S. 14-17, m.w.N.

- ein generelles prognostisches Urteil über technische Geeignetheit, Vorgehensweise und Verhalten (Voraussage, daß bei Einsatz bestimmter Mittel oder bei Einhaltung bestimmter Verhaltensregeln ein bestimmter Erfolg oder ein spezifischer Sicherheitseffekt erreicht (gewahrt) werden wird),

beinhalten.

Da diesen technischen Regelwerken und Normen keine Rechtsnormqualität zukommt¹⁴, diese Normen jedoch ihrerseits zur Regelung und Beurteilung technischer Sachverhalte geeignet sind, liegt das Hauptproblem des Spannungsverhältnisses von Recht und Technik auf der Rezeptionsebene.

Denn es geht darum, welcher definitiven Rechtsgeltungsvoraussetzungen es bedarf und auf welche Weise eine entsprechende "technische Norm" in justitierbarer Weise in das Feld der Rechtsanwendung übertragen werden kann.

Mit der Lösung dieses Rezeptionsproblems kann m.E. bei juristischer Betrachtung auch das Spannungsverhältnis von Recht und Technik als weitestgehend gelöst angesehen werden.

1.3 Die Rezeption technischer Regelwerke und -normen

Die Wege und Mittel des Rechts (im Bereich der Rechtsetzung), zur Bewältigung des oben dargestellten Spannungsverhältnisses sollen im folgenden kurz aufgezeigt werden:

1.3.1 Im Wege der Gesetzgebung wird in aller Regel mit dem Mittel der Generalklausel, des unbestimmten Rechtsbegriffs, der Rechtsverweisung und ggf. auch des Blankettatbestandes gearbeitet¹⁵.

Der Grund hierfür liegt in der bereits angesprochenen entwicklungsbezogenen Offenheit und Dynamik aller technischen Entwicklungen und technologischen Erkenntnisse. Auf sie muß sich die Gesetzgebung einrichten und das nötige Maß an Flexibilität und tatbestandlicher Offenheit wahren, um jene Entwicklungsprozesse auch im Rahmen des juristischen Sollenssatzes effizient aufzufangen.

14 *Scholz, R.*, Technik und Recht, in: 125 Jahre Juristische Gesellschaft Berlin, Festschrift, Berlin 1984, S. 696 f.

15 Vgl. hierzu den Überblick bei *Rittstieg, A.*, a.a.O., Fn. 13, S. 14-17, m.w.N.
Vgl. zur Verfassungsmäßigkeit dieser Normtechnik, *Wagner, H./Nobbe, U.*, Verfassungsrechtliche Bemerkungen zum Atomgesetz, NJW 1978, S. 1028/1091, sowie aus jüngerer Zeit, insbesondere unter Bezugnahme auf die subjektive (Grundrechts-) Position Dritter, *Klein, E.*, Grundrechtliche Schutzpflicht des Staates, NJW 1989, S. 1636-1639.

Hierbei haben die genannten Instrumentarien gemeinsam, daß sie dem juristischen Tatbestand ein gewisses Maß an Offenheit und Flexibilität belassen, über das sich die technologische Entwicklung zumindest in der Regel in praktischer Form exekutivistisch ein- und auf-fangen läßt.

Die im Rahmen dieser "offenen" Tatbestände der Exekutive eingeräumten Gestaltungsspielräume haben zu einem neuen Verständnis des Verhältnisses zwischen der Exekutive und der Judikative geführt.

Denn das Bundesverfassungsgericht hat hierzu grundsätzlich festgestellt, daß im Hinblick auf die Ausfüllung normativ eröffneter Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielräume eine Bindung der Rechtsprechung bestehe¹⁶.

Dies wurde von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung aufgegriffen und fortgeführt¹⁷, so daß heute grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, daß die der Exekutive zugewiesene Wertung wissenschaftlicher Streitfragen nicht durch eigene gerichtliche Bewertungen ersetzt werden soll¹⁸.

Diese Entwicklung hat als "normative Ermächtigungslehre" Eingang in die juristische Dogmatik gefunden¹⁹ und findet inzwischen in der Literatur breite Zustimmung²⁰.

1.3.2 Der gesetzlichen, überwiegend generalklauselartigen Festlegung folgt in der Regel ein mehrstufiger Unterbau bestehend aus Rechtsverordnungen, verwaltungsinternen Regelungen, beispielsweise (normkonkretisierenden) Verwaltungsvorschriften oder Ministerialrichtlinien sowie dem Erlaß technischer Regelwerke.

1.3.3 Zudem sind in verschiedenen Bereichen²¹ die Regelwerke privater Normgebungsverbände zu beachten.

Durch dieses mehrstufige System aus staatlichen Normen und technischen Regelwerken, das sich von der Gesetzesebene bis zu privaten Verbandsvorschriften erstreckt, wird die

16 BVerfG, NJW 1982, S. 2173; 2176 f. unter ausdrücklichem Hinweis auf die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung, a.a.O., S. 2176.

17 Vgl. den Überblick bei *Kunert, F.-J.*: Normkonkretisierung im Umweltrecht, NVwZ 1989, S. 1010 ff.

18 Dies gilt insbesondere im Atomrecht und im Immissionsschutzrecht, vgl. nur BVerwG, NVwZ 1986, S. 208 (Whyl-Urteil) und OVG Lüneburg NVwZ 1985, S. 357 (Buschhaus).

19 *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art. 19 Rdnr. 185-187, Stand 1989.

20 Vgl. hierzu die Hinweise bei *Kunert*, a.a.O. Fn. 17, S. 1019.

21 So z.B. im Atomrecht, im Gewerberecht oder im Immissionsschutzrecht (z.B. durch VDI-Richtlinien).

Regelung technischer Sachverhalte, insbesondere im Hinblick auf Risikobewertung und Technikkontrolle inhaltlich weitgehend ausgefüllt²².

Sofern die Exekutive im Rahmen ihrer konkreten Entscheidung bei der Bewertung technischer Sachverhalte denjenigen "Normen", welchen keine unmittelbare Rechtsgeltung zukommt, durch Aufnahme in die jeweilige Genehmigungsentscheidung Geltung verschafft, bedeutet dies eine auf den Einzelfall bezogene vollständige Rezeption.

Da somit neben den Instrumentarien der Rechtssetzung auch die Rechtsanwendung zur rezeptiven Bewältigung der Wertung technischer Sachverhalte beiträgt, kann mit Ronellenfisch²³ der Schluß gezogen werden, daß das (Verwaltungs-) Recht ein hinreichendes Instrumentarium bietet, um die negativen Folgen der naturwissenschaftlich-technischen Entwicklung zu verhindern.

Neben der Frage nach der Vollständigkeit des rechtlichen Instrumentariums zur Regelung der wissenschaftlich-technischen Sachverhalte ist aus verfassungsrechtlicher Sicht anzuführen, daß die gesetzgeberisch weit gefaßten Tatbestände die Offenheit des Gesetzes für wissenschaftlich-technische Entwicklungen ermöglichen, und so im Rahmen "dynamischer Grundrechtskonkretisierung"²⁴ eine hinreichende Schadensvorsorge und Kontrolle der zur Entscheidung stehenden Sachverhalte gewährleisten.

Das Problem der Bewältigung des Spannungsverhältnisses von Recht und Technik scheint somit auf der Rechtssetzungsebene gelöst und stärker auf der Ebene der Rechtsanwendung angesiedelt zu sein²⁵.

Es kann jedenfalls als erstes Ergebnis festgehalten werden, daß die rechtlich vorhandenen Instrumentarien zur Bewältigung technischer Sachverhalte ausreichen.

22 Dies muß jedenfalls im Atomrecht, Immissionsschutzrecht und Gewerberecht angenommen werden, vgl. hierzu Rittstieg, a.a.O., Fn. 13, S. 90/91; hat m.E. jedoch auch in anderen Rechtsgebieten Gültigkeit (z.B. im Abfallrecht und Wasserrecht).

23 Ronellenfisch, a.a.O., Fn. 2, S. 866.

24 BVerfGE 49, S. 89; sowie für das Atomrecht, Degenhart, C., Aktuelle Tendenzen in der neueren Rechtsprechung zum Atomrecht, et 1989, S. 751/752, m.w.N.

25 Die Frage der Justitiabilität soll hier nicht vertieft werden; vgl. hierzu Scholz, R., a.a.O., Fn. 14, S. 707-714, m.w.N.

Außerdem bedeutet dies nicht, daß nicht im Detail eine bessere Systematisierung wünschenswert wäre. Hierbei käme entweder die "Verstaatlichung" der technischen Regelarbeit, oder aber die "Verrechtlichung" privater Regelwerke in Betracht, wobei m.E. dieser zweite Weg – u.a. wegen der Zusammensetzung privater Normgebungsverbände – als gangbarer erscheint; vgl. zur Gesamtproblematik, insbesondere im Hinblick auf Rezeptionsmöglichkeiten, Rittstieg, a.a.O., Fn. 13, 237 ff./239-245. Einen nachahmenswerten Weg beschreibt hier z.B. das neu gefaßte BImSchG mit den §§ 31 a, 51 a

Diese allgemeinen Konflikte um das Verhältnis von Recht und Technik bilden einen Teil des äußeren Rahmens, in dem die Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben stattfindet. Hierbei ist die Öffentlichkeitsbeteiligung ihrerseits systematisiert und normativ geregelt. Diese juristischen Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung sollen nachfolgend angesprochen werden.

2. RECHTLICHE UND NORMATIVE GRUNDLAGEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Wie noch ausführlich darzustellen sein wird (vgl. 3.1) hat die Öffentlichkeitsbeteiligung bei den verschiedenen einfach-rechtlichen Tatbeständen unterschiedliche normative Ausformungen erfahren.

Dennoch sind die hier zu untersuchenden Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung in einen gemeinsamen juristischen Kontext gestellt, der insbesondere verfassungsrechtliche Komponenten besitzt, die es nach einer kurzen Definition des Begriffes der Öffentlichkeitsbeteiligung darzustellen gilt.

2.1 Definition der Öffentlichkeitsbeteiligung

Der im folgenden verwendete Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung ist zu definieren, als:

"Die unmittelbare Mitwirkung von Betroffenen und/oder Interessierten und Engagierten am Entscheidungsverfahren der Verwaltung."²⁶

Hierbei sollen nur verfahrensrechtlich abgesicherte Beteiligungsformen umfaßt sein. Informelle Einflußnahmen auf die Verwaltung²⁷ sowie Gegenmachtaktionen (Demonstrationen, Besetzungen u.ä.) stellen keine Fälle von Bürgerbeteiligung im hier zu behandelnden Sinne dar.

2.2 Allgemeine normative Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung besteht im wesentlichen aus der Anhörung von Betroffenen/Interessenten sowie – im Schwerpunkt – aus der Erörterung der im jeweiligen Anhörungsverfahren ermittelten Einwendungen mit den Einwendern²⁸.

26 Vgl. *Hoffmann-Riem/Rubbert*, Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit, Heidelberg 1984, S. 1/2 bezogen auf das Atomrecht, m.E. jedoch übertragbar.

27 Obwohl in letzter Zeit eine Tendenz zur Verrechtlichung des Bereiches informeller Vorverhandlungen festgestellt werden kann (Stichwort: "schlichtes Verwaltungsverfahrensverhältnis") soll hierauf nicht näher eingegangen werden; vgl. hierzu *Beyerlein, U.*, Schutzpflicht der Verwaltung gegenüber dem Bürger außerhalb des formellen Verwaltungsverfahrens?, NJW 1987 S. 2713 ff.

28 Zur Frage nach dem Verhältnis von Anhörung und Erörterung siehe, *Schmittel, W.*, Der Fall Negertalsperre, Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen eines wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahrens, S. 12/13.

Da Art. 103 Abs. 1 GG nach überwiegender Auffassung²⁹ im Verwaltungsverfahren nicht unmittelbar zur Anwendung kommt, wird die Öffentlichkeitsbeteiligung insbesondere aus folgenden Verfassungsgrundsätzen abgeleitet:

- dem Rechtsstaatsprinzip generell³⁰,
- einem verfahrensmäßigen Aspekt der Menschenwürde³¹,
- dem Verhältnismäßigkeitsprinzip³²,
- dem Sozialstaatsprinzip³³,
- Art. 19 Abs. 4 GG³⁴,
- dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung³⁵,
- Art. 103 Abs. 1 GG³⁶.

Zudem findet die Öffentlichkeitsbeteiligung im Gedanken des Grundrechtsschutzes durch Verfahren³⁷ – wonach, verkürzt gesagt, dem im Verwaltungsverfahren jeweils in Frage stehenden materiellen Grundrecht Aspekte für die Gestaltung dieses Verfahrens zu entnehmen sind – eine weitere generelle juristische Einordnung und Interpretation. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung, ihre Funktionen sowie auf die Rechtsfolgen bei fehlerhafter oder fehlerhaft unterbliebener Öffentlichkeitsbeteiligung³⁸.

Diese Hervorhebung des Grundrechtsbezuges des Verfahrens, die insbesondere auf dem Mülheim-Kärlich-Beschluß³⁹ des Bundesverfassungsgerichtes beruht, ist zutreffend und geboten. Denn Grundrechte können nur dann zur vollen Entfaltung gelangen, wenn die Organisation der Verfahren ihren Schutzzwecken Rechnung trägt. Die verfahrensmäßig abgesicherte Öffentlichkeitsbeteiligung bietet sich zudem zur Grundrechtsverwirklichung deshalb

-
- 29 *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Stand November 1988, Art. 103, Rdnr. 2; *Feuchthofen, J.*, Der Verfassungsgrundsatz des rechtlichen Gehörs und seine Ausgestaltung im Verwaltungsverfahren, DVBl. 1984, S. 170/172; jeweils m.w.N.
- 30 *Blümel, W.*, Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in 5. Deutsches Atomrechts-Symposium, 1977 S. 223/231.
- 31 *Kopp, F.O.*, Kommentar zum VwVfG, § 28 Rdnr. 2, 4. Auflage 1986.
- 32 *Schilling, Th.*: Die Anhörungsregelung des Verwaltungsverfahrensgesetzes im Lichte des Grundgesetzes, VA 1987 S. 45/46.
- 33 *Schilling*, a.a.O. (Fn. 32).
- 34 *Lorenz*, Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie 1973, S. 239.
- 35 Vgl. die Nachweise bei *Schilling*, a.a.O. (Fn. 32).
- 36 *Feuchthofen*, a.a.O. (Fn. 29). S. 170 ff.
- 37 Vgl. hierzu nur *Held*, Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, 1984, S. 80 ff.
- 38 Vgl. *Held*, a.a.O., Fn. 37, S. 193 ff.
- 39 BVerfGE, 53, S. 30 ff. – Mülheim-Kärlich.

an, weil in der Regel (auch) der Schutz von Leben und Gesundheit der betroffenen Bürger Entscheidungsgegenstand ist.

2.3 Normative Grundlagen der entsprechenden Fachgesetze

Des weiteren sind die jeweiligen gesetzgeberischen Grundsatzentscheidungen für die Durchführung der Planung und Genehmigung der von der Öffentlichkeitsbeteiligung erfaßten umweltrelevanten Großvorhaben zu nennen.

