

**s o f i a**

Sonderforschungsgruppe  
Institutionenanalyse

**Partizipative Verfahren in Zulassungsentscheidungen  
für raumbedeutsame Vorhaben**

Chancen und Risiken einer rechtlichen Verankerung

Martin Führ und Daniel Lewin



**s o f i a**

Sonderforschungsgruppe  
Institutionenanalyse

**Partizipative Verfahren in Zulassungsentscheidungen  
für raumbedeutsame Vorhaben**

Chancen und Risiken einer rechtlichen Verankerung

Martin Führ und Daniel Lewin

s o f i a - S t u d i e n  
zur Institutionenanalyse  
Nr. 01-2

ISSN 1439-6874

ISBN 3-933795-31-1

Martin Führ, Daniel Lewin: Partizipative Verfahren in Zulassungsentscheidungen für raumbedeutsame Vorhaben. Chancen und Risiken einer rechtlichen Verankerung, sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 01-2, Darmstadt 2001

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung</b>	5
<b>2 Begriffsbestimmungen – Eingrenzung des Untersuchungsrahmens</b>	6
2.1 Begriffsbestimmungen	6
2.2 Eingrenzung des Untersuchungsrahmens	7
<b>3 Vorgaben aus Europa- und Verfassungsrecht</b>	8
3.1 Europarechtliche Vorgaben	8
3.2 Verfassungsrechtliche Vorgaben	9
3.2.1 Demokratiegrundsatz	10
3.2.2 Gewaltenteilungsgrundsatz	12
3.2.3 Rechtsstaatsgebot	13
3.2.3.1 Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	13
3.2.3.2 Abwägungsgebot	14
3.2.4 Grundrechte	17
3.2.4.1 Grundrechte als Abwehrrechte	17
3.2.4.2 Weitere Grundrechtsdimensionen	18
3.2.4.3 Gleichbehandlungsgebot	20
3.2.5 Rechtsweggarantie	20
3.2.6 Anspruch auf rechtliches Gehör	21
3.2.7 Selbstregierungsgarantie der Gemeinden	21
3.2.8 Gesetzgebungskompetenzen	21
<b>4 Bestehende Partizipation in gesetzlichen Verfahren (Ist-Zustand)</b>	22
4.1 Grundsatz: Beschränkte Öffentlichkeit des Verfahrens	22
4.2 Funktionen der Partizipation	23
4.2.1 Information der Behörde	23
4.2.2 Information der Öffentlichkeit und Rechtsschutz Drittbetroffener	24
4.3 Erleichterte Konsensfindung und erhöhte Akzeptanz	24
4.4 Minimierung des Vollzugsdefizits durch öffentliche Kontrolle	25
4.5 Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und Ausnahmeregelungen	26
4.5.1 Raumordnung (Landesentwicklungsplan und Regionalplan)	26
4.5.1.1 Raumplanung	26
4.5.1.2 Raumordnungsverfahren	28
4.5.2 Luftverkehrsrechtliche Genehmigung und Planfeststellung	29
4.5.2.1 Luftverkehrsrechtliche Genehmigung	29
4.5.2.2 Planfeststellung	30
4.5.3 Festlegung der Flugverfahren	31

<b>5 Möglichkeiten einer weitergehenden Positivierung von Partizipation</b> . . . . .	33
5.1 Mindestanforderungen . . . . .	33
5.2 Grenzen. . . . .	33
5.3 Weitergehende Beteiligungsformen in der Flughafenplanung Frankfurt/Rhein-Main. . . . .	34
5.3.1 Die Mediation bezüglich des Flughafens Frankfurt/Main. . . . .	34
5.3.2 Das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt . . . . .	36
5.3.3 Ergebnis . . . . .	37
5.4 Lösungsansätze des Kommissionsentwurf zu einem Umweltgesetzbuch . . . . .	38
5.5 Andere Lösungsansätze . . . . .	41
5.5.1 Legislativentscheidung. . . . .	41
5.5.2 Volksabstimmung über raumbedeutsame Vorhaben. . . . .	43
5.6 Fazit. . . . .	44
<b>6 Zusammenfassung</b> . . . . .	46
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> . . . . .	50
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	54
<b>Quellenverzeichnis</b> . . . . .	62

# 1

## Einleitung

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Frage, in welcher Weise sich die „Partizipationsverfahren“, wie sie im Zusammenhang mit der Ausbauplanung des Flughafens Frankfurt/Rhein-Main erprobt wurden, mit den gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren für die Zulassung raumbedeutsamer Vorhaben verknüpfen lassen. Diese Frage wurde – etwa im Zusammenhang mit Planungen von Atomanlagen – bereits in den 70er Jahren diskutiert.<sup>1</sup> Sie tauchte dann Anfang der 90er Jahre im Zusammenhang der Zulassung von gentechnischen Arbeiten und von Abfallbehandlungsanlagen<sup>2</sup> wieder auf und erlangte vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen um den Bau der „Startbahn 18 West“ anlässlich der gegenwärtigen Diskussion um den Ausbau des Rhein-Main-Flughafens<sup>3</sup> neue Aktualität.

Im Rahmen dieser Studie<sup>4</sup>, die im Auftrag der IFOK GmbH (Bensheim) für die Hessische Staatskanzlei angefertigt wurde, steht die Frage im Mittelpunkt, in welcher Weise sich durch eine Veränderung der Verfahrensbestimmungen eine verstärkte Nutzung partizipativer Ansätze erreichen lässt. Diese Frage ist von allgemeiner Bedeutung und weist über den konkreten Anlass der Erweiterungsdebatte am Rhein-Main-Flughafen hinaus. Angesichts der in vielen gesellschaftlichen Bereichen zu beobachtenden, oftmals mit einschneidenden Wirkungen verbundenen Veränderungsprozesse stellt sich generell die Frage, auf welche Weise partizipative und direkt-demokratische Prozesse in der Lage sind, zur gesellschaftlichen Auseinandersetzung über die notwendigen Weichenstellungen und den angemessenen Ordnungsrahmen einen Beitrag zu leisten.

1

Für eine Diskussion der damit zusammenhängenden Rechtsfragen siehe: *Blümel*, in: FS für Forsthoff, sowie die Beiträge in: *Blümel*, Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen. Im Zusammenhang mit der in Nordhessen geplanten Wiederaufbereitungsanlage für atomare Rückstände hatte die Hessische Landesregierung ebenfalls Modelle frühzeitiger Partizipationsverfahren erarbeiten lassen (siehe etwa die Untersuchung von: *Überhorst*).

2

Siehe etwa die Beiträge in: *Claus/Wiedemann*, Umweltkonflikte und in: *Holzinger/Weidner*, Alternative Konfliktregelungsverfahren sowie: *Führ*, IUR 1990, S. 52.

3

Quellen im WWW zur Diskussion um den Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main: <http://www.mediation-flughafen.de/>, <http://www.dialogforum-flughafen.de/>, <http://www.ausbau.flughafen-frankfurt.com/>, <http://www.ig-oekoflughafen.de/>, <http://www.unser-forum.de/>, <http://www.rhein-main-institut.de/>, <http://www.fluglaerm.de/>.

4

Dem Charakter eines Kurzgutachtens entsprechend, sollen im Folgenden die wesentlichen Eckpunkte der aus juristischer Sicht relevanten Aspekte beleuchtet werden. Die Nachweise in den Anmerkungen beschränken sich auf wenige, meist exemplarische Belege, in denen sich in der Regel eine umfassendere Auseinandersetzung mit der jeweiligen Frage und der einschlägigen Rechtsprechung und Literatur findet.

## 2

### Begriffsbestimmungen – Eingrenzung des Untersuchungsrahmens

#### 2.1

##### Begriffsbestimmungen

*Verfahren* ist kein Rechtsbegriff. Dennoch gibt es gesetzliche Anhaltspunkte für eine Eingrenzung dieses Begriffs; § 9 VwVfG<sup>5</sup> enthält eine Legaldefinition des *Verwaltungsverfahrens*:

„Das *Verwaltungsverfahren* im Sinne dieses Gesetzes ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages ein.“

Viele gesetzlich normierte Verfahren sind *Verwaltungsverfahren* und fallen daher unter diese Legaldefinition. Allerdings sind nicht alle positivierten Verfahren auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet, wie beispielsweise die Gesetzgebungsverfahren im Sinne der Art. 76 ff. GG oder aber auch die Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG i.V.m. § 13 HLPG<sup>6</sup>. Während erstere mit *Verwaltungsverfahren* nahezu nichts gemein haben, besteht hinsichtlich des Raumordnungsverfahrens durchaus eine strukturelle Ähnlichkeit. Die vorliegende Untersuchung soll nicht den gesamten Bereich aller gesetzlich normierter Verfahren abdecken. Im Zentrum stehen vielmehr solche Verfahren, die *verwaltungsverfahrensähnlich* sind. Auch der Begriff des „partizipativen Verfahrens“ oder auch der „Partizipation“<sup>7</sup> selbst ist kein Rechtsbegriff. Es ist daher zunächst geboten, diesen Begriff in einem weiten Sinn zu verstehen, im Sinn von Teilhabe, Mitwirkung und Mitbestimmung an Entscheidungen. Die dem Öffentlichkeitsprinzip zuzurechnende Beobachtung soll als passive Form der Beteiligung nicht zur Partizipation gerechnet werden.<sup>8</sup> Partizipativ kann sich ein Verfahren nennen, das (Personen-) Kreise

5

Insofern gleichlautend: Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz.