Im Hinblick auf das atomrechtliche Genehmigungsverfahren ist hier vor allem die Vereinbarkeit der Zweckbestimmungen des § 1 AtG (vor allem bezüglich der friedlichen Nutzung der Kernenergie nach § 1 Nr. 1 AtG) mit dem Grundgesetz zu beachten⁴⁰.

Aber auch in den anderen hier zu behandelnden Bereichen sind die Grundsatzentscheidungen des Gesetzgebers⁴¹ für die jeweilige Großtechnik, denen vor allem Gemeinwohlaspekte zugrundeliegen, zu beachten.

Es kann deshalb gefolgert werden, daß die gesellschaftliche und politische Entscheidung über die Verwendung der dem konkreten Vorhaben zugrundeliegenden Technologie bereits getroffen ist⁴².

Es geht deshalb primär darum, die Auswirkungen des Vorhabens so überschaubar und erträglich zu machen, daß sie von Betroffenen gleichsam geduldet werden⁴³.

Bei der **Klärung dieser Fragestellung** – und nicht beim Streit um Sinn und Zweck der beabsichtigten Großtechnologie als solche – ist daher die Öffentlichkeitsbeteiligung anzusiedeln.

Obwohl diese Feststellung an sich trivial erscheint, ist sie doch von Nöten. Zeigt sich doch bei der Betrachtung der Einwendungen sowie der Struktur eines Teiles der Wider-

40 *Wagner, H.*, Rechtliche und politische Aspekte beim Bau und Betrieb von Kernanlagen, ZRP 1980, S. 298/299; BVerfGE 49, S. 89/137 – Kalkar – sowie unter Bezugnahme auf den materiellen Grundrechtsschutz Dritter und der Antragsteller/Betreiber: *Weber, K.-H.*, Regelungs- und Kontrolldichte im Atomrecht, S. 55 ff.

41 Vgl. § 1 Nr. 1 AtG; § 31 i.V.m. § 1 a WHG; § 17 FStrG, wobei im Straßenrecht zudem die gesetzgeberischen Grundsatzentscheidungen, die über das Raumordnungsverfahren und die Linienerbestimmung einwirken, zu beachten sind; vgl. hierzu im übrigen, *Petermann, Th.*, Von Bordeaux nach Istanbul, 1989, S. 28 ff.; § 7 i.V.m. § 2 AbfG; §§ 4, 5, 1 BImSchG.

42 Ähnlich unter konkreten Vorhabenaspekten, Ronellenfitsch, M.: Standortwahl bei Abfallentsorgungsanlagen; Planfeststellungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung, DÖV 1989 S. 739/740 (dort Fn. 47).

43 *Ronellenfitsch*, a.a.O. (Fn. 42).

standsfraktionen, daß dieses normative Grundraaster, in dem sich Öffentlichkeitsbeteiligung abspielt, nicht gesehen, bzw. nicht akzeptiert wird⁴⁴.

Diese strukturelle Einbindung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den legislativ vorgegebenen Rahmen führt zu einem Konfliktfeld, das die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht lösen kann. Dem Konflikt zwischen Gesetzesakzeptanz und Gesetzesgehorsam⁴⁵.

Denn die mangelnde Akzeptanz der gesetzlichen Grundsatzentscheidungen findet dort ihre Grenzen, wo aus Gemeinwohlgründen die Durchführung des jeweiligen Vorhabens notwendig wird⁴⁶.

Alles andere wäre eine Mißachtung eines Grundprinzipes des demokratischen Rechtsstaates – dem Mehrheitsprinzip, zumal Mehrheit zur Rechtsetzung verfassungsmäßig legitimiert und verfassungsrechtlich legalisiert ist⁴⁷.

Denn "das Mehrheitsprinzip impliziert das Zurückstellen der eigenen abweichenden Meinung ..., sobald eine Norm eben dies, d.h., Norm geworden ist"⁴⁸.

Dies ist nicht als Wunsch nach Wiederaufleben des Gesetzespositivismus oder als Forderung nach Erstarren der gesellschaftlichen Entwicklung mißzuverstehen. Im Gegenteil; es geht um einen an der Rechtsordnung orientierten Gesetzesgehorsam, der alle rechtsstaatlich vorgegebenen Möglichkeiten ausschöpfen kann und soll. Dies impliziert die Ausschöpfung aller Mitwirkungsmöglichkeiten, sowohl bei der Rechtssetzung als auch bei der Rechtsanwendung und der Frage der juristischen Überprüfung von Entscheidungen der Exekutive.

44 Vgl. *Bechmann/Glöde*, Analyse der Presseberichterstattung über den Erörterungstermin zu GKN II in: *Öffentlichkeitsbeteiligung* a.a.O. (Fn. 1) dort S. 311, Tabelle 5;

so stammte ein Großteil der Einwendungen im Erörterungstermin bei GKN II aus dem sog. "sozio-politischen" Bereich (32,7 %), dem primär gesellschaftspolitische Themen, die vor allem dem Bereich der gesetzgeberischen Grundsatzentscheidungen entstammen, zuzuordnen sind. Für diese Einwendungen deutet sich bereits hier ein Konflikt an, den die ÖB bereits aus strukturellen Gründen nicht zu lösen in der Lage ist.

Vgl. im übrigen auch *Glöde, F./Bücker-Gärtner, H.*, Umweltrelevante Großvorhaben aus der Sicht der Bevölkerung, in: *Öffentlichkeitsbeteiligung*, a.a.O. (Fn. 1), S. 382 zur politischen Zugehörigkeit und dem Grad der Befürwortung/Kritik.

Vgl. hierzu auch: OVG Münster, RdE 1990, S. 62 f., keine Rechtsgrundlage und Klagebefugnis für allgemeinen Ausstieg aus der Kernenergie.

45 Vgl. hierzu *Röken, H.*, Gesetzesgehorsam statt Gesetzesakzeptanz, DÖV 1989 S. 54/58 f.

46 Ebenso *Ronellenfötsch*, a.a.O. (Fn. 42).

47 Vgl. zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der Berücksichtigung gesellschaftlicher Akzeptanz, *Benda, E.*, Zur gesellschaftlichen Akzeptanz verwaltungs- und verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, DÖV 1983, S. 305/308.

48 *Röken*, a.a.O. (Fn. 45), S. 58; so im Ergebnis auch *Würtenberger, Th.*, Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, NJW 1991, S. 257/263.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, daß Öffentlichkeitsbeteiligung verfassungsrechtlich aus dem Rechtsstaatsprinzip (Gewähr von rechtlichem Gehör) sowie als Ausformung von Grundrechtspositionen anzusehen ist. Außerdem findet Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb des Rahmens der ebenfalls vorgegebenen legislativen Grundsatzentscheidungen statt. Eine Hinwegsetzung über diesen normativen Rahmen oder eine Veränderung dieses Rahmens ist im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht möglich.

Diese Rahmenbedingungen sind bei der folgenden Betrachtung nicht aus den Augen zu lassen.

3. DIE RECHTLICHEN REGELUNGEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG BEI DEN UNTERSUCHTEN GROSSVORHABEN

Im folgenden sollen die Vorschriften der Öffentlichkeitsbeteiligung, die bei den untersuchungsgegenständlichen Vorhaben zur Anwendung gekommen sind, dargestellt werden. Hierbei sollen die wesentlichen Unterschiede der jeweiligen Vorschriften herausgearbeitet werden.

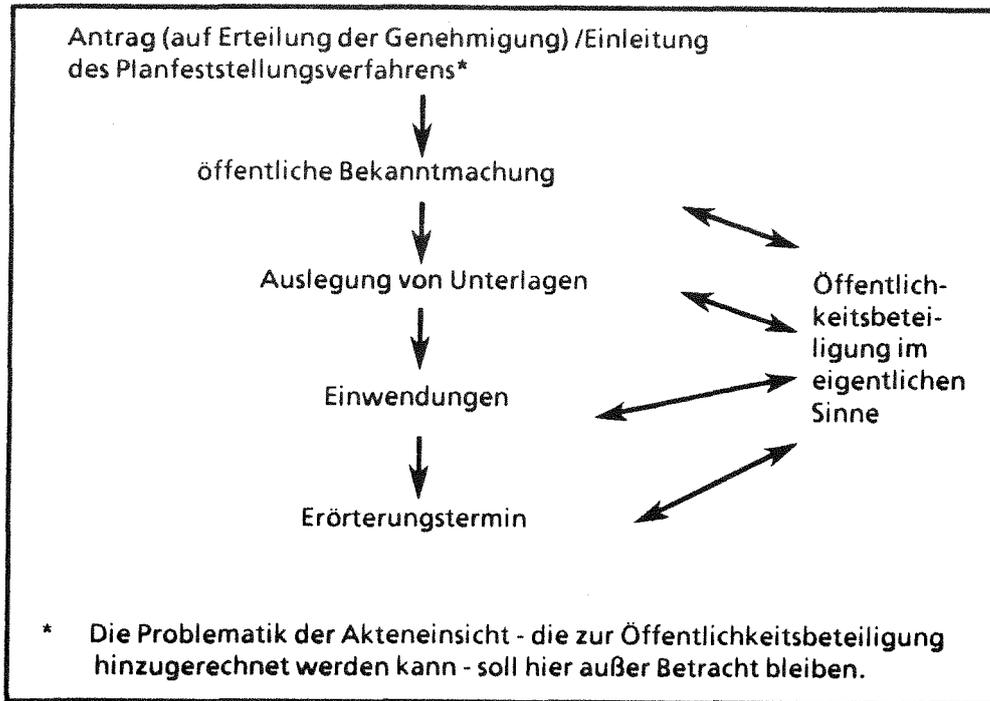
3.1 Regelungsgegenstand und wesentliche Unterschiede

Bei den unterschiedlichen Vorhaben handelt es sich um ein atomrechtliches Genehmigungsverfahren (GKN II) sowie eine straßenrechtliche (A 98) bzw. wasserrechtliche (Negertalsperre) Planfeststellung. Somit war die Öffentlichkeitsbeteiligung nach folgenden Rechtsvorschriften durchzuführen:

- der AtVfV für GKN II,
- den §§ 17, 18 FernStrG für die A 98, (FStrG in der Fassung vom 1.10.1974, zuletzt geändert mit Gesetz vom 19.12.1986, BGBl I., S. 2669, a.F.)
- den §§ 72 ff VwVfG für das Projekt Negertalsperre (vgl. § 72 I VwVfG, § 31 WHG).

Wie oben (s. 2.1.) dargestellt, ist Öffentlichkeitsbeteiligung als "die unmittelbare Mitwirkung von Betroffenen und/oder Interessierten und Engagierten am Entscheidungsverfahren der Verwaltung" zu definieren.

Diese Partizipation ist bei den hier zu behandelnden Verfahren annähernd gleich strukturiert. Denn wie die genaue Betrachtung der einschlägigen Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung zeigt, kann von einem einheitlichen Ablaufschema von Öffentlichkeitsbeteiligung ausgegangen werden, das sich wie folgt darstellt:



Diese einzelnen Teilschritte der Öffentlichkeitsbeteiligung sollen im folgenden näher beleuchtet und auf etwaige Unterschiede zwischen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren hin untersucht werden⁴⁹.

3.1.1 Einreichung der Antragsunterlagen

Obwohl die Einreichung der Antragsunterlagen nicht der Öffentlichkeitsbeteiligung im eigentlichen Sinne zugerechnet werden kann, soll hierauf kurz eingegangen werden. Zum einen wird damit das (förmliche) Verwaltungsverfahren zur Genehmigung (ggf. auch zur Planfeststellung bei privatnütziger Planfeststellung) eingeleitet. Zum anderen ergeben sich im Hinblick auf die untersuchten Vorhaben bereits erwähnenswerte Unterschiede (Antragsverfahren/Amtsverfahren).

Der Träger des Vorhabens reicht bei der zuständigen Behörde einen schriftlichen Antrag ein. Beim atomrechtlichen Genehmigungsverfahren bezieht sich der Antrag auf die Erteilung der Genehmigung.

Bei den untersuchten Planfeststellungsverfahren bestand kein Antragserfordernis. Die Planfeststellung der A 98 erfolgte über die Bedarfsplanung mit der Einleitung des Planfest-

⁴⁹ Einen ähnlichen, überwiegend deskriptiven Ansatz verfolgt Lang in einem im Rahmen des Forschungsvorhabens erstellten, jedoch nicht veröffentlichten Teilbericht mit dem Titel: "Funktionen und Rechtsgrundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung".

stellungsverfahrens im Juni 1983⁵⁰. Für die Negertalsperre wurde vom Ruhrtalsperrenverein (RTV) der Antrag auf Durchführung des Planfeststellungsverfahrens gestellt⁵¹. Dies wäre jedoch zur Einleitung des Planfeststellungsverfahrens nicht zwingend erforderlich gewesen, da es sich nicht um eine privatnützige Planfeststellung gehandelt hat⁵².

Die Einreichung der Antragsunterlagen dient im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung überwiegend der Information von Betroffenen und Interessierten. Die Unterlagen, insbesondere die Erläuterungen müssen deshalb so verständlich formuliert, klar gegliedert und aufeinander abgestimmt sein, daß auch für den in der Regel technisch nicht besonders vorgebildeten Bürger die Abwägung, ob gegen das Vorhaben Einwendungen erhoben werden sollen, getroffen werden kann. Im Hinblick auf den Individualrechtsschutz Dritter, obliegt den Antragsunterlagen mithin ein grundrechtsrelevanter Informationsbezug.

Für das Genehmigungsverfahren (GKN II) waren hierbei die Regelungen der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung (AtVfV) maßgeblich.

Gemäß den gleichlautenden Vorschriften der §§ 73 Abs. 1 S. 2 VwVfG und § 18 Abs. 1 S. 2 FernStrG a.F. bestand bei der Negertalsperre und bei der A 98 der Plan aus den Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke erkennen lassen.

Trotz im Detail unterschiedlich ausgestalteter Anforderungen bei den jeweiligen Vorhaben, müssen die Antragsunterlagen die Beurteilung der individuellen Rechtspositionen etwaiger Betroffener gewährleisten können. Im Gegensatz zu den für das Planfeststellungsverfahren einschlägigen Vorschriften ist dies in § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AtVfV für den im atomrechtlichen Verfahren vorzulegenden Sicherheitsbericht ausdrücklich vom Verordnungsgeber berücksichtigt.

3.1.2 Öffentliche Bekanntmachung

Die öffentliche Bekanntmachung dient dazu, das Vorhaben publik zu machen, die allgemeine Anschauung zu dem Vorhaben zu erforschen und vor allem dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs Rechnung zu tragen. Die öffentliche Bekanntmachung erfolgt hier gegenüber allen berührten Drittbehörden sowie gegenüber einer in der Reichweite unterschiedlich zu fassenden Allgemeinheit.

50 Vgl. *Petermann*, a.a.O. Fn. 41, S. 115.

51 *Schmittel*, a.a.O., Fn 28, S. 41.

52 Vgl. hierzu *Sieder-Zeitler* Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar Stand 01.12.1988, § 31 Rdnr. 21 a.

Wie bereits beim Inhalt der Antragsunterlagen ersichtlich, bezweckt damit die öffentliche Bekanntmachung die Möglichkeit zur Analyse subjektiver Rechtspositionen⁵³.

Die Bekanntmachung hat somit eine informierende- und rechtsschützende Funktion; zudem stellt sie eine Voraussetzung dafür dar, daß Teilhaberechte am Verfahren ausgeübt werden können⁵⁴.