6

Beim Abschluss des Raumordnungsverfahrens fehlt es schon an der gemäß § 35 VwVfG erforderlichen Außenwirkung. – Dazu: *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung § 7 Rn. 38 ff.

7

Zum Begriff der „Partizipation“ und dessen Rolle in der Diskussion um die „Demokratisierung“ der Planung bereits: *Blümel*, in: FS für Forsthoff, passim.

8

Eine solche Abgrenzung nimmt auch *Schmidt Glaeser*, VVDStRL 31, S. 183 und 185 f. vor.

einbezieht, die nicht notwendig am Verfahren beteiligt sein müssen. Für verwaltungsverfahrensähnliche Verfahren bedeutet dies, dass die Beteiligung über die – notwendige – Teilnahme des Entscheidungsträgers selbst hinaus gehen muss. Dabei könnte sich die Partizipation von einer Beteiligung der Antragsteller und Drittbetroffenen bis hin zu einer Partizipation der Öffentlichkeit schlechthin erstrecken. Die Frage nach der Partizipation ist also weniger die Frage nach dem „Ob“ der Partizipation als die Frage nach dem (Personen-) Kreis der Partizipation. Doch Partizipation kann sich nicht nur nach dem beteiligten Kreis unterscheiden, auch eine Unterscheidung in der Dimension des „Woran-Beteiligens“ ist denkbar. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen ist daher nicht nur punktuell und nicht nur beschlussorientiert, sondern phasendifferenziert zu sehen. Partizipation kann natürlich erst im Beschlussstadium erfolgen, sie ist aber auch schon in der ersten Phase denkbar.<sup>9</sup>

Die folgende Untersuchung wird sich also stets in einem zweidimensionalen personell-zeitlichen Feld bewegen müssen.

## 2.2

### **Eingrenzung des Untersuchungsrahmens**

Die gesetzlichen Vorgaben für die verschiedenen verwaltungsverfahrensähnlichen Verfahren sind höchst unterschiedlich und von einer Vielfalt, dass ihre Darstellung den Rahmen dieser Studie sprengen würde. Ausgehend vom Anlass dieser Untersuchung, soll sich daher die Darstellung auf die Planung und Zulassung von Infrastrukturprojekten für den Luftverkehr und hier speziell auf Verkehrsflughäfen konzentrieren. Da die meisten Verfahrensschritte aber auch bei anderen raumbedeutsamen Verfahren Anwendung finden, sind die Ergebnisse weitgehend übertragbar.

Für eine juristische Bewertung partizipativer Ansätze sind zuerst die europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben zu erarbeiten (Kapitel 3). Im Anschluss daran ist der positiv-rechtliche Status quo im Hinblick darauf zu beschreiben, an welchen Punkten Verknüpfungsmöglichkeiten zu den erweiterten Partizipationsmodellen bestehen (Kapitel 4). Auf dieser Grundlage lassen sich die praktizierten weitergehenden Beteiligungsformen in der Flughafenplanung Frankfurt/Rhein-Main daraufhin betrachten, in welchem Umfang sie sich mit den gesetzlich normierten Verfahren verknüpfen lassen (Kapitel 5). Aus der Gegenüberstellung des einfachgesetzlichen Gestaltungsspielraums mit den praktizierten Partizipationsmodellen lässt sich abschließend der Frage nachgehen, welche Möglichkeiten einer Positivierung von erweiterten Partizipationsmodellen in Betracht kommen.

<sup>9</sup>

*Schmidt Glaeser, VVDStRL 31, S. 191.*

## 3

### Vorgaben aus Europa- und Verfassungsrecht

Möchte der Gesetzgeber gesetzliche Verfahren gestalten, ist er bei der Ausgestaltung der Partizipation nicht frei, denn er ist an die verbindlichen Vorgaben des Europarechts und des Verfassungsrechts gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 10 i.V.m. Art. 249 EGV). Lediglich innerhalb des damit abgesteckten Gestaltungsrahmen kann er sich auf sein freies Ermessen, auf Gründe der Zweckmäßigkeit, auf staatspolitische Notwendigkeiten oder andere ähnliche Erwägungen zu berufen.<sup>10</sup> Weicht der Gesetzgeber von verfassungsrechtlichen Vorgaben ab, ist das betreffende Gesetz nichtig.<sup>11</sup> In dem Bereich zwischen gemeinschafts- und verfassungsrechtlichen *Mindestanforderungen* und *Grenzen* kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Bewertungsvorrang zu.<sup>12</sup> Diesen Bereich legislativer Freiheit gilt es zunächst zu umschreiben.

#### 3.1

##### Europarechtliche Vorgaben

Europarechtliche Anforderungen ergeben sich für die hier zu betrachtenden Vorhaben in erster Linie aus dem gemeinschaftlichen Sekundärrecht. Die Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten<sup>13</sup>, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG vom 3. März 1997<sup>14</sup>, bindet den nationalen Gesetzgeber dahingehend, für die in enumerativ im Anhang der Richtlinie genannten Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen.

Art. 6 Abs. 1 UVP-RL enthält Vorgaben für die Partizipation von Behörden, die durch das umweltverträglichkeitsprüfungspflichtige Vorhaben in ihren umweltbezogenen Aufgabenbereichen berührt werden. Art. 6 Abs. 2 UVP-RL schreibt dem Gesetzgeber vor, dass dafür Sorge zu tragen ist, dass die Öffentlichkeit die

<sup>10</sup>

*BVerfG*, Entscheidung vom 23. Oktober 1951, *BVerfGE* 1, S. 36; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20 Rn. 20.

<sup>11</sup>

*Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 20 Rn. 23 f.

<sup>12</sup>

*BVerfG*, Beschluss vom 12. Januar 1982 – „Söhlde“ –, *BVerfGE* 59, S. 229; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20 Rn. 20. – Zur Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers: *BVerfG*, Beschluss vom 27. November 1990 – „Josefine Mutzenbacher“ –, *BVerfGE* 83, S. 140 ff.; *BVerfG*, Beschluss vom 8. August 1978 – „Kalkar I“ –, *BVerfGE* 49, S. 131 f.

<sup>13</sup>

Richtlinie 85/337/EWG vom 27. Juni 1985, ABl. Nr. L 175, S. 40.

<sup>14</sup>

Richtlinie 97/11/EG vom 3. März 1997, ABl. Nr. L 73, S. 5.

Genehmigungsanträge sowie die nach Art. 5 der Richtlinie einzuholenden Umweltinformationen<sup>15</sup> der „Öffentlichkeit“ zugänglich gemacht werden müssen. Darüber hinaus muss der „betroffenen Öffentlichkeit“ Gelegenheit gegeben werden, sich vor der Erteilung der Genehmigung zu den Anträgen und Informationen zu äußern.<sup>16</sup> Die weitergehenden Details zu der Partizipation der Öffentlichkeit zu regeln, überlässt Art. 6 Abs. 3 UVP-RL dem nationalen Gesetzgeber. Insbesondere ist es damit seine Sache den Personenkreis einzugrenzen, der durch das Vorhaben betroffen ist, und sich daher zu den zugänglich gemachten Unterlagen äußern können muss.<sup>17</sup> Nach Art. 8 UVP-RL muss der Gesetzgeber dafür Sorge tragen, dass die Ergebnisse der Anhörung bei der Entscheidung der Behörde über die Zulässigkeit des Vorhabens berücksichtigt werden. Schließlich ist nach Art. 9 Abs. 1 UVP-RL die Entscheidung einschließlich der sie tragenden Gründe sowie eine Beschreibung der Maßnahmen mit denen erhebliche nachteilige Auswirkungen vermieden, verringert und soweit möglich ausgeglichen werden sollen der Öffentlichkeit bekannt zu machen.

Nach Ablauf der Umsetzungsfrist ist die Richtlinie 97/11/EG seit dem 14. März 1999 teilweise unmittelbar geltendes Recht.<sup>18</sup>

### 3.2

#### Verfassungsrechtliche Vorgaben

Im Grundgesetz ist von Partizipation, Teilhabe, Mitwirkung und Mitbestimmung an *Verwaltungsentscheidungen* nicht ausdrücklich die Rede.<sup>19</sup> Die Vorgaben des Verfassungsrechts sind dadurch weniger konkret formuliert als die europarechtlichen – gleichwohl ergeben sich daraus nicht unbedeutende Bindungen des Gesetzgebers.

15

Die einzuholenden Informationen und damit der Umfang der der Öffentlichkeit zugänglich zu machenden Unterlagen wird in Angang IV der UVP-RL näher bestimmt.

16

Dazu: *Erbguth/Schink*, UVPG, Einleitung Rn. 17 ff., §9 Rn. 12; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 155; *Wagner*, in: Hoppe, UVPG, §9 Rn. 5 ff.

17

*Laubinger*, HdUR II, „Öffentlichkeitsbeteiligung“, Sp. 1498.

18

*Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, Kap. 3 Rn. 4.

19

*Schmidt Glaeser*, VVDStRL 31, S. 183.

### 3.2.1 Demokratiegrundsatz

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer Bundesstaat, in dem alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht (Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1 GG). Nach dem Demokratiegrundsatz des Grundgesetzes muss also die Ausübung jeder staatlichen Gewalt legitimiert sein, indem sie in einer ununterbrochenen demokratischen Legitimationskette auf das Volk zurückführbar ist.<sup>20</sup> Da nur das Parlament über Wahlen demokratisch legitimiert ist, bedürfen alle anderen staatlichen Organe ihrerseits der Legitimation durch das Parlament.<sup>21</sup> Für die Verwaltung geschieht dies durch das Gebot der Rechtmäßigkeit der Verwaltung des Art. 20 Abs. 3 GG (siehe unten 3.2.3).<sup>22</sup> Dadurch wird die Verwaltung derart an die legislativen Vorgaben – des demokratisch legitimierten Gesetzgebers – gebunden, dass es für eine Verwaltungsentscheidung einer – zusätzlichen – demokratischen Legitimation, etwa durch erweiterte Partizipation, grundsätzlich nicht bedarf.<sup>23</sup>

Allerdings ist nicht jede Verwaltungsentscheidung durch das Gesetz konditional programmiert (Wenn-Dann-Schema). In Entscheidungen mit zunehmend planarischem Charakter finden sich auch zunehmend inhaltlich offene Abwägungsspielräume, denn eine Gestaltung der vielfältigen und sich oft erst im Verfahren in allen Auswirkungen abzeichnenden Ursachen- und Problemzusammenhängen komplexer Verwaltungsentscheidungen ist oft nur mittels einer finalen Programmierung (Zweck-Mittel-Schema) möglich.<sup>24</sup> Derartigen Entscheidungen mit schwacher gesetzlicher Determinierung wird durch eine Beteiligung der Öffentlichkeit ein „Stück demokratischer Legitimation“ verliehen, die um so wichtiger wird, je offener die gesetzlichen und damit parlamentarisch-demokratischen Vorgaben sind.<sup>25</sup> Es kann also im Demokratiegrundsatz das Gebot gese-

<sup>20</sup> BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 1972 – „Facharzt“ –, BVerfGE 33, S. 158; Böckenförde, HStR I, §22 Rn. 11. – Näher dazu: BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – „Öffentlichkeitsarbeit“ –, BVerfGE 44, S. 138 ff.; BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978, BVerfGE 47, S. 271; BVerfG, Urteil vom 31. Oktober 1990 – „Bezirksvertretung Hamburg“ –, BVerfGE 83, S. 70 f.

<sup>21</sup> Degenhart, Staatsrecht I, Rn.2.

<sup>22</sup> BVerfG, Beschluss vom 8. August 1978 – „Kalkar I“ –, BVerfGE 49, S. 125.

<sup>23</sup> Hellmann, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 170 ff.; Laubinger, HdUR II, „Öffentlichkeitsbeteiligung“, Sp. 1497.

<sup>24</sup> Einführend hierzu: Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, Kap. 3 Rn. 51. – Weiterführend: Brohm, in: FS für Blümel, S. 81.

<sup>25</sup> Steinberg et al., Beschleunigung, S. 143.

hen werden, die Öffentlichkeit um so mehr in den Entscheidungsprozess einzu-  
beziehen, je ungenauer die parlamentarisch-demokratischen – also gesetzlichen  
– Vorgaben sind.<sup>26</sup> Dies kann in der Grundordnung des Grundgesetzes, das eine  
unmittelbare demokratische Legitimation der Verwaltung nicht kennt, freilich  
nur eine eher „rhetorische Bedeutung“ haben.<sup>27</sup>

Der demokratische Charakter des Staatswesens zeigt sich aber nicht allein darin,  
dass sich Legislativakte – seien es solche des Parlaments, seien es solche, die der  
Exekutive zuzurechnen sind<sup>28</sup> – durch den Wahlakt auf den Willen des Volkes  
zurückführen lassen. Vielmehr sollen eine Reihe von Verfahrensgrundsätzen  
(Transparenz des Verfahrens, Möglichkeit der Einbringung von Kontrastinforma-  
tionen, mehrfache Beratung etc.) dazu beitragen, den institutionellen Rahmen  
des Gesetzgebungsprozesses so auszugestalten, dass die „Idee des vernunftge-  
mäßigen Gesetzes“, in möglichst großem Umfang die Chance erhält, sich zu ver-  
wirklichen. Der demokratische Prozess ist dementsprechend darauf angelegt,  
dass er zur Verwirklichung der in der Staatsidee angelegten „Intention auf Ge-  
meinwohlrichtigkeit“<sup>29</sup> beiträgt. Dieser Intention dienen partizipative Elemente,  
wie sie auch im geltenden Verwaltungsverfahrensrecht zu finden sind, durch-  
aus. Der demokratische Aspekt trägt demnach – neben der grundrechtlichen  
Fundierung (siehe dazu 3.2.4) – zur verfassungsrechtlichen Abstützung der For-  
derung nach einer partizipationsfreundlichen Ausgestaltung hoheitlicher Ent-  
scheidungsverfahren bei.

Andererseits darf die von dem Demokratiegrundsatz, aber auch von dem  
Rechtsstaatsgebot geforderte durchgehende Legitimationskette zwischen Ent-  
scheidungsorgan und Souverän nicht dadurch unterbrochen werden, dass *Ent-  
scheidungen* durch nicht demokratisch legitimierte Personen getroffen werden.  
Dies schließt zwar eine Partizipation in Form der Information, Anhörung und Er-  
örterung nicht aus, die *entscheidende Stelle* muss aber stets materiell und *per-  
sonell* in vollem Umfang der Steuerung des vom Volk gewählten Parlaments un-  
terliegen.<sup>30</sup> Da die demokratische Legitimation auf das Staatsvolk als Gesamt-

26  
Lange, VerwArch 1991, S. 12 f.; UGB-KomE, S. 639.

27  
Eine ausführliche Analyse dazu findet sich bei: Schmidt Glaeser, VVDStRL 31, S. 214 ff.

28  
Zu den verschiedenen legislativen Handlungsformen und den dabei zu beachtenden Anforderungen siehe:  
von Bogdandy, Gubernative Rechtsetzung.

29  
Zu dieser Intention, ihrer verfassungsrechtlichen Fundierung und den daraus erwachsenden Anforderungen  
an Normsetzungsverfahren im Umwelt- und Technikrecht siehe: Denninger, Verfassungsrechtliche Anforderun-  
gen.

30  
In Bezug auf die Beteiligung der Öffentlichkeit: Böckenförde, HStR I, §22 Rn. 20; Hellmann, Öffentlichkeits-  
beteiligung, S. 219 f. – In Bezug auf die Beteiligung von Verbänden: Bender, HdUR II, „Verbandsbeteiligung“,  
Sp. 2555.

heit bezogen ist, können gesellschaftliche Gruppen und Organisationen von Bürgern – selbst wenn sie zahlenmäßig stark sind – sich darauf nicht berufen, weil sie ihre Legitimation aus der grundrechtlichen Freiheit der Einzelnen beziehen.<sup>31</sup>

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der „Josefine Mutzenbacher“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Bei der Frage der Besetzung der Bundesprüfstelle nach § 9 Abs. 2 GjSM ging es nicht um *Partizipation*, sondern um die Regelung der Besetzung eines *Amtes*, denn die Beizter der Bundesprüfstelle werden nicht als Private, sondern als Amtspersonen tätig. In diesem Zusammenhang ist die Hinzuziehung von Vertretern gesellschaftlicher Gruppen unter dem Gesichtspunkt gerechtfertigt gewesen, dass die „Entscheidungen, die die Presse- und Kunstfreiheit betreffen, möglichst in einer gewissen Staatsferne“ ergehen sollten. Dabei geht es bei der Bundesprüfstelle „nicht um eine Kontrolle durch die relevanten gesellschaftlichen Gruppen, sondern um die Beteiligung derjenigen Kreise, die für die Beurteilung des jugendgefährdenden Charakters oder der künstlerischen Bedeutung besonders qualifiziert sind. Mithin erfolgt im Fall des § 9 Abs. 2 GjSM keine Partizipation, sondern eine Heranziehung von besonderem Sachverstand.“<sup>32</sup> Die zu treffende Entscheidung bleibt ein Akt des Staates.

### 3.2.2

#### Gewaltenteilungsgrundsatz

Entsprechendes ergibt sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz. In seinem Schema ist der Gesetzesvollzug – diejenige Ausübung öffentlicher Gewalt, die dazu dient, Gesetzeszwecke zu verwirklichen – Sache der Exekutive. Damit steht diese Grundsatz einer Verwirklichung von Gesetzen durch gesellschaftliche Kräfte als ihre eigene Angelegenheit entgegen, sofern keine Selbstverwaltungseinheiten (etwa in Gestalt einer Kommune oder einer anderen Körperschaft des öffentlichen Rechts) gebildet werden. Es ist dabei durchaus fraglich, ob bei Einschaltung gesellschaftlicher Gruppen überhaupt noch der Vollzugsbegriff passt, oder ob nicht das Thema des Verwaltungsrechts und damit die Grenze zum Privatrecht überschritten ist.<sup>33</sup>

Zum Grundsatz der Gewaltenteilung – der sachlich zutreffender als „Gewaltenteilung“ zu bezeichnen wäre<sup>34</sup> – gehört aber auch, dass rechtlich ausge-

31

*Böckenförde*, HStR I, § 22 Rn. 29. – Im Ergebnis auch Verwaltungsreferenden ablehnend: *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 353 f. und schon zuvor: *Steinberg*, Verw. 1983, S. 465 ff. und 484 f.

32

*BVerfG*, Beschluss vom 27. November 1990 – „Josefine Mutzenbacher“ –, BVerfGE 83, S. 149 ff.

33

*di Fabio*, VVDStRL 56, S. 241 f.