Bei den untersuchungsgegenständlichen Vorhaben haben sich Reichweite und Umfang der Bekanntmachung unterschiedlich gestaltet.

Im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren zu GKN II erfolgte die öffentliche Bekanntmachung durch Auslegung in den Landratsämtern Heilbronn und Ludwigsburg, den Bürgermeisterämtern Neckarwestheim und Gemmrigheim sowie im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in Stuttgart. Zudem wurde im amtlichen Veröffentlichungsblatt sowie in den örtlichen Tageszeitungen auf die Auslegung hingewiesen.

Im Bereich der Planfeststellungsverfahren erfolgte eine Auslegung lediglich im örtlichen Bereich. Diese Vorgehensweise entspricht der in § 73 Abs. 5 VwVfG, bzw. § 18 Abs. 5 FernStrG a.F. vorgesehenen ortsüblichen Bekanntmachung.

Mit der Bekanntmachung der Antragsunterlagen/Pläne wurde das legalisierte Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung formal eingeleitet.

Wie sich aus der Betrachtung der jeweiligen Fallgeschichten zeigt⁵⁵, wurde das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in allen Fällen zu einem Zeitpunkt eingeleitet, zu dem schon umfangreiche informale Vorverhandlungen stattgefunden haben.

Somit war das weitere Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung faktisch dahingehend reduziert, die Auswirkungen des Vorhabens im Rahmen der vorzunehmenden Gesamtabwägung für alle Beteiligten – insbesondere für die Betroffenen – überschaubar und erträglich zu machen⁵⁶.

53 *Kopp*, Kommentar zur VwGO, a.a.O., Fn. 31, § 73 Rdnr. 18.

54 In diesem Zusammenhang muß aber auch gesehen werden, daß diesen besonderen Mitwirkungsrechten auch eine besondere Mitwirkungslast korrespondiert; der Bürger muß die Anhörungsbehörde ggf. über seine Betroffenheit besonders informieren. Vgl. hierzu z.B. die Entscheidung des BVerwG vom 27.05.1983, NJW 1984 S. 189/190, in der das Bundesverwaltungsgericht von einer "Anstoßfunktion" der öffentlichen Bekanntmachung im Hinblick auf die mögliche Rechtsbetroffenheit Dritter spricht.

55 *Petermann*, a.a.O., Fn. 41, Anhang 1; *Schmitt*, a.a.O., Fn. 28, S. 54.

56 Vgl. hierzu sowie zu der damit verbundenen Konfliktlage *Ronellenfisch*, a.a.O., Fn. 42.

3.1.3 Auslegung von Unterlagen

Die Auslegung der Unterlagen (Antrag und die das Genehmigungsvorhaben beschreibenden Unterlagen bzw. der festzustellende Plan mit ergänzenden Unterlagen) hat den Sinn, allen Interessierten die Möglichkeit der Einsicht zu geben. Für die Einwendungsberechtigten schafft sie die Voraussetzungen für die Rechtsausübung. Für die Betroffenen und die nach § 13 Abs. 2 VwVfG potentiell Beteiligten ist sie in Verbindung mit dem Erörterungstermin als Ersatz und Konkretisierung der Anhörung nach § 28 VwVfG anzusehen.

Die Auslegung dient somit primär der Informationsbeschaffung für potentielle Einwender. Dies hat zur Folge, daß der Umfang und Inhalt der ausgelegten Unterlagen auch die Reichweite des Einwendungsausschlusses bestimmen. Es ist deshalb davon auszugehen, daß die Präklusion dort endet, wo die Genehmigung/Planfeststellung nicht mehr mit den ausgelegten Unterlagen kongruent ist⁵⁷.

Der Umfang der auszulegenden Unterlagen war bei den untersuchten Vorhaben unterschiedlich. Dies fand seine Begründung bereits in der Verschiedenheit der zugrundeliegenden Rechtsvorschriften.

Nach § 6 Abs. 1 AtVfV ist im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren lediglich ein Teil der Unterlagen auszulegen (Antrag, Sicherheitsbericht und Kurzbeschreibung)⁵⁸.

Im straßenrechtlichen und im wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren ist gem. § 73 Abs. 3 VwVfG sowie gem. § 18 Abs. 3 FernStrG a.F. der Plan auszulegen. Nach den in diesen Gesetzen vorgegebenen Definitionen besteht der Plan aus Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen müssen. Diese gesetzliche Definition des Planbegriffes läßt den Schluß zu, daß die vollständigen Planunterlagen auszulegen sind⁵⁹.

Jedenfalls muß aus der Informations- und Rechtsschutzfunktion gefolgert werden, daß die Unterlagen so vollständig, sichtbar, griffbereit und als zusammengehörig erkennbar zur Verfügung stehen müssen, daß die von dem Vorhaben möglicherweise Betroffenen in die Lage versetzt werden, zu prüfen, ob sie Einwendungen erheben sollen.

57 BVerwG Urteil vom 17.07.1980, DVBl. 1980, S. 1001/1004.

58 Diese Aufzählung ist nach dem Willen des Ordnungsgebers abschließend zu verstehen; vgl. BR-Drs. 524/76, Zb § 6, S. 6.

Allerdings reicht diese Begrenztheit der auszulegenden Unterlagen zur Zweckerreichung (Prüfung der Betroffenheit) aus; vgl. *Ronellenfisch*, Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren 1983, S. 327.

59 *Stelkens/Bonk/Leonhardt*, Kommentar zum VwVfG, 3. Auflage 1990 § 73 Rdnr. 22.

Der Umfang der jeweils ausgelegten Unterlagen wurde bei den untersuchten Vorhaben den jeweiligen normativen Anforderungen gerecht. Dies liegt – neben dem diesbezüglich bei den Antragstellern vorhandenem Know-how – auch daran, daß die Antrags/Planunterlagen bis zur Auslegung eine behördeninterne "Vorlaufphase" zu durchlaufen haben. Denn vom Zeitpunkt der Antragstellung/Einleitung des Planfeststellungsverfahrens unterliegen die Unterlagen der Prüfung und Kontrolle der Genehmigungs/Planfeststellungsbehörde, die ihrerseits nähere Erläuterungen, Modifizierungen oder Neufassungen der Unterlagen verlangen kann. Somit weisen die Unterlagen im Zeitpunkt der Auslegung einen hohen "Bearbeitungsgrad" auf, der die Einhaltung der normativen Vorgaben ermöglicht.

3.1.4 Einwendungen

Während der Auslegungsfrist (im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren 2 Monate; im straßenrechtlichen und wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren 1 Monat) können Einwendungen gegen das geplante Vorhaben erhoben werden. Hierbei besteht für das Planfeststellungsverfahren die Besonderheit, daß diese Einwendungen bis 2 Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist eingelegt werden können (§ 73 Abs. 4 VwVfG, § 18 Abs. 4 FernStrG a.F.).

Eine Legaldefinition des Begriffes der Einwendung existiert nicht. Wie sich jedoch im Hinblick auf die untersuchten Vorhaben zeigt, scheint die Verwaltungspraxis von einem weiten Einwendungsbegriff auszugehen, da keine Fälle bekannt wurden, bei denen eine Betroffenenäußerung wegen des fehlenden Einwendungscharakters nicht behandelt oder als nicht wesentlich abgelehnt wurde.

Unter Zugrundelegung dieser praktischen Anwendungserfahrungen kann unter einer Einwendung somit eine Äußerung natürlicher oder juristischer Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts, die Bedenken gegen das Vorhaben geltend machen, verstanden werden⁶⁰.

Eine gewichtigere Rolle spielt die Frage nach der Einwendungsbefugnis, die in den einzelnen untersuchten Verfahren unterschiedlich ausgestaltet ist.

Im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren fehlen nach dem Gesetzeswortlaut Beschränkungen für die Einwendungsberechtigung (vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 AtVfV). Nach herr-

60 Ronellenfitsch, a.a.O., Fn 58, S. 337, m.w.N.

schender Auffassung kann daher jedermann Einwendungen erheben unabhängig davon, ob er möglicherweise von dem Vorhaben betroffen ist⁶¹.

Im Gegensatz hierzu war bei den Projekten Negertalsperre und A 98 nach § 73 Abs. 4 VwVfG sowie nach § 18 Abs. 4 FernStrG a.F. die Einwendungsbefugnis nur für solche Personen gegeben, die durch das Vorhaben in ihren Belangen berührt waren. Als einwendungsbefugt konnten daher alle diese Personen angesehen werden, deren Rechte, berechnigte Interessen oder rechtliche Interessen durch das Vorhaben berührt werden können. Allerdings begründet der Umstand, daß jemand Einwendungen erheben kann (und im Verfahren gehört wurde oder von Amts wegen als Betroffener zugezogen wurde) nicht notwendig zugleich auch schon die Klagebefugnis i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO für eine spätere Klage gegen den Planfeststellungsbeschluß⁶², bzw. für eine Klage gegen die Genehmigung.

Für diese unterschiedliche Ausgestaltung der Einwendungsbefugnis im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren und im Planfeststellungsverfahren dürfte die extensive Auslegung des § 7 Abs. 1 S. 2 AtVfV ihre Begründung in dem räumlich schwierig zu begrenzenden Gefährdungspotential kerntechnischer Anlagen haben, so daß eine Übertragung auf andere Verfahren nicht geboten ist⁶³.

Im Hinblick auf Inhalt und Struktur der bei den untersuchten Vorhaben vorgebrachten Einwendungen kann jedoch festgestellt werden, daß sich diese Wertungs- und Inhaltsunterschiede durch die Annahme eines breiten Anwendungsspektrums seitens der Verwaltungsbehörde weitestgehend nivellierten⁶⁴.

3.1.5 Der Erörterungstermin

Im Rahmen der Systematik der Öffentlichkeitsbeteiligung kann der Erörterungstermin als das "Herzstück" angesehen werden. In den Fällen, in denen ein Erörterungstermin vorgesehen ist, besteht für die Behörde eine Verpflichtung zur Durchführung des Erörterungs-

61 *Ronellenfitsch*, a.a.O., Fn. 58, S. 339, m.w.N.

62 *Kopp*, a.a.O., Fn. 31, § 73 Rdnr. 41, m.w.N.

63 Die Untersuchung der Gesetzesmotive zeigt hierbei, daß sich der Gesetzgeber (zumindest im Hinblick auf das Planfeststellungsverfahren) über das Fehlen zwingender Gründe bewußt ist, vgl. BT-Drs. 6/1173, S. 7 f.

64 Vgl. hierzu die Übersichten bzw. Erläuterungen bei

– *Schmittel*, a.a.O., Fn. 28, S. 54a

– *Petermann*, a.a.O., Fn. 50, S. 64 ff.

– *Schmittel*, Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren für GKN II, in: Öffentlichkeitsbeteiligung, a.a.O., Fn. 1, S. 176 ff./185.

termines. Dieser Verpflichtung korrespondiert ein subjektives Recht der Einwender auf Erörterung ihrer Einwendungen.

Wesentliches Ziel der Erörterung ist nach der Rechtsprechung außer der Feststellung und Klärung aller für die Entscheidung erheblichen Fakten und Gesichtspunkte und der Anhörung der Betroffenen und ggf. Dritter im Hinblick auf das Vorhaben vor allem auch der **Ausgleich** aller in Frage stehenden öffentlichen und privaten Interessen⁶⁵.

3.1.5.1 Normativer Überblick

Bei den untersuchten Verfahren hat der Erörterungstermin eine normativ unterschiedliche Ausformung erfahren.

Für die straßenrechtlichen und wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren ist die grundlegende rechtliche Ausgestaltung des Erörterungstermines in § 73 Abs. 6 VwVfG, bzw. gleichlautend in § 18 Abs. 6 FernStrG a.F., maßgeblich. Für das atomrechtliche Genehmigungsverfahren ist der Erörterungstermin in den §§ 8 - 13 AtVfV ausgestaltet. Diese Vorschriften der AtVfV ordnen einige Regelungen an, die im Bereich der Planfeststellungsverfahren nur durch Auslegung zu gewinnen sind⁶⁶.

Zudem ergeben sich Abweichungen aufgrund der in den verschiedenen Verfahren unterschiedlich geregelten Präklusionswirkungen.

3.1.5.2 Differenzierung zwischen Verfahren mit formeller Präklusion (Negertalsperre und A 98) und Verfahren mit materieller Präklusion (GKN II)

Nach den für die untersuchten Planfeststellungsverfahren einschlägigen Vorschriften der §§ 73 Abs. 6 S. 1 1. Halbsatz VwVfG und 18 Abs. 6 S. 1 1. Halbsatz FernStrG a.F. sind grundsätzlich die rechtzeitig erhobenen Einwendungen und Stellungnahmen der Behörden Gegenstand des Erörterungstermines.

Bei verspätet eingegangenen Einwendungen steht es jedoch gem. § 73 Abs. 6 S. 1 2. Halbsatz VwVfG und § 18 Abs. 6 S. 1 2. Halbsatz FernStrG a.F. im Ermessen der Anhörungsbehörde, ob sie die Einwendungen zum Gegenstand der Erörterung macht.

65 Vgl. die Rechtsprechungsübersicht bei *Kopp*, a.a.O., Fn. 31, Rdnr. 56.

66 Vgl. z.B. § 13 AtVfV ("Niederschrift").

Die Versäumung der Einwendungsfrist hat somit nicht den Verlust des Einwendungsrechts mit der Wirkung zur Folge, daß die Einwendung auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht mehr geltend gemacht werden kann. Die Versäumung der Frist hat mithin nur verfahrensrechtliche Bedeutung; der Betroffene hat lediglich keinen Anspruch mehr auf Erörterung seiner Einwendungen im Verfahren, insbesondere im Erörterungstermin (sog. formelle Präklusion)⁶⁷.

Wie bereits ausgeführt kann die Behörde gleichwohl auch verspätete an sich präkludierte Einwendungen noch zur Erörterung zulassen. Bei der Ausübung dieses Ermessens ist zu beachten, daß die Einwendungen dazu beitragen sollen, der Behörde eine alle Umstände berücksichtigende Grundlage der Entscheidung zu verschaffen (Informationsfunktion). Daher sind verspätete Einwendungen zu erörtern, soweit sie für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von Bedeutung sein können. Umgekehrt sind jedoch Stellungnahmen und Beiträge, die allgemeine Themen betreffen nicht zu erörtern⁶⁸. Der Erörterungstermin ist daher gegenständlich begrenzt, wobei diese Begrenzung der Rechtsschutzfunktion entspricht.

Im Gegensatz zu den Planfeststellungsverfahren sind im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren gem. § 8 Abs. 1 S. 1 AtVfV nur rechtzeitig erhobene Einwendungen zu erörtern. Der Behörde steht hier kein Ermessen zu, die verspäteten Einwendungen noch zum Gegenstand der Erörterung zu machen. Hintergrund dieses normativen Ermessensausschlusses ist das in § 7 Abs. 1 S. 2 AtVfV statuierte Verwirkungspräklusionsmodell⁶⁹ (materielle Präklusion).

Die Bedeutung dieser unterschiedlichen Präklusionsmodelle liegt zudem in der Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung der Verwaltungsentscheidung. Während bei der formellen Präklusion ein gerichtliches Vorgehen möglich ist, schneidet die materielle Präklusion die Geltendmachung möglicher Rechtspositionen im gerichtlichen Verfahren ab.