34

Siehe dazu ausführlich: von *Bogdandy*, Gubernative Rechtsetzung, S. 148 ff.

formte Formen gegenseitiger Kontrolle bestehen. Eine frühzeitige und umfassende Partizipation Drittbetroffener und der Öffentlichkeit kann vor dem Hintergrund, dass eine spätere gerichtliche Überprüfung des Verfahrensergebnisses nicht auszuschließen ist, den Gedanken der gegenseitigen Ergänzung und Kontrolle der verschiedenen Staatsgewalten bereits in die Entscheidungsfindung integrieren. Partizipative Elemente schaffen damit einen institutionellen Rahmen, der den Gedanken des ex-post-Rechtsschutzes gegen Akte staatlicher Gewalt und der daraus erwachsenden Gewaltenbalancierung bereits im Vorfeld des Hoheitsaktes wirksam werden lässt.

### 3.2.3

#### Rechtsstaatsgebot

Während der Demokratiegrundsatz auf die Frage nach dem *Träger* und *Inhaber*, nicht dem Inhalt der staatlichen Herrschaftsgewalt antwortet, antwortet das Rechtsstaatsgebot auf die Frage nach *Inhalt*, *Umfang* und *Verfahrensweise* staatlicher Tätigkeit.<sup>35</sup> Das Rechtsstaatsgebot hat im Grundgesetz keine ausdrückliche Erwähnung erfahren, es leitet sich jedoch aus den Regelungen der Art. 20 Abs. 3 und 28 Abs. 1 GG ab.<sup>36</sup>

#### 3.2.3.1

##### Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Für die vollziehende Gewalt ist das Gesetz Auftrag und Grenze, es ist Befugnisnorm und Organisationsstatut. Im Schrifttum wurde aus der im Rechtsstaatsgrundsatz verwurzelten Bindung der Verwaltung an das Gesetz das Gebot der Vorhersehbarkeit der Entscheidung entwickelt. Damit ist für mehrpolige Verfahren die Verfahrensklarheit wichtiges rechtsstaatliches Gebot. Die mit konträren Interessen Beteiligten müssen in jeder Phase des Verfahrens erkennen können, worum es geht und welche Teile des komplexen Verwaltungsgegenstands bereits verbindlich entschieden werden sollen. Nur eine klare Gliederung der Entscheidungsphasen und die Eindeutigkeit des phasenspezifischen Entscheidungsgehalts gestatten es, solche Verfahren zu strukturieren.<sup>37</sup> Damit legt dieses Gebot nahe, die Öffentlichkeit bereits im entscheidungsvorbereitenden Ver-

35

Böckenförde, HStR I, § 22 Rn. 83.

36

Zum Rechtsstaatsprinzip: Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20 Rn. 18 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen zu Literatur und Rechtsprechung.

37

Schmidt-Abmann, HStR I, § 24 Rn. 61 und 77.

fahren zu beteiligen. Eine Beteiligung möglicherweise Drittbetroffener kann darüber hinaus einer frühzeitigen und wirksamen Verteidigung der Rechte des Einzelnen dienen, was dem Rechtsstaatsgrundsatz zu optimaler Wirksamkeit verhelfen kann.<sup>38</sup>

Auch gegen eine Beteiligung von Verbänden – die von der Gewährung rechtlichen Gehörs zu unterscheiden ist – ist aus rechtsstaatlicher Hinsicht nichts einzuwenden. Da der Zweck einer solchen Partizipation allein in der Informationsfunktion für die Verwaltung besteht (siehe dazu unten 4.2.1), soll sie die Funktionstüchtigkeit der Verwaltung durch Steigerung ihres Problembewältigungspotentials angeheben und administrativen Fehlbeurteilungen vorbeugen.<sup>39</sup>

### 3.2.3.2 Abwägungsgebot

Unmittelbar aus dem Rechtsstaatsgebot ergibt sich für alle Bereiche der räumlichen Gesamt- und Fachplanung das Abwägungsgebot, das „in seinem Anwendungsbereich in einer für planerische Entscheidungen spezifischen Weise dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung trägt“.<sup>40</sup> Das rechtsstaatliche Abwägungsgebot ist vom Bundesverwaltungsgerichts entwickelt und vom Bundesverfassungsgericht gebilligt worden.<sup>41</sup> Es enthält das Gebot, die von einer Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Da das Abwägungsgebot allgemein und unabhängig von einer gesetzlichen Positivierung gilt, ist es auch im Bereich des Planungsrechts der Länder zu beachten. Dort gilt es nicht nur als landesrechtlicher Grundsatz, sondern ist unmittelbar bundesverfassungsrechtlich gesichert<sup>42</sup> und unterliegt damit auch der Gerichtsbarkeit des Bundes.<sup>43</sup> Das Abwägungsgebot verlangt,

38

Eine Übersicht dazu findet sich bei: *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 199 f.

39

*Bender*, HdUR II, „Verbandsbeteiligung“, Sp. 2555; *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, 3. Aufl., Kap. 3 Rn. 233.

40

*BVerwG*, Urteil vom 23. Januar 1981, BVerwGE 61, S. 301.

41

*BVerwG*, Urteil vom 12. Dezember 1969, BVerwGE 34, S. 304; *BVerwG*, Urteil vom 14. Februar 1975 – „B42“ –, BVerwGE 48, S. 63; *BVerfG*, Beschluss vom 30. November 1988 – „Straßenverkehrslärm“ –, BVerfGE 79, S. 198 f.; *BVerfG*, Beschluss vom 6. Juni 1989 – „Reiten im Walde“ –, BVerfGE 80, S. 162 f.

42

*BVerwG*, Urteil vom 23. Januar 1981, BVerwGE 61, S. 301.

43

Ausführlich zu den Anforderungen des Abwägungsgebots: *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, §3 Rn. 57 ff.

„dass – erstens – eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass – zweitens – in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass – drittens – weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen Belange verkannt, noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung ermächtigte Stelle in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Die darin liegende Gewichtung der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange ist vielmehr im Gegenteil ein wesentliches Element der planerischen Gestaltungsfreiheit ...“<sup>44</sup>

Die erste und zweite Stufe der Abwägungsentscheidung sieht das Bundesverwaltungsgericht als *Tatbestandsvoraussetzungen*, die eine Subsumtion und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe erfordern, erst in der abschließenden Abwägung kommt der Behörde ein *Planungsermessen* zu.<sup>45</sup>

„Allem Abwägen vorausgesetzt ist die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials. Dies umfasst erstens die abstrakt-begriffliche (tatbestandliche) Abgrenzung der Gesichtspunkte, die abwägungserheblich sind, und zweitens die Entscheidung darüber, welche konkret vorliegenden Umstände unter diese Begriffe subsumiert werden können. Bei beiden Vorgängen handelt es sich [...] um Rechtsanwendung und um nichts anderes als das.“<sup>46</sup>

Hieraus ergeben sich absolute Grenzen für die Möglichkeit von Partizipation. Handelt es sich bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und der Gewichtung der in die Abwägung eingestellten Belange um reine Rechtsanwendung, so ist eine Partizipation hieran von vornherein versagt, denn die zur Rechtsanwendung berufene Behörde kann nicht Dritte damit betrauen, weil ihre – wenn auch mehrfach vermittelte – demokratische Legitimation die Verwaltung zu verantwortlicher Entscheidung nach Gesetz und Recht verpflichtet. Dies bedeutet Verfahrensherrschaft und Letztentscheidungsmandat der Behörde.<sup>47</sup> Dies führt nicht dazu, dass Abwägungsmaterial, welches von Dritter

44

BVerwG, Urteil vom 14. Februar 1975 – „B42“ –, BVerwGE 48, S. 63.

45

BVerwG, Urteil vom 14. Februar 1975 – „B42“ –, BVerwGE 48, S. 63; BVerwG, Urteil vom 5. Juli 1974, BVerwGE 45, S. 322; *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, §3 Rn. 59 ff.

46

BVerwG, Urteil vom 5. Juli 1974, BVerwGE 45, S. 322.

47

Dazu: *di Fabio*, VVDStRL 56, S. 233 ff.; *Schmidt-Preuß*, VVDStRL 56, S. 175 f.

Seite erstellt wurde, nicht herangezogen werden dürfte; jedoch muss die Behörde jeweils eigenständig entscheiden, welchen Stellenwert, sie diesen Materialien einräumt und ob gegebenenfalls weitere Ermittlungen erforderlich sind. Anders könnte es im Hinblick auf die eigentliche Abwägungsentscheidung stehen, die ja in einem planerischen Ausgleichen von gegenläufigen Belangen besteht. Allerdings hat der in der Abwägung vorzunehmende Interessenausgleich zwischen öffentlichen und privaten Belangen einen hohen Gemeinwohlbezug und eine hohe Grundrechtsrelevanz, sodass er eine originär hoheitliche Tätigkeit darstellt, die einer Privatisierung nicht zugänglich ist, denn sowohl das Abwägen als Vorgang, wie auch die Abgewogenheit des Ergebnisses sind die wesentlichen hoheitlichen Elemente der Abwägungsentscheidung. Hier wird ein Ausgleich der betroffenen öffentlichen Belange nach einem öffentlichen Konzept vorgenommen und gleichzeitig durch die Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen der Konflikt zwischen Staat und Bürger gelöst. Bei der Einschaltung Privater oder auch bei der Einschaltung von Konfliktmittlern darf die Planfeststellungsbehörde nicht in eine bloße Ratifikationslage gedrängt werden.<sup>48</sup> Denn auch im Rahmen der Abwägung besteht ein staatliches Letztentscheidungsmonopol, weil die demokratisch-rechtsstaatliche Verwaltungskompetenz mit Verfahrensabschluss im Mandat zu autonomer administrativer Letztentscheidung kumuliert. Es begründet zugleich die Verantwortung der Behörde und ihre Pflicht zur Konfliktschlichtung nach Gesetz und Recht.<sup>49</sup> Damit ist auch die Abwägung als solche einer Partizipation entzogen.