67 Mit dem 3. Rechtsbereinigungsgesetz vom 28.6.1990 (BGBl. I, S. 1221 ff.), wurde für den Bereich der straßenrechtlichen Planfeststellung mit der Neufassung von § 17 Abs. 4 FernStrG die materielle Präklusion eingeführt. Zudem wurden die fernstraßenrechtlichen Verfahrensregeln (u.a. § 18) aufgehoben, so daß auch hier die Vorschriften des VwVfG gelten.

68 *Ronellenfötsch*, a.a.O., Fn. 58, S. 343.

69 Bei dem untersuchten Vorhaben GKN II sind dadurch immerhin 137 Einwendungen unberücksichtigt geblieben, wo hingegen beim Projekt Negertalsperre den Absendern von 13 verspätet eingegangenen Einwendungen die Teilnahme am Erörterungstermin als Betroffene anheim gestellt wurde. Vgl. *Schmittel, W.*, a.a.O., Fn. 64, S. 176, *Schmittel*, a.a.O., Fn. 28, S. 54.

3.1.5.3 Der Verlauf des Erörterungstermines; rechtliche Rahmenbedingungen

Der Verlauf des Erörterungstermines ist bei den untersuchten Vorhaben normativ ähnlich ausgestaltet, wobei lediglich in der Regelungsdichte Unterschiede bestehen.

Für die untersuchten Planfeststellungsverfahren waren als Rechtsgrundlage die §§ 73 Abs. 6 S. 1, S. 6 i.V.m. den §§ 67, 68 VwVfG (Negertalsperre) sowie die insofern gleichlautende Vorschrift des § 18 Abs. 6 S. 1, S. 6 FernStrG (A 98) a.F. einschlägig.

Der Erörterungstermin für das untersuchte Vorhaben GKN II findet in den §§ 8 - 13 AtVfV und im Hinblick auf den Verlauf des Erörterungstermines in § 12 AtVfV seine Grundlage.

Nach diesen Rechtsvorschriften ist die Behörde verpflichtet, das Vorhaben mündlich zu erörtern.

Die Erörterung dient – wie bereits erwähnt – der Anhörung der Beteiligten und vor allem dem Ausgleich der in Frage stehenden öffentlichen und privaten Interessen⁷⁰.

Hierbei kommt dem Verhandlungsleiter⁷¹ im Hinblick auf die Strukturierung und tatsächliche Ausgestaltung des Erörterungstermines wesentliche Bedeutung zu. Wie ein Blick auf die untersuchten Vorhaben zeigt⁷², wurden die Erörterungstermine von den jeweiligen Verhandlungsleitern unterschiedlich strukturiert.

Hierbei lassen sich zwei "Grundraster" nennen:

- bei den untersuchten Planfeststellungsverfahren (A 98 und Negertalsperre) wurde der Erörterungstermin thematisch-einwenderbezogen strukturiert⁷³,
- beim Genehmigungsverfahren zu GKN II war eine historisch-chronologische Behandlung vorherrschend⁷⁴.

70 Siehe vorne 3.1.5 sowie Fn. 65.

71 Vergleich zu den Rechten und den Pflichten des Verhandlungsleiters: *Lang*, a.a.O., Fn. 49, S. 64-68 sowie *Ronellenfötsch*, a.a.O., Fn. 58, S. 344 ff.

72 *Schmittel*, a.a.O., Fn. 64, S. 192 ff, 213-215. *Petermann*, a.a.O., Fn. 41, S. 43 ff. sowie Anhang 3 S. 118.

Schmittel, a.a.O., Fn. 28, mit der Besonderheit, daß der zunächst die Verhandlungsleitung führende Regierungspräsident nach einem Befangenheitsantrag die Verhandlungsleitung abgegeben hat.

73 Bei den Erörterungsterminen zur A 98 und zur Negertalsperre wurde sowohl nach Einwendertypen als auch nach Themenkomplexen differenziert, vgl. *Petermann*, a.a.O., Fn. 72. *Schmittel*, a.a.O., Fn. 72.

74 Bei GKN II war der Erörterungstermin chronologisch – nach dem Eingang der Einwendungen – strukturiert, *Schmittel*, a.a.O., Fn. 28, S. 213/214.

3.2 Rechtliche Verfahrensregelungen als Transformator des materiellen Rechts; Rechtsanwendung oder Ersatzpolitik?

Im vorhergehenden Kapitel wurde der normative Regelungsgegenstand der untersuchten Großvorhaben beschrieben. Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, welche Bedeutung diesen Verfahrensregeln – insbesondere im Hinblick auf Grundrechtspositionen Dritter – zukommt. Darüber hinaus sollen Grenzen und Chancen verfahrensrechtlicher Regelungen sowie etwaige Defizite aufgezeigt werden; dies alles im Hinblick auf die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung.

3.2.1 Bedeutung und Funktion des Verfahrensrechts, vor allem im Hinblick auf seinen Grundrechtsbezug

Im folgenden soll auf den Grundrechtsschutz durch Verfahren⁷⁵ eingegangen werden. Daraus abgeleitet sollen Schlüsse für die Bedeutung des Verwaltungsverfahrens im Hinblick auf das materielle Recht gezogen werden.

Beginnend mit einer Entscheidung zum Prüfungsrecht⁷⁶ hat das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der schon den materiellen Grundrechten ein Anspruch auf effektiven Rechtsschutz zu entnehmen ist, erstmals auf das Verwaltungsverfahren übertragen. Als Beschluß mit "Signalwirkung" ist in diesem Zusammenhang die Mühlheim-Kärlich-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu nennen⁷⁷. Aber auch in anderen Rechtsbereichen – insbesondere im Ausländer- und Asylrecht – wird der Grundrechtsschutz durch Verfahren vom Bundesverfassungsgerichts betont⁷⁸. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens haben im Schrifttum ein breites und unterschiedliches Echo gefunden, wobei hier insbesondere der Mühlheim-Kärlich-Beschluß sehr weitreichende Ausdeutungen erfahren hat⁷⁹.

Unabhängig von der unterschiedlich interpretierten Bedeutung dieser Rechtsprechung für das Verfahrensrecht läßt sich doch aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts folgendes ablesen:

75 Dem Aspekt des Grundrechtsschutzes im Verfahren soll hier nicht weiter nachgegangen werden vgl. hierzu *Held*, a.a.O., Fn. 37, S. 66 ff.

76 BVerfGE 52, S. 380.

77 BVerfGE 53, S. 30 ff.

78 BVerfG NJW 1982, S. 2728; BVerfGE 56, S. 126 ff.

79 Vgl. hierzu nur die Synopse von *Held*, a.a.O., Fn. 37, S. 96 ff.

In allen Entscheidungen wird auf einzelne, ausdrücklich im Grundgesetz gewährleistete grundrechtliche Schutzbereiche, z.B. etwa Art. 2 Abs. 1, 2 Abs. 2, S. 1, 12 Abs. 1, 14 Abs. 1, 16 Abs. 2, S. 2 GG, und ihre möglichen Beeinträchtigungen im jeweiligen Streitfall abgestellt, also von der konkreten Eingriffssituation her argumentiert. Es kann daher festgestellt werden, daß denjenigen Grundrechtssubjekten, deren Grundrechte durch den Ausgang eines administrativen Entscheidungsprozesses beeinträchtigt werden **können**, in diesem Entscheidungsverfahren solche Verfahrensrechte eingeräumt werden müssen, deren sie unbedingt bedürfen, um ihre grundrechtlich geschützten (materiellen) Rechtsgüter, z.B. Freiheit und Eigentum, Leben und Gesundheit usw., wirksam zu verteidigen oder auch nur auszuüben⁸⁰.

Bei der Formel vom Grundrechtsschutz durch Verfahren geht es mithin darum, daß die Verfahrensregelungen geeignet sein müssen, dem jeweils betroffenen materiellen Grundrecht zur Geltung zu verhelfen.

Somit ist für die hier untersuchten komplexen Verwaltungsentscheidungssituationen mit schwierigen Abwägungsvorgängen, mit durch unterschiedliche Beteiligte repräsentierten Interessenträgern und ungewissem Verfahrensausgang, die Notwendigkeit zu fordern, den Schutz der materiellen subjektiven Rechte nicht allein vom Ergebnis des Entscheidungsprozesses, sondern **von der Art und Weise** des Entscheidungsvorganges her zu gewähren.

Dies bedeutet im Ergebnis, daß grundrechtsdogmatisch die **dienende** Funktion des Verfahrensrechts, der Annex- oder Komplementärcharakter zum materiellen Grundrechtsschutz auch bei der Analyse der einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts deutlich zum Ausdruck kommt.

Dies findet seine Fortsetzung in der Beurteilung der Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern. In Übereinstimmung mit dem VGH Mannheim⁸¹ kann hier gefolgert werden, daß die Beachtung des Verfahrensrechtes kein "Wert an sich", dem ohne Rücksicht auf die materielle Rechtslage uneingeschränkt Geltung verschafft werden müßte, ist.

"Vielmehr hat das (Verwaltungs-) Verfahrensrecht unbeschadet seiner Bedeutung als Instrument der Richtigkeitsgewähr stets eine dienende Funktion gegenüber dem materiellen Recht."⁸²

80 Dies wird z.B. in der Asylrechtsentscheidung in NJW 1981, S. 1436 ff. besonders deutlich.

81 VGH Mannheim, NuR 1989, S. 388/389; ebenso für das atomrechtliche Genehmigungsverfahren BVerwG NVwZ 1989, S. 1168 f.

82 VGH Mannheim, a.a.O., Fn. 81.

Zusammenfassend kann damit gefolgert werden, daß das Verfahrensrecht – abgestellt auf subjektive Rechtspositionen – als Transformator des materiellen Rechts anzusehen ist.

3.2.2 Grenzen und Chancen verfahrensrechtlicher Regelungen, insbesondere im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung

Sofern die Grenzen des Verfahrensrechts (inklusive der Öffentlichkeitsbeteiligung) anzusprechen sind, ist zunächst die Frage der Abgrenzung innerhalb der Gewalten zu erörtern.

3.2.2.1 Abgrenzung von Exekutive und Legislative

Wie die Betrachtung der untersuchten Vorhaben gezeigt hat, wird von den Einwendern ein erhebliches Maß an Erwartungen/Ansprüchen in den Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung transferiert, die genau betrachtet nicht Gegenstand der Tätigkeit und Aufgaben der Exekutive sind⁸³.

Hierbei ist insbesondere das Verhältnis der Exekutive zur Legislative betroffen. Denn die Exekutive hat über die Rechtsgrundsätze der Gesetzesbindung und des Gesetzesvorbehaltes legislative (Grundsatz-) Entscheidungen zu akzeptieren und umzusetzen. Als Grenze des Verfahrensrechts sowie als gleichzeitige Abgrenzung zur Legislative sei daher hier nochmals darauf verwiesen, daß das Verfahrensrecht und insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung kein Forum zur Geltendmachung und Diskussion legislatorischer Grundsatzentscheidungen ist und sein kann.

Für die Öffentlichkeitsbeteiligung ist aufgrund ihrer juristischen Einordnung in das Verfahrensrecht zu konstatieren, daß sie im Rahmen eines juristischen Verfahrens unterschiedliche Lebenssachverhalte im Hinblick auf die Durchführung des jeweils anstehenden Großvorhabens einer an juristischen Maßstäben gemessenen tauglichen Lösung zuführen soll. Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann jedoch nicht rechtspolitische-, gesellschaftspolitische- oder sozialpolitische Fragestellungen, die mit dem jeweiligen Großvorhaben verbunden sind, einer Lösung zuführen. Diese politischen Aspekte können über die Öffentlichkeitsbeteiligung allenfalls dann in die jeweilige Entscheidung einfließen, wenn sie im Rahmen der vorzunehmenden Gesetzesanwendung materiell-rechtliche Bezüge aufweisen; in

83 Siehe vorne 2.3.

diesem Falle sind sie als Bestandteil der Ermessensausübung/des Abwägungsvorganges anzusehen.

Allerdings besteht auch in diesem Falle eine immanente, durch den jeweiligen Gesetzeszweck vorgegebene Schranke.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann und soll deshalb nicht politisch notwendige Diskussionen und Entscheidungen ersetzen; sie ist und bleibt jedoch im Rahmen des Verfahrensrechts ein Instrument der Rechtsanwendung, mit dem Ziel zu einem rechtmäßigen Ergebnis hin zu führen.

3.2.2.2 Die Individualrechtsschutzkomponente der Öffentlichkeitsbeteiligung

Eine weitere Grenze der Öffentlichkeitsbeteiligung ergibt sich aus ihrer Individualrechtsschutzkomponente.

Wie bereits ausgeführt⁸⁴, hat das Verfahrensrecht im Hinblick auf die Ausgestaltung subjektiver Rechtspositionen eine "dienende" Funktion. Dies bedeutet, daß die Gewährung von Rechtsschutz im Verfahren nicht als "Wert an sich" anzusehen ist⁸⁵, was sich insbesondere im Hinblick auf die Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen zeigt.

Dies bedeutet zudem, daß die verfahrensrechtlichen Vorschriften der Öffentlichkeitsbeteiligung ihre maßgebliche Bedeutung dahingehend entfalten, daß sie insofern als dritt-schützend anzusehen sind,

"als sie im Interesse eines effektiven Grundrechtsschutzes den potentiell von dem Vorhaben betroffenen Dritten die Möglichkeit eröffnen, ihre Belange schon im Genehmigungsverfahren vorzubringen und sich damit – wenn nötig – schon frühzeitig gegen die Anlage zur Wehr zu setzen."⁸⁶

Diese der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁸⁷ und des Bundesverwaltungsgerichts⁸⁸ entsprechende Auffassung definiert damit den juristischen Rahmen der Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung ausschließlich mit dem rechtsstaatlichen Gebot der Wahrung subjektiver materiell-rechtlicher Rechtspositionen.

84 Siehe vorne 3.2.1.

85 VGH Mannheim, a.a.O., Fn. 80.

86 BVerwG, UPR 1986, S. 427.

87 BVerfGE 52, 39/59 f.; BVerfGE 77, 381/406.

88 BVerwG, DVBl. 1980, S. 1001; BVerwGE 61, 265/275; BVerwG, a.a.O., Fn. 86; BVerwGE 75, 285/291; BVerwG, UPR 1991, S. 230/231.

Eine Grenze der Öffentlichkeitsbeteiligung findet sich deshalb in ihrer begrenzten Justitiabilität, oder mit anderen Worten, in ihrer Individualrechtsschutzkomponente. Dies bedeutet, daß Popularinteressen nur im Hinblick auf eine subjektive, direkte Rechtsbetroffenheit von Bedeutung sind. Das Verfahrensrecht dient insofern der Beachtung des Individualrechtsschutzes. Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann daher nicht als Vehikel des Populärrechtsschutzes gebraucht werden, was im Hinblick auf die Einwendungsbefugnis und die zu beachtenden Einwendungsinhalte von Bedeutung ist.

Die juristische Begrenztheit der Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet zugleich, daß sie unter Beachtung des juristischen Ordnungsrahmens Konflikte allenfalls gestalten, jedoch nicht einer endgültigen Lösung zuführen kann. Dies mag im Hinblick auf die Vehemenz der geführten Diskussionen bedauerlich sein; unter Berücksichtigung der Einordnung der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Verfahrensrechts im Bereich der Tätigkeit der Exekutive läßt sich jedoch kein anderes Ergebnis herleiten.

Gleichzeitig eröffnen diese Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung aber auch Chancen und Möglichkeiten. So kann über die "Kanalisation" der einfließenden Standpunkte eine Sammlung und Schematisierung des Konfliktpotentials erreicht werden. Dies kann zur Versachlichung der Diskussion führen. Zudem bietet sich die Möglichkeit zur Austragung von Konflikten in einem formalisierten Verfahren; das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bietet mithin "Spielregeln" zur Konfliktgestaltung. Wie allerdings die Erfahrung hinsichtlich der untersuchten Vorhaben zeigt, wurden diese Chancen nicht ausreichend wahrgenommen, wobei allerdings im Verfahren zur Planfeststellung der A 98 seitens der Verhandlungsleitung sehr positive Ansätze zu verzeichnen waren⁸⁹.

Insgesamt ist jedoch festzuhalten, daß zum einen die Gestaltungsspielräume, die an sich vorhanden waren, nicht genutzt wurden. Dies zeigte sich z.B. bei der Strukturierung des Erörterungstermines (z.B. rein chronologischer Ablauf bei GKN II) sowie bei der Verhaltensweise des Verhandlungsleiters (z.B. mehr oder weniger reine Moderator-Funktion bei allen untersuchten Vorhaben).

Zum anderen entstand der Eindruck, daß ein Großteil der Einwender den Erörterungstermin lediglich als "Durchlaufstation" zur Klärung der Fronten und zur Provokation von Verfahrensfehlern im Hinblick auf eine gerichtliche Auseinandersetzung (miß-) verstanden hat.

⁸⁹ Vgl. z.B. die wiederholte Bereitschaft der Verhandlungsleitung, unterschiedliche Behördenauffassungen durch Kompromißvorschläge einander anzunähern, *Petermann*, a.a.O., Fn. 41, S. 45 f.

4. FUNKTIONEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG UND IHRE PRAKTISCHE GEGEBENHEIT ANHAND DER UNTERSUCHTEN VORHABEN

Im folgenden soll nach einer näheren Abgrenzung des Funktionsbegriffes und der kurzen Darstellung der Funktionen, die der Öffentlichkeitsbeteiligung gemeinhin zugeschrieben werden, der Versuch unternommen werden, anhand der untersuchten Vorhaben die Frage der praktischen Gegebenheit (oder besser der Erfüllung, des Vorliegens?) dieser Funktionen zu beantworten.

4.1 "Funktion", Schwierigkeiten mit einem Begriff

Der Funktionsbegriff wurde im Rahmen des vorliegenden Forschungsvorhabens schon mehrmals aus verschiedenen Blickwinkeln untersucht⁹⁰. Zusammenfassend können zum Funktionsbegriff meines Erachtens folgende Aussagen gemacht werden:

Wenn man den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung nachgeht, muß die Unterscheidung zwischen sozialwissenschaftlichem und juristischem Funktionsbegriff beachtet werden.

- Sozialwissenschaftlich kann unter Funktion die objektiv erkennbare Konsequenz eines sozialen Elements, hier also die beobachtbare Leistung des Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung⁹¹ verstanden werden. Eine sozialwissenschaftliche funktionale Analyse geht also von einem bestimmten Element aus, um die von diesem bewirkten Folgen für ein System zu untersuchen⁹².
- Demgegenüber wird der Funktionsbegriff im juristischen Sprachgebrauch im Sinne von Ziel und Zweck verstanden⁹³. Nicht die objektiv beobachtbaren Konsequenzen eines sozialen Elementes sind gemeint, sondern die intendierten, dem Element zugeschriebenen Leistungen⁹⁴. Die juristische Analyse geht somit von der mit einer Tätigkeit zu erfüllenden Aufgabe und der in der Erfüllung dieser Aufgabe liegenden Leistung aus.

90 *Ronellenfisch*, Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren um großtechnische Anlagen, in: Öffentlichkeitsbeteiligung, a.a.O., Fn. 1, S. 29 ff.; *Petermann*, a.a.O., Fn. 50, S. 86; *Lang*, a.a.O., Fn. 49, S. 6 ff. und *Lang*, Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren für das Gemeinschaftskraftwerk Neckar – Praktische Erfahrungen und Versuch einer Wertung aus rechtswissenschaftlicher Sicht, in: Öffentlichkeitsbeteiligung, a.a.O., Fn. 1, S. 549 ff.

91 Vgl. hierzu auch *Mayntz*, Soziologie der Verwaltung, 1978, S. 34 ff.

92 *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 3. Aufl. 1978, S. 6 f.

93 *Ronellenfisch*, a.a.O., Fn. 85, S. 32/33.

94 *Mayntz*, a.a.O., Fn. 91.

Dies bedeutet für die Öffentlichkeitsbeteiligung, daß es darum geht, ob der Sinn und Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung erfüllt (geleistet) wurde. Im Rahmen der vorliegenden Betrachtung soll dieser juristischen Fragestellung weiter nachgegangen werden⁹⁵.

4.2 Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Nachfolgend sollen die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung, die ihr in der Rechtswissenschaft am häufigsten zugeschrieben werden, kurz dargestellt werden⁹⁶.

4.2.1 Informationsfunktion

Im Rahmen der Informationsfunktion sind mehrere Bereiche zu beachten.

- Zunächst soll über die Bürgerbeteiligung die Verwaltung neue entscheidungserhebliche Informationen gewinnen⁹⁷. Hierbei geht es vor allem um Informationen tatsächlicher Art, die zur Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit sowie zur Vervollständigung der Sachverhaltsermittlung beitragen können.
- Ein anderer wichtiger Aspekt der Informationsfunktion liegt in der Information der Bürger. Der Betroffene erhält im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, die Möglichkeit, sich über das Vorhaben und das entsprechende Verwaltungsverfahren zu informieren. Er kann Argumente, Zweifel, Bedenken und Fragen äußern und hierbei auf das Informationsverhalten der Genehmigungsbehörde aktiv Einfluß nehmen. Solche Informationen sind unabdingbare Voraussetzung für die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes. Denn ohne diesen Informationsfluß wäre den Betroffenen die Urteilsfähigkeit über die Auswirkungen des Vorhabens im Hinblick auf die subjektive Rechtsbetroffenheit erschwert.

95 Dies bedeutet nicht, daß die sozialwissenschaftliche Funktionsanalyse als unbedeutend abgetan werden soll. Im Hinblick auf die im Rahmen des Projekts bisher erfolgten Untersuchungen wurden die sozialwissenschaftlichen Funktionsaspekte bereits ausreichend dargestellt und gewürdigt. Daher ist es nun interessant – neben der Untersuchung der objektiv beobachtbaren Auswirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung – die Frage der praktischen Gegebenheit ihrer Zwecke und Aufgaben zu untersuchen.

96 Vgl. *Hoffmann-Riem/Rubbert*, a.a.O., Fn. 26, S. 17-39, wobei hier die Funktionen der Bürgerbeteiligung als Aufgaben verstanden werden; *Ronellenfötsch*, a.a.O., Fn. 85, in: *Öffentlichkeitsbeteiligung*, a.a.O., Fn. 1, S. 40/41; *Lang*, a.a.O., Fn. 90, in: *Öffentlichkeitsbeteiligung*, a.a.O., Fn. 1, S. 462-465; *derselbe*, a.a.O., Fn. 49, S. 6-25; jeweils m.w.N.

97 *Blümel, W.*, Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: *Schneider/Götz (Hrsg.) Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag*, Berlin 1974, S. 539 ff.; 558 f.

- Ein weiterer Bestandteil der Informationsfunktion ist die Schaffung von Informationsmöglichkeiten für den Antragsteller/Betreiber. Obwohl dieser Aspekt der Informationsfunktion in der Literatur – soweit ersichtlich – kaum behandelt wird, ist er hier zu nennen⁹⁸.

Mit der Informationsversorgung der Beteiligten ist auch die Einflußnahme auf ihre Einstellungen, Wertungen und damit mittelbar ihr Verhalten verbunden. Für die Einwender oder Antragsteller ist somit die Frage nach der Interessenvertretung aufgeworfen. Soweit auf das Verhalten der beteiligten Bürger Einfluß genommen werden soll, geht es um die Schaffung von Akzeptanz, Konsens bzw. Vertrauen⁹⁹.

4.2.2 Kontrollfunktion

Obwohl diese Funktion nicht unumstritten ist¹⁰⁰, sollte sie als gegeben betrachtet werden. Im Hinblick auf das der Staats- und Rechtsordnung der Bundesrepublik zugrundeliegende liberale Demokratie- und Öffentlichkeitsverständnis, ist eine Kontrolle durch den Bürger (die Öffentlichkeit) anzunehmen. Diese Kontrolle durch Öffentlichkeit ist nicht mit der Kontrolle durch vorgesetzte Stellen (Intra-Organ-Kontrolle), bzw. der Kontrolle durch die Justiz oder das Parlament (Inter-Organ-Kontrolle) zu vergleichen¹⁰¹.

Vielmehr ist diese Kontrollfunktion als Weg der mittelbaren Einflußnahme auf die Entscheidung zu verstehen. Dies bezieht sich beispielsweise darauf, daß die Eigenkontrolle durch den Bürger in der Beschreitung des Rechtsweges endet. Des weiteren ist an politi-

98 Vgl. z. B. die in Fn. 96 angegebene Literatur.

Lediglich *Ronellenfisch* betont zu Recht, die Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung im Hinblick auf effektiven Rechtsschutz auch für den Antragsteller bzw. den Betreiber. In Ergänzung zu *Ronellenfisch* halte ich diesen Aspekt nicht nur für die Rechsschutzfunktion für maßgeblich, sondern bereits im Bereich der Informationsfunktion. Denn auch für den Betreiber/Antragsteller besteht ein Interesse an der Kenntnis von Inhalt und Struktur von Einwendungen oder sonstigem Vorbringen; dies vor allem im Hinblick auf die dem Betreiber/Antragsteller zustehende Rechtsposition und zu erwartende gerichtliche Auseinandersetzungen.

99 Dies betrifft verschiedene Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung, denen daraus abgeleitet Funktionscharakter zugesprochen wird. So ist in diesem Kontext von Interessenvertretungsfunktion, Integrations-, Konsens-, Akzeptanz- sowie Befriedigungsfunktion die Rede (vgl. z.B. *Hoffmann-Riem/Rubbert*, a.a.O., Fn. 26, S. 21-33; *Lang*, a.a.O., Fn. 49, S. 14-16). Im Hinblick auf die mit dieser Begriffsvielzahl verbundene Gemengelage halte ich die Zuordnung eines jeweils eigenen Funktionsbereiches zu diesen Zwecken und Aufgaben der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht für geboten. Es bleibt vielmehr zu fragen, ob über die Information der Bürger die Möglichkeit zur Einflußnahme (ausreichend) gewährleistet ist, und ob dann ggf. Einstellungen und Wertungen, bzw. Verhaltensweisen geändert werden.

100 Vgl. die Hinweise bei *Hoffmann-Riem/Rubbert*, a.a.O., Fn. 26, S. 33 f., dort Fn. 205.

101 *Hoffmann-Riem/Rubbert*, a.a.O., Fn. 26.

schen Druck, Aktivierung der Medien, Parteien oder Großverbände zu denken. Diese Kontrollfunktion hat somit im Ergebnis den Zweck, durch das Vorhandensein von Öffentlichkeit die vorgeschaltete Selbstkontrolle der Verwaltung zu steigern¹⁰².

4.2.3 Rechtsschutzfunktion

Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Bereich der Rechtsschutzfunktion zunächst der Aspekt des vorverlagerten Rechtsschutzes durch Verfahren zu nennen. Seit dem Mühlheim-Kärlich-Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes wird der Sicherung vorverlagerten Rechtsschutzes eine dominante Position unter allen Aufgaben der Bürgerbeteiligung eingeräumt¹⁰³.

Durch diesen vorverlagerten Rechtsschutz kann die rechtliche und tatsächliche Situation eines in subjektiven Rechten durch ein geplantes Vorhaben Betroffenen verbessert werden. Da sich gerichtlicher Rechtsschutz für den Inhaber subjektiver Rechte oft nur als ultima ratio darstellt, kann der vorverlagerte Rechtsschutz ein Gerichtsverfahren für den Betroffenen kalkulierbarer und damit weniger risikoträchtig machen.

Zudem wird die Entscheidungsbehörde durch die Einbeziehung des Bürgers dazu gezwungen, eine Abwägung vorzunehmen und über widerstreitende Interessen begründet zu entscheiden. Diese Behördenentscheidung kann dann ihrerseits vom betroffenen Bürger einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat damit einen eindeutigen – den gerichtlichen Rechtsschutz erweiternden – Rechtschutzauftrag.

Dieser Rechtschutzauftrag manifestiert sich auch in der Ausgestaltung der Präklusionsvorschriften. Denn durch die über die formelle, bzw. materielle Präklusion sich ergebende Beteiligungslast erhält die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren eine Filterfunktion¹⁰⁴, die auch den Interessen der Antragsteller/Betreiber und der Behörde zu dienen bestimmt ist.

Schließlich ist im Bereich der Rechtsschutzfunktion noch ein letzter Aspekt, der trotz erheblicher praktischer Relevanz, in der Literatur weniger behandelt wird, zu nennen: Zu-

102 Die praktischen Schwierigkeiten einer solchen Kontrolle dürften jedoch dort beginnen, wo im Rahmen von informalen Vorverhandlungen unter Ausschluß der Öffentlichkeit verhandelt wird oder andererseits der "Öffentlichkeitsdruck" die Ermessenbetätigung der Behörde verkürzt ("Selbstschutz!").

103 BVerfGE 53, 30 ff.; zuvor bereits *Blümel, W.*, a.a.O., Fn. 30, S. 277 ff., sowie a.a.O., Fn. 97, S. 540.

104 BVerwG, DVBl 1980, S. 1000 – *Why!* – .

mindest bei der Unternehmergenehmigung ist nicht nur das zweipolige Verhältnis Staat/Bürger zu sehen. Im Rahmen der der Öffentlichkeitsbeteiligung zuzuschreibenden Rechtsschutzfunktion geht es hier auch um effektiven Rechtsschutz des Unternehmers; und somit im Ergebnis nicht um einseitig effektiven, sondern um ausgewogenen Rechtsschutz¹⁰⁵.

4.3 Praktische Gegebenheit (Erfüllung) der Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung anhand der untersuchten Vorhaben.

Abschließend soll der Versuch unternommen werden, aufzuzeigen, inwiefern die der Öffentlichkeitsbeteiligung zugeschriebenen Funktionen im Rahmen der untersuchten Großvorhaben gegeben (erfüllt) waren. Bevor jedoch in die Einzelfallbetrachtung eingestiegen werden kann, ist das Problem zu lösen, wann überhaupt von Gegebenheit (Erfüllung) einer Funktion gesprochen werden kann.

4.3.1 Kriterien für das Vorliegen (die Erfüllung) von Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Unabhängig von den im Rahmen des Funktionsbegriffes angedeuteten interdisziplinären Differenzierungen soll nachfolgend vom Vorliegen einer Funktion dann gesprochen werden, wenn der mit dieser Funktion intendierte Zweck gegeben ist (juristische Sichtweise).