Das Abwägungsgebot beschränkt die Partizipationsmöglichkeiten also auf die Bereiche des Verfahrens, in denen es um einen informatorischen Beitrag zur Sachverhaltsermittlung geht. Dabei können die Partizipierenden der Behörde Informationen zwar anfragen, doch schon die Beantwortung der Frage, inwieweit diese Informationen Eingang in die Entscheidung finden sollen, ist der Partizipation entrückt. Auch im Vorstadium von Verfahren – bei einem bloß kooperativ-informalen Dialog – besteht ein Vorbelastungsverbot, das es der Behörde verbietet, sich durch einseitige, präjudizielle Parteinahme ihrer inneren Entscheidungsfreiheit zu begeben und damit Belange Dritter und der Allgemeinheit zu missachten.<sup>50</sup>

48  
*Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, Kap. 3 Rn. 52; *Wahl*, DVBl. 1993, S. 521.

49  
*Schmidt-Preuß*, VVDStRL 56, S. 175 f. und 181.

50  
*Schmidt-Preuß*, VVDStRL 56, S. 176 f.

### 3.2.4

#### Grundrechte

Die vorstehende erläuterten verfassungsrechtlichen Grundsätze haben immer zugleich auch die Funktion hoheitliche Einschränkungen grundrechtlich geschützter Rechtspositionen an bestimmte Voraussetzungen zu binden. Im Folgenden ist auf die unterschiedlichen Dimensionen grundrechtlicher Gewährleistung und die daraus erwachsenden Implikationen für die Verfahrensgestaltung einzugehen.

#### 3.2.4.1

##### Grundrechte als Abwehrrechte

Der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes ist zunächst als Katalog von Abwehrrechten konzipiert, die den Einzelnen vor ungerechtfertigten hoheitlichen Eingriffen in den grundrechtlich geschützten Bereich bewahren sollen. Unter dem Gesichtspunkt zunehmender Privatisierung der Durchführung von Infrastrukturprojekten dürfte in diesem Bereich der staatliche Eingriff in die grundrechtlich geschützten Güter des Einzelnen immer seltener werden, denn normalerweise gehen die Beeinträchtigungen der Grundrechte in diesen Fällen von den Aktivitäten Privater aus. Das Verständnis der Grundrechte als Abwehrrechte gegen den Staat führt hier deshalb regelmäßig zu keinen Vorgaben für die Legislative, eine Partizipation Drittbetroffener oder gar der Öffentlichkeit vorzusehen.<sup>51</sup>

Gegen eine Ausweitung partizipativer Elemente könnten unter dem Aspekt einer daraus resultierenden längeren Verfahrensdauer die Grundrechte des Projektträgers, unter anderem aus Art. 14 GG, angeführt werden.<sup>52</sup> Dies gilt allerdings nur, soweit sich die Partizipation überhaupt negativ auf die Verfahrensdauer auswirkt. Dass sich eine erweiterte Partizipation verfahrensverzögernd auswirkt, hat der Bundesgesetzgeber angenommen, als er beispielsweise im Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz<sup>53</sup> die Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit in zahlreichen Verfahren eingeschränkt hat. Empirische Untersuchungen konnten jedoch zeigen, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung von den Antragstellern eher als positiv empfunden wird und darin kein Beitrag zur Ver-

51

So auch mit ausführlicher Herleitung: *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 77 ff.

52

*Führ*, Sanierung, S. 33; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 222 f.; *Steinberg*, DÖV 1982 S. 621 f.

53

Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern und im Land Berlin vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I 1991, S. 2174), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I 1999, S. 2659).

längerung der Verfahrensdauer gesehen wird. Es kann daher angenommen werden, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht terminführend ist, dass also die Dauer des Verfahrens nicht durch die zeitlichen Vorgaben für die öffentliche Bekanntmachung, die Auslegung und die Einwendungsfristen sowie den Erörterungstermin bestimmt wird.<sup>54</sup>

Auch in den Fällen, in denen tatsächlich eine Verzögerung zu erwarten ist, bedeutet dies nicht, dass darin bereits ein Verstoß gegen Art. 14 GG zu sehen ist. Vielmehr sind die Beeinträchtigungen der Freiheitsrechte aus Art. 14 GG mit den gegenüberstehenden Belangen abzuwägen. So lange jedenfalls, wie die Beteiligungsrechte nicht so beschaffen sind, dass sie die Entscheidung vereiteln oder unabsehbar verzögern, dürfte eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung unproblematisch möglich sein.

#### 3.2.4.2

##### Weitere Grundrechtsdimensionen

Über den Aspekt der Grundrechte als Abwehrrechte hinaus hat das Bundesverfassungsgericht aber noch eine weitere Wirkungsdimensionen der Grundrechte entwickelt. Es leitet eine staatliche Verpflichtung zum Schutz grundrechtlicher Schutzgüter aus dem Verständnis der Grundrechte als Elemente der objektiven Rechtsordnung her.<sup>55</sup>

„Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthalten die grundrechtlichen Verbürgungen nicht lediglich subjektive Abwehrrechte des Einzelnen gegen die öffentliche Gewalt, sondern stellen zugleich objektivrechtliche Wertentscheidungen der Verfassung dar, die für alle Bereiche der Rechtsordnung gelten und Richtlinien für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung geben; dies wird am deutlichsten in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG ausgesprochen, wonach es Verpflichtung aller staatlichen Gewalt ist, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Daraus können sich verfassungsrechtliche Schutzpflichten ergeben, die es gebieten, rechtliche Regelungen so auszugestalten, dass auch die Gefahr von Grundrechtsverletzungen eingedämmt bleibt.“<sup>56</sup>

54

*Steinberg et al.*, Beschleunigung, S. 52 und 142.

55

Dass es sich bei Grundrechten um Elemente der objektiven Rechtsordnung handelt, ist ständige Rechtsprechung seit: *BVerfG*, Urteil vom 15. Januar 1958 – „Lüth“ –, *BVerfGE* 7, S. 205. – Eine ausführliche Darstellung findet sich bei: *Steinberg*, *Der ökologische Verfassungsstaat*, S. 79 ff.

56

*BVerfG*, Beschluss vom 8. August 1978 – „Kalkar I“ –, *BVerfGE* 49, S. 141 f.

Wegen des Parlamentsvorbehalts ist der Gesetzgeber gefordert, zu entscheiden, wie diese Schutzpflicht zu erfüllen ist. Der Schutzanspruch geht aber jedenfalls dahin, dass „die öffentliche Gewalt Vorkehrungen zum Schutze des Grundrechts trifft, die nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind“.<sup>57</sup> Dieser Schutzpflicht kann der Gesetzgeber auch dadurch nachkommen, dass er die Durchführung potentiell grundrechtsgefährdender Vorhaben „von einer vorherigen staatlichen Genehmigung [...] und die Erteilung solcher Genehmigungen von näher geregelten materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen abhängig“ macht. Durch solche prozessualen Schutzmaßnahmen kann der Staat auch am „ehesten seiner Aufgabe genügen, unter Berücksichtigung der Allgemeinbelange einen Ausgleich zwischen den Grundrechtspositionen gefährdeter Bürger einerseits und der Betreiber andererseits herbeizuführen“. Weiter hat das Bundesverfassungsgericht in seiner „Mülheim-Kärlich“-Entscheidung in der Partizipation der Öffentlichkeit nicht nur eine informatorische Funktion für die Verwaltung gesehen, sondern auch eine Schutzfunktion für die materiellen Grundrechte. Das Bundesverfassungsgericht lässt es zwar dahinstehen, ob die Drittbeteiligung im Genehmigungsverfahren geboten ist, stellt aber fest, dass aus der „Pflicht der staatlichen Organe, sich schützend vor die darin [in den Grundrechten] genannten Rechtsgüter zu stellen“ auch eine Pflicht des Staates erwächst, entsprechende verfahrensrechtliche Sicherungen zu gewährleisten. Zu diesen gehören die Vorschriften über die Beteiligung klagebefugter Dritter.<sup>58</sup>

Dem kommt gerade in Entscheidungen mit schwacher gesetzlicher Determinierung Bedeutung zu. Hier gilt deshalb, dass je offener die materiell-rechtlichen Vorgaben gehalten werden, desto wirksamer der prozedural-rechtliche Schutz ausgestaltet sein muss.<sup>59</sup>

57

*BVerfG*, Beschluss vom 29. Oktober 1987 – „Chemiewaffen“ –, *BVerfGE* 77, S. 215.

58

*BVerfG*, Beschluss vom 20. Dezember 1979 – „Mülheim-Kärlich“ –, *BVerfGE* 53, S. 57 f., 61 und 66. – In der Literatur sprechen hier von einem Mittel präventiven Grundrechtsschutzes: *Laubinger*, *HdUR* II, „Öffentlichkeitsbeteiligung“, Sp. 1494 und 1497; *Steinberg*, *DÖV* 1982, S. 625. – Siehe dazu auch: *Denninger*, *HStR* V, § 113.

59

*Steinberg*, *DÖV* 1982, S. 625.