Dies bedeutet, daß zunächst danach zu fragen ist, ob durch die Öffentlichkeitsbeteiligung **tatsächlich** Informationen, Kontrolle und Rechtsschutz gegeben waren. Ein Kriterium wäre somit das **faktische Vorliegen** der Funktionsinhalte auf der Tatbestandsebene.

Ein weiteres Kriterium wäre die Frage nach der Legalität. Denn über das Gegebensein der tatsächlichen Sachverhalts-Bestandteile hinaus, muß die Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung den Erfordernissen an das Recht auf ein faires Verfahren entsprechen; oder mit anderen Worten, gerichtsfest sein (Vorliegen von formaler Legalität).

Schließlich könnte ein letztes Kriterium die Legitimation des Vorhabens durch die Öffentlichkeitsbeteiligung sein.

105 Das Bundesverwaltungsgericht, a.a.O., Fn. 104, bezeichnet dies als Ausgleichsfunktion zwischen den Rechtspositionen von Einwendern und Antragstellern; *Ronellenfisch*, a.a.O., Fn. 58, S. 412, bezeichnet diesen Mechanismus treffend als "Aufgebotsverfahren", dem eine disziplinierende Funktion zukomme. Insofern rechtfertigt sich auch die Einordnung in den Bereich der Rechtsschutzfunktion.

Dies ist jedoch fraglich, sofern als Legitimation das Herbeiführen von Akzeptanz verstanden wird, was sich bereits aus der Gemeinwohlkomponente des jeweiligen Vorhabens ergibt¹⁰⁶. Im übrigen kann die Öffentlichkeitsbeteiligung – wie bereits ausgeführt – nicht fehlenden Grundkonsens ersetzen oder bilden, bzw. "Glaubenskriege" um die jeweiligen Vorhaben ausfechten.

Zudem sind die von der Rechtsordnung geforderten Voraussetzungen (Öffentlichkeitsbeteiligung zur Herbeiführung einer ausgewogenen materiell und sachlich richtigen Entscheidung) zu beachten. Sofern die Öffentlichkeitsbeteiligung ihren Beitrag zum Entstehen einer solchen Entscheidung – deren "Richtigkeit" sich im Zweifelsfalle durch gerichtliche Überprüfung ergeben muß – geleistet hat, hat sie damit die ihr zuzuschreibenden Zwecke erfüllt¹⁰⁷.

Somit sind als hier einschlägige Kriterien für das Gegebensein/die Erfüllung der Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung,

- das faktische Vorliegen ihrer Sachverhaltsbestandteile sowie
- die Rechtmäßigkeit im Sinne von Gerichtsfestigkeit der Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung

zu nennen.

Dem soll im Hinblick auf die untersuchten Vorhaben im folgenden nachgegangen werden.

4.3.2 Faktisches Vorliegen der Tatbestände der Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung und die Rechtmäßigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung anhand der untersuchten Vorhaben

Im folgenden soll das Vorliegen der "Tatbestandsmerkmale" der Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung anhand der untersuchten Vorhaben überprüft werden.

106 Hierbei wird keineswegs verkannt, wie wichtig das Herbeiführen von Akzeptanz und Konsens ist; dies jedoch weniger im Hinblick auf die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern vielmehr wegen der fundamentalen Bedeutung für die Herbeiführung von gesellschaftlichem Grundkonsens sowie für die Verfahrensdauer.

107 Sofern auch letztinstanzliche Urteile der Gerichte nicht akzeptiert werden, ist dies jedenfalls kein Problem der Legitimation des Vorhabens.

4.3.2.1 Informationsfunktion

Die Betrachtung der untersuchten Vorhaben zeigt, daß im Rahmen des formalen Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung die Erlangung von neuen Informationen und Kenntnissen weder auf Behörden-, Antragsteller- noch auf Einwenderseite stattgefunden hat. Dazu im einzelnen:

■ GKN II

wie ein Blick auf Thematik und Inhalt der hier vorgebrachten Einwendungen zeigt¹⁰⁸, hat die Öffentlichkeitsbeteiligung bei GNK II nichts Neues an den Tag gebracht.

Es kann hier festgehalten werden, daß für Genehmigungsbehörde und Antragsteller eine Selbstkontrolle der Vollständigkeit des Sachverhaltes und der Gerichtsfestigkeit des Verfahrens und des Vorhabens ermöglicht wurde. Für die Einwender ging es letztlich nicht um die Erlangung weiterer Informationen, sondern um die Vorbereitung des Gerichtsverfahrens.

Dieses Ergebnis "in den Einwendungen und im Erörterungstermin nichts Neues" findet seine Begründung wohl in den Besonderheiten des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens. Denn im Gegensatz zu anderen Verfahren spielt hier die Standortnähe keine nennenswerte Rolle. Die üblicherweise gegebenen Informationsvorteile durch Standortnähe reichen hier nicht aus, um die wissenschaftliche Komplexität der aufgeworfenen Fragen zu kompensieren. Zudem verfügen die Einwender in der Regel nicht über die erforderlichen entscheidungserheblichen Fachkenntnisse¹⁰⁹.

■ Negertalsperre

Auch hier hat das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Seiten der Beteiligten keine neuen Erkenntnisse und Informationen gebracht. Vielmehr wurden die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung aufgeworfenen und diskutierten Punkte bereits im Vorfeld der Öffentlichkeitsbeteiligung ausführlich thematisiert und diskutiert¹¹⁰. Dies findet bereits seinen Grund in der räumlichen Begrenztheit der Auswirkungen des Vorhabens, insbesondere auf das umzusiedelnde Dorf Brunskappel, da durch die vorzunehmende Umsiedlung

108 *Schmittel*, a.a.O., Fn. 64, S. 238 ff; es zeigte sich lediglich, daß ein radiologisches Gutachten als veraltet anzusehen war, wobei dies jedoch keinen Niederschlag in der 1. Teilerrichtungsgenehmigung gefunden hat.

109 *Hoffmann-Riem/Rubbert*, a.a.O., Fn. 26, S. 19 f.

110 *Schmittel*, a.a.O., Fn. 28, S. 41 ff. und 45 ff.; Haupt-Diskussionspunkte waren hier von Anfang an: Standortfragen, Bedarfsprognosen, öffentliches Interesse und Allgemeinwohlvorrang.

und Entschädigung Gegenstand und Inhalt der individuellen Betroffenheit weitestgehend klar vorstrukturiert waren.

■ A 98

Auch hier war der Behörde ein Großteil der Einwendungen (mit Ausnahme von Detailkenntnissen und "Insider-"Informationen) bereits vor Einleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung bekannt. Dies bezog sich u.a. auf die Einwendungen zum Natur- und Landschaftsschutz sowie zur Trassenwahl und deren Alternativen, da diese Fragen bereits lange vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens öffentlich diskutiert wurden¹¹¹.

Wie die Betrachtung der Vorhaben zeigt, hatte die Öffentlichkeitsbeteiligung für die Beteiligten wenig Informationswert. Die Erfüllung der Informationsfunktion kann von daher in Frage gestellt werden.

Dies hat m. E. seinen Hauptgrund in zwei Dingen:

- zum einen in der bei allen untersuchten Vorhaben stark ausgeprägten Tendenz zu informellen Vorverhandlungen und behördeninternen Sachverhaltsermittlungen und -überprüfungen;
- zum anderen in einer von Beginn an gegebenen öffentlichen Diskussion durch Medien, politische Gremien, Bürgerinitiativen bzw. Interessengemeinschaften. Dies führt direkt zur Diskussion der Kontrollfunktion.

4.3.2.2 Kontrollfunktion

Die Kontrollfunktion im hier verstandenen Sinne war bei allen untersuchten Vorhaben gegeben. Exemplarisch sei hier neben den ständigen Berichterstattungen in der regionalen und überregionalen Presse, sowie in Funk und Fernsehen folgendes herausgestellt:

■ GKN II

- Gründung des "Weltbundes zum Schutze des Lebens" bei GKN I
- Gründung der Lauffener "Schutzgemeinschaft gegen Atomkraftwerke und Umweltschäden"

111 *Petermann*, a.a.O., Fn. 41, S. 37 ff./40/41. Zu den privaten Belangen finden sich hier wenig Anhaltspunkte. Doch kann wohl aus der Natur der Sache – schließlich war z. B. bekannt, welche Grundstücke betroffen sind – geschlossen werden, daß auch hier im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung wenig Neues an den Tag gekommen war.

- Gründung von Bürgerinitiativen, die sich später zum Bund Bürgerinitiative Mittlerer Neckar zusammenschlossen¹¹².
- Negertalsperre:
 - Gründung der Interessengemeinschaft Negertal e.V.,
 - Gründung der Bürgerinitiative Umweltschutz Brunschkappel e.V.¹¹³.
- A 98:
 - "Aktion Bürgerentscheid Zubringer Karsau Minseln"
 - Abhaltung von Bürgerversammlungen¹¹⁴.

Es kann deshalb für alle Vorhaben festgestellt werden, daß von Beginn der Vorplanungen an eine starke Publizität vorgeherrscht hat. Diese Publizität zwingt die Behörde ständig zur Rechtfertigung und damit auch zur Selbstkontrolle des eigenen Planungs/Genehmigungsverhaltens. Eine in diesem Sinne verstandene Kontrollfunktion kann deshalb als erfüllt angesehen werden.

4.3.2.3 Rechtsschutzfunktion

Vorab kann festgestellt werden, daß keines der untersuchten Vorhaben aufgrund von Verfahrensfehlern oder Mängeln in der Öffentlichkeitsbeteiligung gerichtlich beanstandet wurde¹¹⁵.

Die Tatbestandsvoraussetzungen der Rechtsschutzfunktion waren bei allen untersuchten Vorhaben gegeben. Denn die Möglichkeit zum Vorbringen der Einwendungen war jeweils gegeben, wobei diese Einwendungen (mehr oder weniger, aber ausreichend) in den jeweils vorzunehmenden Ermessensvorgang/Abwägungsprozeß im Rahmen der zu treffenden Entscheidung aufgenommen wurden¹¹⁶.

112 Vgl. hierzu *Gloede, F.*, Strukturelle Rahmenbedingungen und Vorgeschichte der Öffentlichkeitsbeteiligung zu GKN II, in: *Öffentlichkeitsbeteiligung*, a.a.O., Fn. 1, S. 146 ff.

113 *Schmittel*, a.a.O., Fn. 28, S. 28 ff.

114 *Petermann*, a.a.O., Fn. 41, S. 41/42.

115 Darüber hinaus hat der VGH Mannheim bei der A 98 für die Ortsumgehung Lauchringen die rechtliche Zulässigkeit von koordinierenden Vorgesprächen auf Behördenebene vor dem Erörterungstermin für zulässig erachtet, VGH Mannheim, Urteil v. 15.12.1987, UPR 1989, S. 114 ff.

116 Vgl. *Petermann*, a.a.O., Fn. 41, S. 42 f; *Schmittel*, a.a.O., Fn. 28, S. 51 ff., wobei hier die Besonderheit besteht, daß mehrere Einwendungen in Auflagen ihren Niederschlag gefunden haben. Vgl. zu GKN II die Analyse von *Lang*, a.a.O., Fn. 90, S. 459 ff., die zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt.

Zusammenfassend kann deshalb folgendes Bild gezeichnet werden:

Die Informationsfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung ist nicht gegeben. Die Funktionen Kontrolle (im hier verstandenen Sinne) und Rechtsschutz sind gegeben. Da die untersuchten Vorhaben im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung gerichtlich nicht beanstandet wurden, muß von der Legalität der Verfahren (i.S.v. Gerichtsfestigkeit) ausgegangen werden.

4.4 **Schlußfolgerungen**

Wie die bisherige Untersuchung gezeigt hat, sind mit Ausnahme der Informationsfunktion die Funktionen, die der Öffentlichkeitsbeteiligung zugeschrieben werden können aus juristisch-dogmatischer Sicht gegeben. Allerdings handelt es sich bei einer solchen Betrachtungsweise lediglich darum, daß den Erfordernissen der formalen Legalität genüge getan ist.

Dies vermittelt zum einen noch nicht eine materiell-rechtlich und sachlich richtige Entscheidung in der Sache¹¹⁷.

Zum anderen wird bei dieser formalen Legalität die Diskrepanz zur Legitimität bzw. zur Legitimation des Vorhabens deutlich. Denn wie die Befragung der Einwender und sonstiger Betroffener gezeigt hat, wird durch die Öffentlichkeitsbeteiligung kaum Konsens im Hinblick auf die Notwendigkeit der jeweiligen Vorhaben erzielt, wobei die Erörterung zur Planfeststellung der A 98 immerhin dazu führte, daß etliche Einwendungen zurückgenommen wurden..

Obwohl also die Öffentlichkeitsbeteiligung bei den jeweils untersuchten Vorhaben formale Legalität vermitteln konnte, war eine (zumindest annähernde) Lösung der mit den untersuchten Vorhaben verbundenen Konfliktlagen nicht möglich.

Unter streng juristischem (eher positivistischem) Blickwinkel könnte man hier zum Schluß kommen, daß dies im Hinblick auf die gerichtliche Überprüfung der Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung hingenommen werden kann.

Allerdings müßte dann die Frage nach den Aufgaben der Rechtsordnung gestellt werden. Denn das Recht kann m.E. nicht "Selbstzweck" sein. Es geht vielmehr darum,

117 So wurde der Planfeststellungsbeschluß zur Negertalsperre wegen fehlender Planrechtfertigung vom OVG Münster rechtskräftig aufgehoben, OVG Münster, Urteil vom 4.6.1984, Az.: 20 A 1283/83, wobei das OVG bezeichnenderweise die Verfahrensfragen aus materiell-rechtlichen Gründen außer Acht läßt (vgl. S. 8/9 des Urteils); dasselbe gilt für den Planfeststellungsbeschluß zur A 98, vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 23.6.1988, NVwZ-RR 1989, S. 349 ff.

"Tatbestände der sozialen und menschlichen Umwelt unter den Zielen der Rechtssicherheit, der Freiheitssicherung und des Gemeinwohles dauerhaft zu ordnen"¹¹⁸.

Wenn daher das Verfahrensrecht im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung Teile dieser sozialen und menschlichen Wirklichkeit nicht erfaßt, muß dies nachdenklich stimmen.

Dies hat nach Betrachtung der untersuchten Vorhaben m.E. insbesondere zwei Gründe:

- zum einen die systematische Einbettung der Öffentlichkeitsbeteiligung in das jeweilige Genehmigungs/Planfeststellungsverfahren, wobei hier von einer "Systemschwäche" der Öffentlichkeitsbeteiligung gesprochen werden kann, und
- zum anderen die nicht ausreichende Ausgestaltung der normativen Möglichkeiten im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Genehmigungs/Planfeststellungsbehörden.

4.4.1 Die "Systemschwäche der Öffentlichkeitsbeteiligung"

Die "Systemschwäche" der Öffentlichkeitsbeteiligung liegt darin, daß das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt eingeleitet wird, zu dem wesentliche Fragen des betroffenen Vorhabens über informelle Vorverhandlungen bereits weitgehend entschieden sind¹¹⁹, bzw. darin, daß diese Vorverhandlungen bei den Betroffenen im Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung und dort insbesondere im Rahmen des Erörterungstermines einen solchen Eindruck haben entstehen lassen.

Dieser Konflikt ließe sich nur über eine grundsätzliche Änderung der verfahrensrechtlichen Strukturen lösen.

118 s.o. 1.2.

119 Einen guten Überblick über das "Phänomen" des informellen Verwaltungshandelns im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht gibt *Henneke*, NuR 1991 (6), S. 267 ff., mit zahlreichen Hinweisen auf die Literatur.

Obwohl das informelle Verwaltungshandeln in der Zwischenzeit einen Platz zwischen den gebräuchlichen Handlungsformen des Umweltverwaltungsrechts gefunden hat, möchte ich davor warnen, sofern es dem Antragsteller um rechtsverbindliche Aussagen geht.

Wie z. B. die jüngsten Vorgänge um das Kernkraftwerk Obrigheim gezeigt haben, ist dem Antragsteller/Betreiber mit einem rechtsförmlichen Umgang mit den Behörden mehr gedient. Denn die "Flucht" in den unverbindlichen informalen Bereich, hindert die Rechtsklarheit und bietet keinen Schutz gegen – zumal meist politisch motivierte – Änderungen in der Behördenauffassung. Vgl. i.ü., VGH Mannheim, Urteil v. 23.5.1990, VBIBW 1990, S. 415 ff. u. 423 ff., dazu BVerwG, Urteil v. 7.6.1991, Az. 7 C 43.30 sowie VGH Mannheim, Urteile v. 19.3.1991, 10 S 2038/30 und 10 S 3038/30.

Daneben hat dieses Phänomen auch noch einen verfahrensverzögernden Effekt, da zu dem sehr spät einsetzenden Erörterungstermin Konfliktmittlungsstrategien nicht mehr eingreifen können (so zutreffend, *Würtenberger, Th.*, a.a.O., Fn. 46, S. 260).

Eine diskussions- und überprüfungswürdige Möglichkeit wäre m.E. der nachfolgende Vorschlag:

Sobald die Genehmigungsbehörde von dem beabsichtigten Vorhaben Kenntnis erlangt, sollte sie einen oder auch mehrere aus ihrer Behörde stammende Bedienstete zu einer Projektmanagement-Gruppe hinsichtlich des konkreten Vorhabens zusammenfassen. Diese Gruppe sollte mit der gesamten Abwicklung des Verfahrens und der Erteilung der Genehmigung/der Planfeststellung als Gesamtleistung betraut werden.

Zur bestmöglichen, frühzeitigen Ermittlung aller relevanten Fragen – insbesondere auch im Hinblick auf eventuell zu erwartende Einwendungen – könnte diese Projektgruppe ihrerseits Arbeitsgruppen bilden. Diese Arbeitsgruppen könnten mit einzelnen Schwerpunkten des anstehenden Genehmigungs-/Planfeststellungsverfahrens betraut werden.

So wäre z.B. denkbar, eine Arbeitsgruppe hinsichtlich der verfahrensmäßigen Abwicklung (Fristen, Zeitpläne, sternförmige Einbeziehung anderer Behörden etc.) und eine Arbeitsgruppe, die sich mit technisch-wissenschaftlichen Fragestellungen befaßt, einzusetzen. Diese Arbeitsgruppen, die unter dem Vorsitz des jeweils fachlich zuständigen Mitgliedes der Projektmanagement-Gruppe stehen sollten, sollten so besetzt sein, daß die Beteiligten repräsentiert wären. So wäre beispielsweise denkbar, neben dem Antragsteller auch einen (oder mehrere) Vertreter von Bürgerinitiativen (sofern sich hinsichtlich des Vorhabens solche bereits etabliert hätten) bzw. von entsprechenden Verbänden in die Arbeitsgruppen zu berufen.

Zudem sollten "neutrale" Sachverständige Mitglieder dieser Arbeitsgruppen sein. Diese Arbeitsgruppen könnten dann Vorschläge zu den in ihren Arbeitsbereich fallenden Fragestellungen abgeben. Diese Stellungnahmen könnten dann (ggf. neben den Antragsunterlagen, sofern diese sich den Inhalt dieser Stellungnahme nicht zu eigen machen würden) ausgelegt und erörtert werden.

Allerdings sollte die abschließende Entscheidung von der Projektmanagement-Gruppe der Genehmigungsbehörde unter Einbeziehung der Erörterungen, aller Stellungnahmen der Arbeitsgruppen und aller sonstigen Stellungnahmen getroffen werden.

Da bei diesem vorgeschlagenen Modell keine Hoheitsrechte auf private Dritte übertragen würden, stehen einem solchen Vorgehen m.E. keine grundsätzlichen rechtlichen Bedenken entgegen.

Das mit einem solchen Vorgehen verfolgte Ziel der frühen Beteiligung sowie der Konsensbildung könnte durch die entsprechende Einbindung der Arbeitsgruppen in das Entscheidungsverfahren ermöglicht werden.

Zudem ließe sich über eine entsprechende Definition der Aufgaben der einzelnen Arbeitsgruppen und ihre direkte Anbindung an die Projektmanagement-Gruppe eine zielgerichtete, stringente Steuerung des Gesamtvorhabens verwirklichen¹²⁰.

Darüber hinaus sollte eine früher als bisher einsetzende und auf soziale Evidenz zielende Öffentlichkeitsarbeit seitens der Behörde durchgeführt werden. Dies bedeutet, daß so früh wie möglich ein Kommunikationsprozeß einzuleiten ist, der u.a. informative Vermittlung von Fakten und Argumenten beinhalten sollte. Diese offensive Öffentlichkeitsarbeit sollte einsetzen, **bevor** sich Bürgerinitiativen und Interessengruppen konstituiert haben und damit eine lokale oder regionale öffentliche Meinung im Sinne einer alternativen Gegenöffentlichkeit gesetzt haben¹²¹.

4.4.2 Die Ausschöpfung normativer Ermessensspielräume und die Programmierung der Verwaltung

Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Forderung nach einer umfassenderen Ausschöpfung des normativen Ermessensspielraumes im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Behörden. Wie die untersuchten Vorhaben gezeigt haben, kam es den Behörden bei der Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung überwiegend darauf an, gerichtsfeste Ergebnisse zu erlangen. Diese "Angst" vor Verfahrensfehlern – die andererseits von den Einwendern auch provoziert wurde – führte in der Regel zu einer restriktiven Handhabung der Ermessensspielräume, was sich insbesondere bei der Ausgestaltung und Leitung des Erörterungstermines zeigte¹²².

120 Vgl. im übrigen zu den in der Literatur diskutierten Reformvorschlägen *Bechmann, G.*, Synopse der Reformvorschläge zur Organisation der Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben, 1990; *derselbe*, Strukturelle Probleme der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben in Öffentlichkeitsbeteiligung, a.a.O., Fn. 1, S. 459 ff, jeweils m.w.N.

Im Hinblick auf die Bestrebungen zur Beschleunigung sei hier zudem auf die Empfehlungen unterschiedlicher Kommissionen verwiesen, so insbesondere auf die Vorschläge der sog. "Waffenschmidt"-Kommission (BMI (Hrsg.): Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Anlagen, 1990 m.w.N. auf die entsprechenden Vorschläge der Länder). Vgl. auch *Hoffmann-Riem, W.*, Konfliktmittler in Verhandlungen, 1989.

121 *Württemberg, Th.*, a.a.O., Fn. 46, S. 260; dies wird von der Verwaltung auch erkannt und reflektiert. Interessante Ansätze finden sich beispielsweise bei *Häußer, O.*, Zur Öffentlichkeitsarbeit einer Mittelinstanz, *VerwArchiv* 1991 (2), S. 272/278 f, m.w.N.

122 *Schmittel*, a.a.O., Fn. 64, S. 213 f.

- chronologische Reihenfolge
- reine Moderator-Funktion der Verhandlungsleitung
- keine Diskussion mit Gutachtern
- keine echte Diskussion der Einwendungen, sondern en bloc Einwendung contra en bloc Erwiderung; vgl. i.ü. *Schmittel*, a.a.O., Fn. 28, S. 69 ff./71; *Petermann*, a.a.O., Fn. 41, S. 79 ff./82 f.

Es fehlt somit an einem stringenten, zielgerichteten "Verfahrens-/Projektmanagement" durch die mit der Durchführung des Verfahrens befaßte Behörde¹²³.

Es bedarf somit – neben der Aufstockung von Personal und der Eindämmung von Fluktuationen im personellen Bereich während des Genehmigungsverfahrens – einer Ausbildung von "Verfahrensmanagern" auf Behördenseite. Dies müßte für den Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung auch die Fähigkeit zur Verhandlungsleitung unter Ausschöpfung der normativen Möglichkeiten (z. B. thematisierte Erörterung der Einwendungen, diskursive Kommunikation im Erörterungstermin, Diskussion von Sachverständigenauffassungen usw.) sowie die Befähigung zur Ausformung der gesetzlichen Wertungsfreiräume, beinhalten.

Nur wenn eine solche "Umprogrammierung" der Verwaltung gelingt, kann sie zukünftig die ihr zufallenden Aufgaben besser lösen. Denn insbesondere bei den untersuchten Vorhaben hat sich gezeigt, daß die Verwaltung bei der Lösung solch hochkomplexer, teilweise wertungsoffener Fragestellungen, überfordert ist, wenn sie – entsprechend ihrer historischen Ausrichtung¹²⁴ – überwiegend konditional programmiert ist.

Es bedarf daher einer (zumindest ergänzenden) finalen Programmierung der Verwaltung¹²⁵. Diese äußert sich darin, daß die Verwaltung die Inhalte und Bedingungen, die zu einer – i.d.R. normativ-konditional vorgegebenen Rechtsfolge führen, selbst festzustellen und zu bewerten hat.

Im grundgesetzlichen Rechtsstaat hat sie sich hierbei von den Zwecksetzungen und Grundsatzentscheidungen der anzuwendenden Rechtsvorschriften leiten zu lassen¹²⁶. Denn – und hier schließt sich der Kreis – eine Rechtsanwendung außerhalb der gegebenen normativen Zweckprogrammierung ist der Exekutive versagt.

123 Dies wurde inzwischen auch von der Politik erkannt. So hat z. B. der Baden-Württembergische Umweltminister, Dr. Erwin Vetter, anlässlich eines Vortrages beim Internationalen Wissenschaftsforum der Universität Heidelberg am 27.09.1990 mit dem Titel "Aktuelle Fragen der Genehmigungsproblematik" mangelndes Verfahrensmanagement als einen Grund für die lange Verfahrensdauer bei umweltrelevanten Großvorhaben (hier abfallrechtliche Großvorhaben) bezeichnet.

Vgl. i.ü. die Ausführungen bei Ziffer 4.4.1.

124 *Weber, M.*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Köln und Berlin 1964, S. 1047-1062.

125 Vgl. zu Konditional- und Finalprogramm: *Luhmann, N.*, a.a.O. Fn. 92, S. 207 ff.

126 So z.B. von den Zwecken des § 1 AtG im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, aber auch beim Gesetzesvollzug schlechthin; beispielhaft sei hier nur die Problematik um den "ausstiegsorientierten Gesetzesvollzug" im Bereich der Kernenergie angesprochen, der – wenn überhaupt – nur unter Berücksichtigung der Zwecke des § 1 AtG durchgeführt werden kann. Sofern diese Zwecke hier tatsächlich beachtet werden, ist ein solcher Ausstieg m.E. unter Zugrundelegung der aktuellen Rechtslage nicht durchführbar. Vgl. i.ü. *Schattke, H.*, *Rechtliche Grenzen des Ausstiegs aus der Kernenergienutzung*, atw 1988, S. 411 ff.

5. THESENARTIGE ZUSAMMENFASSUNG

1. Umweltrelevante Großvorhaben stehen im Spannungsverhältnis zwischen Recht und Technik, das sich in der Lösung der Frage der Risikobewertung und Technikkontrolle manifestiert.
2. Die Kontrolle technischer Risiken ist für die Rechtsordnung in erster Linie ein Rezeptionsproblem. Dieses ist – trotz dogmatischer Einordnungsschwierigkeiten – weitgehend gelöst, da die Rechtsordnung ausreichend Regelungen zur Verfügung stellt, welche die an sie zu stellenden Anforderungen inhaltlich erfüllen. Daneben ist es Aufgabe der Exekutive, für nicht allgemein verbindliche Regeln über die Rezeption im Genehmigungsbescheid/Planfeststellungsbeschluß eine (zumindest beschränkte) Bindungswirkung herbeizuführen.
3. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist verfassungsrechtlich als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips (Gewähr von rechtlichem Gehör) sowie als Ausformung von Grundrechtspositionen anzusehen. Sie findet zudem im Rahmen der vorgegebenen jeweiligen legislativen Grundsatzentscheidungen statt. Eine Hinwegsetzung über diesen verfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen Rahmen wird häufig versucht; sie ist jedoch im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht möglich.
4. Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung ist bei den untersuchten Vorhaben trotz unterschiedlicher normativer Regelungsdichte gleich strukturiert. Hierbei werden die Unterschiede bei der Einwendungsbefugnis durch eine großzügige Verwaltungspraxis nivelliert. Für den Erörterungstermin ist wegen unterschiedlicher Rechtsfolgen die Differenzierung zwischen Verfahren mit formeller und Verfahren mit materieller Präklusion von Bedeutung.
5. Die Verfahrensvorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung stehen im Spannungsfeld zwischen reiner Rechtsanwendung und Ersatzpolitik. Im Hinblick auf den Grundrechtsbezug des Verfahrensrechts hat das Verfahrensrecht lediglich im Rahmen der Rechtsanwendung eine "dienende" Funktion zur Gewährung materiellen (Grund-) Rechtsschutzes.
6. Die Öffentlichkeitsbeteiligung findet ihre Grenzen in ihrer Aufgabenstellung als Instrument der Exekutive (kein Instrument zur Lösung legislatorischer Aufgaben) sowie in ihrer Individualrechtsschutzkomponente.
7. Die Chancen der Öffentlichkeitsbeteiligung liegen vor allem in der Möglichkeit zur Versachlichung und zur Konfliktgestaltung, die zu wenig wahrgenommen werden.