### 3.2.4.3

#### Gleichbehandlungsgebot

Aus dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG ergeben sich Maßstäbe für die Auswahl der Partizipierenden,<sup>60</sup> denn der Gleichheitssatz verbietet, „wesentlich Gleiches willkürlich ungleich zu behandeln“.<sup>61</sup> Dieses Verbot rückt um so mehr ins Zentrum als eine Partizipation an der eigentlichen Entscheidung – möglicherweise sogar in Form einer Volksabstimmung – vorgesehen werden soll. Hier stellt sich die Frage, wie der Kreis der Abstimmungsberechtigten zu bestimmen ist. Eine Betroffenheit nach der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Verwaltungsbezirk feststellen zu wollen, würde zu Zufallsergebnissen führen, die lediglich von der Verwaltungsorganisation abhängen.<sup>62</sup> Andererseits steht dem Gesetzgeber hier ein nicht unbeträchtlicher Typisierungsspielraum zu. Soweit die Abgrenzung unter den Gesichtspunkten der Plausibilität und der Praktikabilität erfolgt, dürfte sie aus verfassungsrechtlicher Sicht Bestand haben.

### 3.2.5

#### Rechtsweggarantie

Vorgaben für verwaltungsverfahrenähnliche Verfahren ergeben sich nicht unmittelbar aus der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, die nach ihrem Wortlaut nur auf das gerichtliche Verfahren Anwendung findet. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar aus der Rechtsweggarantie auch die Verpflichtung der Verwaltung hergeleitet, den gerichtlichen Rechtsschutz nicht zu vereiteln oder unzumutbar zu erschweren,<sup>63</sup> weitergehende Vorgaben für das Verwaltungsverfahren ergeben sich aber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts hieraus nicht.<sup>64</sup>

60  
*Führ*, Sanierung, S. 32.

61  
*BVerfG*, Beschluss vom 9. August 1978, *BVerfGE* 49, S. 165.

62  
*Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 353 f. und schon zuvor: *Steinberg*, *Verw.* 1983, S. 465 ff. und 484 f.

63  
*BVerfG*, Beschluss vom 8. Juli 1982 – „Sasbach“ –, *BVerfGE* 61, S. 110.

64  
*BVerfG*, Entscheidung vom 18. Februar 1988, *NVwZ* 1988, S. 523.

### 3.2.6

#### **Anspruch auf rechtliches Gehör**

Auch der Anspruch auf rechtliches Gehör ist nach dem Wortlaut des Art. 103 Abs. 1 GG nur auf das gerichtliche Verfahren anwendbar, sodass sich hieraus keine weiteren Vorgaben ergeben.<sup>65</sup> Die Anhörungspflicht für das Verwaltungsverfahren ergibt sich unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip, dessen spezielle Ausprägung in Art. 103 Abs. 1 GG festgeschrieben wurde.<sup>66</sup>

### 3.2.7

#### **Selbstregierungsgarantie der Gemeinden**

Nach Art. 28 Abs. 2 GG sind die Gemeinden dazu berufen, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Der Gesetzgeber darf den Gemeinden eine Aufgabe mit relevantem örtlichem Charakter nur aus Gründen des öffentlichen Interesses entziehen.<sup>67</sup> Damit gehört zu den unaufhebbaren Rechten der Gemeinden auch, die Interessen der örtlichen Gemeinschaft bei überörtlichen Entscheidungen zu vertreten. Bei der Ausgestaltung der Partizipation in Verfahren ist daher auch die Selbstregierungsgarantie der Gemeinden zu berücksichtigen.

### 3.2.8

#### **Gesetzgebungskompetenzen**

Schließlich ist bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Partizipation die verfassungsrechtliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff. GG zu beachten.

<sup>65</sup>

*Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 179 und 187; *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 103 Abs. 1 Rn. 62.

<sup>66</sup>

*Schmidt-Bleibtreu*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 103 Rn. 1 und 6b.

<sup>67</sup>

*BVerfG*, Beschluss vom 23. November 1988 – „Rastede“ –, BVerfGE 79, S. 127 ff.; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art.

## 4

### Bestehende Partizipation in gesetzlichen Verfahren (Ist-Zustand)

#### 4.1

##### Grundsatz: Beschränkte Öffentlichkeit des Verfahrens

Zugang zu den mit einem Verfahren verbundenen Informationen hat grundsätzlich nur der am Verfahren Beteiligte. Wer bei einem Verwaltungsverfahren im Sinne des §9 VwVfG beteiligt ist, bestimmt §13 VwVfG. Danach sind

1. der Antragsteller und der Antragsgegner,
2. diejenigen, an die die Behörde den Verwaltungsakt richten will oder gerichtet hat und
3. diejenigen, die die Behörde von Amts wegen oder auf Antrag zu dem Verfahren als Beteiligte hinzugezogen hat, weil ihre rechtlichen Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können,

am Verwaltungsverfahren beteiligt. Hat der Ausgang des Verwaltungsverfahrens rechtsgestaltende Wirkung für einen Dritten, so ist auch dieser auf Antrag als Beteiligter hinzuzuziehen (§13 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 VwVfG).<sup>68</sup>

Die an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten sind nach §28 Abs. 1 VwVfG von der Behörde anzuhören, bevor diese einen Verwaltungsakt erlässt, es sei denn, eine Ausnahme des §28 Abs. 2 oder 3 VwVfG liegt vor. Unter den Voraussetzungen des §29 VwVfG hat die Behörde den Beteiligten Einsicht in die das Verwaltungsverfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Der Anspruch auf Akteneinsicht besteht damit nur während des eigentlichen Verfahrens im Sinne des §9 VwVfG, also nicht nach dessen Abschluss zur Nachkontrolle.<sup>69</sup> Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Behörde im Verwaltungsverfahren *verpflichtet* wäre, in Fällen, in denen kein Akteneinsichtsrecht besteht, eine Einsicht abzulehnen.<sup>70</sup>

68

Hierzu näher: Kopp, VwVfG, §13 Rn. 4 ff.

69

BVerwG, Entscheidung vom 1. Juli 1983, BVerwGE 67, S. 304.

70

Kopp, VwVfG, §29 Rn. 14.

## 4.2

### Funktionen der Partizipation

Wenn jenseits dieses verwaltungsverfahrenrechtlichen Grundrahmens partizipative Elemente verankert werden, soll dies keinen Selbstzweck erfüllen. Jede Betrachtung partizipativer Verfahren muss daher zunächst die – vornehmlich verwaltungswissenschaftliche – Frage stellen nach den Funktionen, die Partizipation jeweils erfüllen soll.

#### 4.2.1

##### Information der Behörde

Wird die Partizipation über die Regelbeteiligung in ein verwaltungsverfahrenähnliches Verfahren ausgedehnt, kann die Behörde dadurch ihr Informationsspektrum erweitern.<sup>71</sup> Dies wiederum dient verschiedenen Funktionen: Das Verfahren kann rationalisiert werden, indem zusätzliche Informationen die Verwaltung in die Lage versetzt, sachrichtiger zu entscheiden.<sup>72</sup> Partizipation dient damit der verfassungsrechtlichen Vorgabe, wonach hoheitliche Entscheidung an der „Intention auf Gemeinwohlrichtigkeit“ auszurichten sind.

Eine frühzeitige Beteiligung verschafft der Behörde Kenntnis von Anregungen und Widerständen und erlaubt es ihr, diese frühzeitig zu berücksichtigen. Ihre Informationsfunktion kann die Partizipation auch – aber nicht nur – durch sachverständige Beiträge erfüllen. Selbst wenn die Partizipation in der Sache keine neuen Erkenntnisse erbringen würde, erhielte die Behörde bei einer weiten Einbeziehung der Öffentlichkeit beispielsweise Kenntnis über Zahl und Identität derjenigen, die sich von der in Aussicht stehenden Entscheidung betroffen fühlen. Dies kann es erleichtern, die entscheidungserheblichen Belange einschließlich der zu erwartenden Widerstände zu ermitteln. Nachträgliche Änderungen des Entscheidungsentwurfs sowie kostenintensive und zeitraubende Folgen einer gerichtlichen Aufhebung werden so vermieden. Auf diese Weise kann die Partizipation der Funktionstüchtigkeit der Verwaltung dienen und helfen administrativen Fehlbeurteilungen vorzubeugen; mittelbar kann sie dadurch zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte beitragen.<sup>73</sup>

71

So zur Öffentlichkeitsbeteiligung: *Erbguth/Schink*, UVPG, Einleitung Rn. 18; *Kopp*, VwVfG, § 73 Rn. 4; *Laubinger*, HdUR II, „Öffentlichkeitsbeteiligung“, Sp. 1496; *Steinberg et al.*, Beschleunigung, S. 143; *Wagner*, in: Hoppe, UVPG, § 9 Rn. 3. – Zur Verbandsbeteiligung: *Bender*, HdUR II, „Verbandsbeteiligung“, Sp. 255; UGB-KomE, S. 521.

72

*Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 102; *Laubinger*, HdUR II, „Öffentlichkeitsbeteiligung“, Sp. 1496; UGB-KomE, S. 639.

73

*Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, 3. Aufl., Kap. 3 Rn. 233 und 249; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 103. – Skeptisch dagegen in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung: *Hett*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 91 ff., der jedoch die Informationsfunktion zu eng sieht.