8. Als "Funktion" ist für die Öffentlichkeitsbeteiligung die Frage nach ihrer Aufgabe, nach ihrem Ziel, ihrem Sinn und Zweck zu definieren (juristischer Funktionsbegriff).
9. Bei juristischer Betrachtung kann der Öffentlichkeitsbeteiligung eine Informationsfunktion, eine Kontrollfunktion im Sinne der mittelbaren Kontrolle durch Öffentlichkeit sowie eine Rechtsschutzfunktion zugeschrieben werden.
10. Die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind dann als erfüllt anzusehen, wenn auf der Tatbestandsebene ihre faktischen Voraussetzungen sowie im Bereich des Rechtsschutzes die Gerichtsfestigkeit gegeben sind.
11. Die Informationsfunktion ist bei den untersuchten Vorhaben aus tatbestandlichen Gründen nicht erfüllt. Die Kontrollfunktion ist erfüllt; sie zwingt die Behörde zur Selbstkontrolle. Die Rechtsschutzfunktion ist ebenfalls erfüllt.
12. Die Öffentlichkeitsbeteiligung vermittelt Legalität. Sie ist jedoch nicht in der Lage die Legitimation des Vorhabens (im Sinne von Akzeptanz, Konsens, Vertrauen) herbeizuführen.
13. Die Öffentlichkeitsbeteiligung leidet aufgrund ihrer Einordnung in das Verfahrensrecht an einer strukturell bedingten "Systemschwäche". Ihre Schwachpunkte liegen im Zeitpunkt ihres Beginns (in der Regel nach dem durch informale Vorverhandlungen die meisten Punkte geklärt sind) sowie im mangelnden Willen auf Behördenseite zur vollen Ausschöpfung des normativen Ermessensspielraumes und im teilweise fehlenden Verfahrensverständnis von Einwendern.
14. Zur Verbesserung der Schwachpunkte der Öffentlichkeitsbeteiligung wird die Bildung einer Projektmanagement-Gruppe auf Behördenseite vorgeschlagen. Diese sollte – repräsentativ besetzte – Arbeitsgruppen mit einzelnen Schwerpunkten des Vorhabens mit beratenden Aufgaben betrauen.
Zudem wird auf Behördenseite eine Aufstockung des Personals, eine Verringerung von Personal-Fluktuationen während eines laufenden Verfahrens sowie die Fortbildung der mit der Angelegenheit befaßten Personen zu "Verfahrensmanagern" unter Berücksichtigung der an die Öffentlichkeitsbeteiligung zu stellenden Erfordernisse empfohlen.

ANHANG

Berichte, Vorträge und Publikationen im Rahmen des Projektes "Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben"

I. Publikationen

G. Bechmann, F. Gloede:

Public Participation in the Licensing of Large Scale Projects with Environmental Impacts, in: Becker/Porter (eds.), Impact Assessment Today, Utrecht 1986, S. 201-226.

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. J. Friedrichs (Hrsg.): 23. Deutscher Soziologentag 1986: Sektions- und Ad-hoc-Gruppen, Westdeutscher Verlag: Opladen 1987, S. 245-249.

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. Bücken-Gärtner:

Technikeinstellungen und Technikbilder bei jüngeren und älteren Bürgern, in: D. Jaufmann, E. Kistler (Hrsg.): Sind die Deutschen technikfeindlich?, Leske & Budrich, Opladen 1988, S. 121-134.

W. Blümel, S. Lang:

Stichwort "Standortvorsorge", in: Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd. 2, Berlin 1988, S. 394-397.

G. Bechmann, D. Blickle, H. Bücken-Gärtner, F. Gloede, S. Lang, H. Paschen, M. Ronellenfisch, W. Schmittel, H. Wagner, E.M. Wenz:

Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben – Zwischenergebnisse eines gemeinsamen Forschungsprojekts. Speyerer Forschungsberichte 70 (2 Bde.), Speyer 1988/ KfK-Bericht 4357, Karlsruhe 1989.

F. Gloede, H. Bücken-Gärtner:

Autonome Technik oder Technik als soziales Projekt – Technikbilder und Technikbewertung in der Bevölkerung, in: J. Hochgerner / A. Bammé (Hrsg.), Technisierte Kultur – Beiträge zur Soziologie der Technik. Österreichische Zeitschrift für Soziologie. Sonderband 1, S. 233-255. Wien 1989.

F. Gloede:

Kernenergie und Müllverbrennung als Konfliktthemen – Vergleich zweier Bevölkerungsbefragungen zu umweltrelevanten Großvorhaben. Kernforschungszentrum Karlsruhe, KfK-Nachrichten 2/90, S. 59-69.

Th. Petermann:

Der Beitrag der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidungsfindung für Infrastrukturprojekte – diskutiert am Beispiel der Fernstraßenplanung, in: Management in Großverfahren der Infrastrukturplanung – Proceedings des Sommerseminars 1990 des Instituts für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe, Karlsruhe 1990, S. 119-147.

F. Gloede:

Thesen zur "Risikokommunikation" um Müllverbrennungsanlagen, in: Internationales Institut für wiss. Zusammenarbeit Schloß Reisingen (Hrsg.), Müllverbrennungsanlagen und Risikokommunikation – 1. Internationale Arbeitstagung des WHO-Kollaborationszentrums für chemisches Risikomanagement, Günzburg 1990, S. 128-133.

W. Schmittel:

Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen eines wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahrens – Der Fall Negertalsperre, Speyerer Forschungsberichte 92, 1990 KfK-Bericht 4865, Karlsruhe 1991.

Th. Petermann:

"Von Bordeaux nach Istanbul" – Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben – am Beispiel eines Teilstücks der Autobahn A98/A861, KfK-Bericht 4885, Karlsruhe 1991/Speyerer Forschungsberichte 103, Speyer 1991.

II. Berichte

G. Bechmann, F. Gloede:

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben, KfK-Primärbericht 12.05.02P13A, Karlsruhe 1985.

W. Schmittel:

Umweltrelevante Großvorhaben. Bestimmungsversuche, Erhebung und Auswahl zur Vorbereitung einer empirischen Untersuchung, Ms FÖV, Speyer, August 1985.

S. Lang:

Die Funktionen und rechtlichen Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben – Eine wertende Bestandsaufnahme, Ms FÖV, Speyer, Oktober 1985.

W. Schmittel:

Sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung zum Thema: Leistungserbringung und Problemverarbeitung im förderativen Staat. Bemerkungen zum Stand von Implementations- und Evaluationsforschung, KfK-Primärbericht 12.05.03P04A, Karlsruhe 1986.

G. Bechmann, F. Gloede, W. Schmittel:

Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren als Regulierungsform und soziales System, KfK-Primärbericht 12.05.03P08A, Karlsruhe 1987.

Th. Petermann:

Von Bordeaux nach Istanbul – Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben am Beispiel eines Teilstücks der Autobahn A98/A861. KfK-Primärbericht 12.05.03P18A, Karlsruhe 1989.

G. Bechmann:

Synopse der Reformvorschläge zur Organisation der Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben. Primärbericht 12.05.03 P22A, Karlsruhe 1990.

G. Bechmann:

Technologiekonflikt und Öffentlichkeitsbeteiligung – Zur kulturellen Divergenz der Akteure beim Erörterungstermin zu GKN II. Primärbericht 12.05.03P22B, Karlsruhe 1990.

III. Vorträge

G. Bechmann, F. Gloede:

Public Participation in the Licensing of Large Scale Projects with Environmental Impacts, Vortrag auf der IAIA-Conference "Impact Assessment Today", 27.-28.6.1985, Utrecht.

F. Gloede, W. Schmittel:

Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben – Ergebnisse einer Pilotstudie zum Fall GKN II in Neckarwestheim, Referat in der Fortbildungsakademie des Landes NRW, Attendorf, 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" in Hamburg, 29.9.3.10.1986.

F. Gloede:

Thesen zur "Risikokommunikation" über Müllverbrennungsanlagen. Vortrag auf der Internationalen Arbeitstagung des WHO-Kollaborationszentrums für chemisches Risikomanagement. Schloß Reisenburg, 13. – 16.4.1988.

F. Gloede:

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben – Fallstudien und allgemeine Schlußfolgerungen. Vortrag an der GHK-Kassel/Schwerpunkt Mensch und Technik (MUT), 18.5.1989.

Th. Petermann:

Der Beitrag der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidungsfindung für Infrastrukturprojekte – diskutiert am Beispiel der Fernstraßenplanung. Vortrag im Sommerseminar des

Instituts für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe "Management in Großverfahren der Infrastrukturplanung", 28.-29.6.1990.

F. Gloede, J. Jörissen:

Öffentlichkeitsbeteiligung bei TA, UVP und Genehmigungsverfahren. Vortrag in der Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung Bad Godesberg, 2.10.1990.

LITERATURVERZEICHNIS

- Bechmann, G.*: Synopse der Reformvorschläge zur Organisation der Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben, Primärbericht Karlsruhe 1990.
- derselbe*: Strukturelle Probleme der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben, in: Kernforschungszentrum Karlsruhe/Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Hg): Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben; KfK-Bericht Nr. 4357, textgleich erschienen als Speyerer Forschungsbericht Nr. 70.
- Benda, E.*: Zur gesellschaftlichen Akzeptanz verwaltungs- und verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, DÖV 1983, S. 305 ff.
- Beyerlein, U.*: Schutzpflicht der Verwaltung gegenüber dem Bürger außerhalb des formellen Verwaltungsverfahrens?, NJW 1987, S. 2713 ff.
- Blümel, W.*: Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: Im Dienst an Staat und Recht, Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 539 ff
- derselbe*: Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: Lukes (Hg), Fünftes Deutsches Atomrechtssymposium (Referate und Diskussionsberichte), Köln 1977, S. 223 ff.
- Bundesministerium des Innern* (Hrsg.): Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Anlagen, 1990.
- Degenhart, C.*: Aktuelle Tendenzen in der neueren Rechtsprechung zum Atomrecht, ET 1989, S. 751 ff.
- Forsthoff, E.*: Der Staat der Industriegesellschaft, 1971.
- Feuchthofen, J.*: Der Verfassungsgrundsatz des rechtlichen Gehörs und seine Ausgestaltung im Verwaltungsverfahren, DVBl 1984, S. 170 ff.
- Gloede, F.*: Strukturelle Rahmenbedingungen und Vorgeschichte der Öffentlichkeitsbeteiligung zu GKN II, in: Kernforschungszentrum Karlsruhe/Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Hg): Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben; KfK-Bericht Nr. 4357, textgleich erschienen als Speyerer Forschungsbericht Nr. 70, S. 101 ff
- derselbe*: Analyse der Presseberichterstattung über den Erörterungstermin zu GKN II in: Kernforschungszentrum Karlsruhe/Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Hg): Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben; KfK-Bericht Nr. 4357, textgleich erschienen als Speyerer Forschungsbericht Nr. 70, S. 297 ff.
- Gloede, F./Bücker-Gärtner, H.*: Umweltrelevante Großvorhaben und Öffentlichkeitsbeteiligung aus der Sicht der Bevölkerung – Ergebnisse einer Befragung in der Standortregion von GKN II in: Kernforschungszentrum Karlsruhe/Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Hg): Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben; KfK-Bericht Nr. 4357, textgleich erschienen als Speyerer Forschungsbericht Nr. 70, S. 319 ff.
- Häußer, O.*: Zur Öffentlichkeitsarbeit einer Mittelinstanz, in: Verwaltungs-Archiv 1991 (2), S. 277 ff.
- Held, J.*: Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, 1984.

- Henneke, H.-G.*: Informelles Verwaltungshandeln im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, in: *Natur und Recht* 1991 (6), S. 267 ff.
- Hoffmann-Riem, W.*: Konfliktmittler in Verhandlungen, 1988.
- Hoffmann-Riem, W./Rubbert, S.*: Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit, Heidelberg 1984.
- Huber, H.*: Das Recht im technischen Zeitalter, in: *derselbe*, Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, 1971, S. 69 ff.
- Klein, E.*: Grundrechtliche Schutzpflichten des Staates, NJW 1989, S. 1636 ff.
- Kopp, F.O.*: Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Aufl. 1986.
- Kunert, F.-J.*: Normkonkretisierung im Umweltrecht, NVwZ 1989, S. 1010 ff.
- Lang, S.*: Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren für das Gemeinschaftskraftwerk Neckar – praktische Erfahrungen und Versuch einer Wertung aus rechtswissenschaftlicher Sicht, in: Kernforschungszentrum Karlsruhe/Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Hg): Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben; KfK-Bericht Nr. 4357, S. 459 ff., textgleich erschienen als Speyerer Forschungsbericht Nr. 70.
- Leßmann, H./Großfeld, B./et. al. (Hg)*: Festschrift für Rudolf Lukes, München 1989.
- Lorenz, D.*: Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, München 1973.
- Luhmann, N.*: Legitimation durch Verfahren, 3. Aufl. 1978.
- Marburger, P.*: Die Regeln der Technik im Recht, Köln 1979.
- Maunz-Dürig-Herzog*: Kommentar zum Grundgesetz, Stand 1989.
- Mayntz, R.*: Soziologie der Verwaltung, 1978.
- Murswiek, D.*: Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, Berlin 1985.
- Ossenbühl, F.*: Die Bewertung technischer Risiken bei der Rechtsetzung, in: Hosemann, G. (Hg) Risiko – Schnittstelle zwischen Recht und Technik, Berlin 1982, S. 155 ff.
- Petermann, Th.*: Von Bordeaux nach Istanbul, Primärbericht, 1989; zwischenzeitlich erschienen als Speyerer Forschungsbericht Nr. 103 (zitiert nach Primärbericht).
- Rittstieg, A.*: Die Konkretisierung technischer Standards im Anlagenrecht, Köln 1982.
- Röken, H.*: Gesetzesgehorsam statt Gesetzesakzeptanz, DÖV 1989 S. 54 ff.
- Ronellenfötsch, M.*: Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren, Berlin 1983.
- derselbe*: Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsfahren um großtechnische Anlagen, in: Kernforschungszentrum Karlsruhe/Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Hg): Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben; KfK-Bericht Nr. 4357, textgleich erschienen als Speyerer Forschungsbericht Nr. 70, S. 29 ff.
- derselbe*: Standortwahl bei Abfallentsorgungsanlagen; Planfeststellungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung, DÖV 1989 S. 739 ff.
- derselbe*: Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung durch das Verwaltungsrecht, DVBl 1989, S. 851 ff.

- Roßnagel, A.:* Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Verhältnis von Recht und Technik, in: derselbe (Hg): Recht und Technik im Spannungsfeld der Kernenergiekontroverse, Opladen 1984.
- Schattke, H.:* Rechtliche Grenzen des Ausstiegs aus der Kernenergienutzung, atw 1988, S. 411 ff.
- Schilling, Th.:* Die Anhörungsregelung des Verwaltungsverfahrensgesetzes im Lichte des Grundgesetzes, Verwaltungs-Archiv 1987 S. 45 ff.
- Schmitt, W.:* Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren für GKN II – Akteure, Kommunikations- und Interaktionsstrukturen, administrative Abwägung, in: Kernforschungszentrum Karlsruhe/Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Hg): Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben; KfK-Bericht Nr. 4357, textgleich erschienen als Speyerer Forschungsbericht Nr. 70, S. 169 ff.
- derselbe:* Der Fall Negertalsperre, Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen eines wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahrens, Primärbericht 1990, textgleich erschienen als Speyerer Forschungsbericht Nr. 92.
- Scholz, R.:* Technik und Recht, in: 125 Jahre Juristische Gesellschaft Berlin, Festschrift, Berlin 1984, S. 696 ff.
- Sieder-Zeitler:* Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar Stand 01.12.1988.
- Stelkens/Bonk/Leonhardt:* Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 1990.
- Wagner, H.:* Rechtliche und politische Aspekte beim Bau und Betrieb von Kernanlagen, ZRP 1980, S. 298 ff
- derselbe:* Die Risiken von Wissenschaft und Technik als Rechtsproblem, NJW 1980, S. 667 ff.
- Wagner, H./Nobbe, U.:* Verfassungsrechtliche Bemerkungen zum Atomgesetz, NJW 1978, S. 1028 ff.
- Weber, K.-H.:* Regelungs- und Kontrolldichte im Atomrecht, Baden-Baden 1984.
- Weber, M.:* Wirtschaft und Gesellschaft, Köln und Berlin 1964.
- Würtenberger, Th.:* Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, NJW 1991, S. 257 ff.