### 4.2.2

#### Information der Öffentlichkeit und Rechtsschutz Drittbetroffener

Der durch die Partizipation ermöglichte Informationsfluss kann auch in umgekehrter Richtung erfolgen: Durch die Partizipation können sich die beteiligten (Personen-) Kreise – und unter diesen insbesondere die von der zukünftigen Entscheidung möglicherweise Betroffenen – ihrerseits informieren und ihre Reaktionen besser auf die Sachlage einrichten. Dadurch erfüllt die Partizipation durch die erweiterte Möglichkeit zur Einbringung von Individualinteressen<sup>74</sup> auch eine Rechtsschutzfunktion<sup>75</sup>. Die Beteiligung schafft größere Transparenz, es werden Informationen zugänglich, die zur Wahrung der Rechte und Interessen der Betroffenen benötigt werden.

### 4.3

#### Erleichterte Konsensfindung und erhöhte Akzeptanz

Durch diese wechselseitigen Informationsmöglichkeiten, die die Partizipation eröffnen kann, wird die Basis für eine erweiterte Kooperation zwischen der Behörde und der Öffentlichkeit geschaffen. Insofern zielt die Einbindung der Öffentlichkeit auf eine Konsensfindung ab.<sup>76</sup> Erfolgt die Beteiligung in einem frühen Stadium des Verfahrens, ist es zudem für die Verwaltung leichter, Entscheidungsentwürfe zu ändern,<sup>77</sup> und so einem Konsens näherzukommen.<sup>78</sup> Durch eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Einwendungen zeigt die Behörde denjenigen, die von der Entscheidung betroffen sind, dass sie ihre Belange ernst nimmt. Auch wenn diese in der Entscheidung schließlich bei der Abwägung unterliegen müssen, dürfte dies die Akzeptanz gegenüber der – dann im Ergebnis offenen – Entscheidung erhöhen.<sup>79</sup> Dies darf aber auch nicht überbewertet werden. Die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit hat diese Funktion der Partizipation

74

*Steinberg et al.*, Beschleunigung, S. 143.

75

*BVerfG*, Beschluss vom 20. Dezember 1979 – „Mülheim-Kärlich“ –, *BVerfGE* 53, S. 57 f., 61 und 66; *Führ*, Sanierung, S. 31 f.

76

*Steinberg*, *DÖV* 1982, S. 625; *Steinberg et al.*, Beschleunigung, S. 143.

77

*Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 104 f.

78

*Steinberg et al.*, Beschleunigung, S. 144.

79

*Führ*, Sanierung, S. 32; *Laubinger*, *HdUR* II, „Öffentlichkeitsbeteiligung“, Sp. 1496. – Ebenso im Ergebnis: *Erbguth/Schink*, *UVPG*, Einleitung Rn. 18.

dort, wo der grundsätzliche Konsens für einen bestimmten Vorhabenstyp nicht oder nicht mehr besteht. Hier ist es dann in erster Linie Aufgabe der Politik, den erforderlichen Grundkonsens zu schaffen.<sup>80</sup>

#### 4.4

##### **Minimierung des Vollzugsdefizits durch öffentliche Kontrolle**

Schließlich kann die Partizipation zu einer Minimierung des Vollzugsdefizits in Bezug auf öffentlich-rechtliche Normen des Umweltrechts beitragen, indem die Beteiligten eine Kontrollfunktion gegenüber der Behörde ausüben können. Wenn Entscheidungen öffentlich dargelegt und die zur Entscheidung führenden Entwürfe erörtert werden, ist eine Verschleierung oder gar der Nichtvollzug zwingender gesetzlicher Bestimmungen stets mit einem erhöhten Risiko der Aufdeckung verbunden.<sup>81</sup> Die Partizipation Drittbetroffener und die grundsätzliche Möglichkeit, Verwaltungsentscheidungen einer gerichtlichen Überprüfung zu unterziehen, tragen – bereits im Vorfeld der Entscheidung – zu einer Balancierung zwischen Exekutive und Judikative bei.

Aber nicht nur die Partizipation grundrechtlich betroffener Dritter, sondern auch eine Beteiligung von Umweltschutzorganisationen oder der allgemeinen Öffentlichkeit kann einen Beitrag zur Minimierung des Vollzugsdefizits leisten. Der Schutz von Umweltbelangen erfordert insbesondere Maßnahmen beim Vollzug von Normen, die das Vorsorgeprinzip konkretisieren. Solche Normen sind in der Regel nur auf den Schutz oder die Förderung bestimmter *Allgemeininteressen*, nicht aber auch auf den Schutz oder die Förderung bestimmter *Individualinteressen* angelegt. Die Folge ist, dass der Behörde im Verwaltungsverfahren mangels verfahrensbeteiligter „Interessenvertreter“ grundsätzlich keine Anregungen für den Schutz der Umwelt erhält.<sup>82</sup> Der daraus resultierenden Gefahr defizitärer Gesetzesanwendung lässt sich durch eine erweiterte Form der Partizipation entgegenwirken.<sup>83</sup>

80

*Steinberg et al.*, Beschleunigung, S. 144.

81

*Laubinger*, HdUR II, „Öffentlichkeitsbeteiligung“, Sp. 1496.

82

*Bender*, HdUR II, „Verbandsbeteiligung“, Sp. 2556; *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, 3. Aufl., Kap. 3 Rn. 234.

83

*Bizer/Ormond/Riedel*, Verbandsklage, S. 36; *Gassner*, in: *Gassner et al.*, BNatSchG, § 29 Rn. 3; UGB-ProfE, AT, S. 438.

## 4.5

### Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und Ausnahmeregelungen

Die mit der erweiterten Partizipation verbundenen Funktionen hat der Gesetzgeber bereits in verschiedenen Verfahren genutzt und Beteiligungen über die Regelbeteiligung im Verwaltungsverfahren hinaus vorgesehen. Dies gilt insbesondere für solche Verfahren, die der Planung und Zulassung bedeutender Infrastruktureinrichtungen dienen.

#### 4.5.1

##### Raumordnung (Landesentwicklungsplan und Regionalplan)

Die Zulassungsentscheidung über den Neu- oder Ausbau einer bedeutenden Infrastruktureinrichtung stellt keine punktuelle Entscheidung der Verwaltung dar. Sie ist vielmehr das Ergebnis eines langwierigen komplexen Informationsverarbeitungsprozesses, der nicht erst mit der Eröffnung des der Zulassungsentscheidung dienenden Verwaltungsverfahrens nach §§ 9, 22 VwVfG beginnt.<sup>84</sup> Das Bundesverwaltungsgericht spricht hier von einem „Planungsverbund, der aus verschiedenen Planungsstufen mit unterschiedlichem räumlichen Zuschnitt besteht“.<sup>85</sup>

##### 4.5.1.1

###### Raumplanung

Bei der Raumplanung erlangen vor allem die Raumordnungspläne nach § 3 Nr. 7 ROG Bedeutung. Gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 ROG sollen hier Festlegungen über die zu sichernden Standorte für Infrastrukturmaßnahmen getroffen werden. Entsprechend schreibt § 4 Abs. 3 Nr. 4 HLPG vor, dass der *Landesentwicklungsplan*<sup>86</sup> die Einrichtungen und Standorte unter anderem für überregional bedeutende Vorhaben der Verkehrserschließung enthalten soll. Gemäß § 9 Abs. 2 ROG sind aus den Raumordnungsplänen für das Landesgebiet (in Hessen: Landesentwicklungsplan) die *Regionalpläne* zu entwickeln, die weiter konkretisierte Festlegungen enthalten. Entsprechend sieht § 6 Abs. 3 Nr. 5 HLPG vor, dass der Regionalplan Flächen für den Luftverkehr festlegen soll.<sup>87</sup>

84

Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung, § 7 Rn. 1.

85

BVerwG, Urteil vom 10. April 1997, BVerwGE 104, S. 251.

86

So die Terminologie des Hessischen Landesplanungsgesetzes.

87

Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung, § 7 Rn. 2.

Die Raumordnungspläne konkretisieren stufenweise die in dem Raumordnungsgesetz und den Landesplanungsgesetzen sowie durch den jeweils höherstufigen Raumordnungsplan vorgegebenen Grundsätze der Raumordnung für die jeweilige Planungsregion (§§ 7, 9 ROG und §§ 4, 6 HLPG). Dieser Prozess der Konkretisierung entwickelt aus den *Grundsätzen* der Raumordnung – die allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums darstellen und Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen sind (§ 3 Nr. 3 ROG) – die Ziele der Raumordnung. *Ziele* der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung *abschließend abgewogenen* Festlegungen in Raumordnungsplänen (§ 3 Nr. 2 ROG).<sup>88</sup>

Die Rolle der Regionalpläne im Planungsprozess ergibt sich aus ihrer Bindungswirkung nach § 4 ROG. Danach sind die Ziele der Raumordnung von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen zu *beachten*. Dies gilt auch bei Genehmigungen und Planfeststellungen über die Zulassung raumbedeutsamer Maßnahmen – seien öffentliche Stellen oder Personen des Privatrechts Vorhabensträger. Diese Beachtungspflicht erstreckt sich auch auf Personen des Privatrechts, wenn sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder an ihnen öffentliche Stellen mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden.

Die Regionalpläne werden von den Regionalversammlungen (§§ 18 f. HLPG) beschlossen, in denen die kommunalen Gebietskörperschaften des jeweiligen Plangebiets vertreten sind. Bei der Erarbeitung des Regionalplans durch die Landesplanungsbehörde sind nach § 7 Abs. 2 Satz 2 HLPG die kommunalen Gebietskörperschaften, andere Träger öffentlicher Belange und die nach § 29 BNatSchG anerkannten Naturschutzverbände frühzeitig zu beteiligen.<sup>89</sup> Nachdem der Regionalplanentwurf erarbeitet wurde, wird dieser nach § 7 Abs. 3 Satz 2 und 3 HLPG einschließlich Begründung bei der oberen Landesplanungsbehörde und den Kreis- und Gemeindeverwaltungen öffentlich ausgelegt. Der Ort und die Dauer der Offenlegung werden mindestens zwei Wochen vorher ortsüblich bekannt gemacht, wobei darauf hinzuweisen ist, dass innerhalb einer Frist von vier Monaten Anregungen und Bedenken vorgebracht werden können. Weicht der Entwurf wesentlich von den bisherigen Planungen einer Gemeinde ab, soll diese nach § 7 Abs. 1 Satz 4 HLPG eine öffentliche Informationsveranstaltung durchführen. Nachdem der Entwurf aufgrund der vorgebrachten Anregungen und Bedenken überprüft wurde, entscheidet die Regionalver-

88

Eingehend zu der Wirkung der Ziele der Raumordnung: *Schroeder*, UPR 2000, S. 52 ff.

89

Näher zur Verbandsbeteiligung in der Raumplanung: *Wilrich*, UPR 2000, S. 366.

sammlung über die vorgebrachten Anregungen und Bedenken und darüber, ob wegen erheblicher Änderungen eine erneute Offenlage von einem Monat erforderlich ist (§7 Abs. 4 HLPG).

#### 4.5.1.2

##### Raumordnungsverfahren

Während die Raumordnungspläne sich auf bestimmtes räumliches Gebiet beziehen, ist Gegenstand des Raumordnungsverfahrens nach § 15 ROG i.V.m. § 13 HLPG ein *einzelnes* Projekt.<sup>90</sup> Der Anwendungsbereich des Raumordnungsverfahrens wird durch die auf Grundlage der Vorgängervorschrift des § 17 Abs. 2 ROG erlassene Raumordnungsverordnung bestimmt.<sup>91</sup>

Im Raumordnungsverfahren werden raumbedeutsame Vorhaben untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abgestimmt. Es wird festgestellt, *ob* raumbedeutsame Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen und *wie* raumbedeutsame Vorhaben unter den Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt werden können. Hieraus ergibt sich die Funktion des Raumordnungsverfahrens als *Sicherungsinstrument* der Landesplanung. Es ist nach dieser Systematik mithin nicht Aufgabe des Raumordnungsverfahrens der Zulassung des Vorhabens zu dienen, sondern lediglich im Vorfeld des Zulassungsverfahrens den Vorgaben der Landesplanung zu optimaler Wirksamkeit zu verhelfen.<sup>92</sup>

Nach § 11 ROG i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 3 HLPG können im Rahmen des Raumordnungsverfahrens unter den Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 bis 5 HLPG auch Abweichungen von Vorgaben des Regionalplans zugelassen werden.

Auch das Raumordnungsverfahren kennt eine Partizipation der Öffentlichkeit. Während § 13 Abs. 4 Satz 3 bis 5 HLPG nur den Rahmen hierfür vorgibt, finden sich für die Beteiligung am hessischen Raumordnungsverfahren detaillierte Vorschriften in der Richtlinie zur Durchführung von Raumordnungsverfahren<sup>93</sup>, die sich allerdings noch auf die Rechtslage vor der Novellierung des Raumordnungs-

90

Lautner, Raumordnerische Verfahren, S. 152.

91

Mit Ausnahme der Fälle des § 15 Abs. 2 ROG. Nach § 1 Satz 3 Nr. 12 RoV fallen in den Anwendungsbereich alle Vorhaben der Anlage und wesentlichen Änderung eines Flugplatzes, die einer Planfeststellung nach § 8 LuftVG bedürfen (siehe dazu unten 4.5.2.2). Siehe dazu auch: Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung, § 7 Rn. 31.

92

Hierzu ausführlich: Lautner, Raumordnerische Verfahren, S. 156 ff.

93

Richtlinie zur Durchführung von Raumordnungsverfahren – Zweite Fassung 1993 – vom 19. Juli 1993 (StAnz. 1993, S. 1800 ff.)

gesetzes vom 18. August 1997 beziehen. In der Richtlinie ist neben der Beteiligung der Öffentlichkeit – durch Auslegung, Gelegenheit zum Vorbringen von Anregungen und Bedenken und eine Bürgeranhörung – auch eine Beteiligung der kommunalen Gebietskörperschaften, anderer Träger öffentlicher Belange und der nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbände vorgesehen (Abschn. 2 der Richtlinie). Die Einbeziehung der Träger öffentlicher Belange ist darüber hinaus auch in § 13 Abs. 4 Satz 2 HLPG gesetzlich vorgeschrieben.

## 4.5.2

### Luftverkehrsrechtliche Genehmigung und Planfeststellung

#### 4.5.2.1

##### Luftverkehrsrechtliche Genehmigung

Da das Raumordnungsverfahren kein Zulassungsverfahren ist, gestattet es nicht den Bau oder Betrieb von Flugplätzen. Diese dürfen nur angelegt oder betrieben werden, wenn sie zuvor genehmigt wurden (§ 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG). Prüfungsgegenstand der Genehmigung ist sowohl die Flugplatzanlage als auch der dort abzuwickelnde Flugplatzbetrieb. Der Prüfungsumfang ergibt sich aus § 6 LuftVG. Danach ist im Rahmen der Genehmigung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen (§ 6 Abs. 1 Satz 2 LuftVG). Damit ergeben sich aus dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz die Anforderungen an die Partizipation der Öffentlichkeit.

Fraglich ist allerdings, inwieweit im Rahmen der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung eine Umweltverträglichkeitsprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist, wenn bereits im Raumordnungsverfahren eine solche durchgeführt wurde. Zwar bestimmt für solche Fälle § 15 Abs. 1 Satz 2 UVPG, dass keine Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgen müsse; allerdings ist im Einzelnen die Funktion der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung wegen der gesetzlichen Unschärfe in diesem Bereich des Luftverkehrsrechts nur schwer auszumachen.<sup>94</sup> Da aber in jedem Fall für die neben der Planfeststellung für Verkehrsflughäfen erforderliche luftverkehrsrechtliche Genehmigung ein selbstständiger materieller Regelungsgehalt verbleiben muss, muss der Genehmigung auch eine Genehmigungswirkung im Sinne der Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie zukommen. Dann wäre unter Umständen auch im Rahmen der Genehmigung – ent-

94

Die gesetzliche Struktur der Zulassung von Verkehrsflughäfen wird überwiegend als „gesetzgeberische Fehlleistung“ bezeichnet: *Giemulla*, in: *Giemulla/Schmid/Müller-Rostin*, LuftVG, § 6 Rn. 70; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 14 Rn. 185 ff.; *Ronellenfitsch*, Verw. 23, S. 332 f.; *Ronellenfitsch*, DVBl. 1984, S. 508 Fn. 81; *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, § 7 Rn. 9. – Näher zur Rolle der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung als „Stufe“ der Zulassungsentscheidung nach altem Recht: *Salis*, Gestufte Verfahren, S. 88 ff.

gegen dem Wortlaut des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes – stets eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, weil die europäische Richtlinie insofern nicht hinreichend umgesetzt wäre.

Bejaht man insoweit die Direktwirkung der Richtlinie, dann ist im Rahmen der Reichweite der Gestattungswirkung der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung auch eine Beteiligung der Öffentlichkeit nach den Vorgaben Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie erforderlich.

#### 4.5.2.2

##### Planfeststellung

Neben der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung bedürfen Verkehrsflughäfen bzw. deren Änderung nach § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG der Planfeststellung.<sup>95</sup> Das Verfahren der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung ergibt sich aus § 8 bis 10 LuftVG i.V.m. den Regelungen des (Landes-)Verwaltungsverfahrensgesetzes, denn es erfolgt in Landesverwaltung im Auftrag des Bundes (Art. 87d Abs. 2 GG);<sup>96</sup> der Prüfungsumfang ergibt sich aus § 8 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 3, Abs. 4, § 9 Abs. 1 LuftVG, dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, sowie aus den Anforderungen des Abwägungsgebots.

Vor Eintritt in das förmliche Planfeststellungsverfahren stimmt die Planfeststellungsbehörde den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen mit dem Vorhabensträger ab (§ 5 UVPG i.V.m. Art. 5 Abs. 2, 6 Abs. 1 UVP-RL ab). Bei diesem Scopingverfahren werden nach Art. 5 Abs. 2, 6 Abs. 1 UVP-RL die Behörden und betroffenen Gemeinden beteiligt. Darüber hinaus können auch Sachverständige und Dritte – wie Bürgerinitiativen und Umweltverbände – hinzugezogen werden. Durch Vorlage der Antragsunterlagen des Vorhabensträgers beginnt das förmliche Planfeststellungsverfahren. Sodann fordert die Planfeststellungsbehörde die Stellungnahmen aller Fachbehörden an, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird. Die beteiligten Fachbehörden können ergänzende Unterlagen verlangen und Akteneinsicht nehmen. Neben den Fachbehörden sind auch die nach § 29 Abs. 2 BNatSchG anerkannten Verbände zu beteiligen. Die Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, haben die den Plan zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Einsicht durch Jedermann auszulegen. Die Auslegung ist ortsüblich bekannt zu machen. Bis zwei Wochen nach Ende der Auslegungsfrist von mindestens einem Monat können

<sup>95</sup>

Sie ist mit der Genehmigung über § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG verknüpft; dazu: *BVerwG*, Urteil vom 5. Dezember 1986 – „München II“ –, *BVerwGE* 75, S. 221.

<sup>96</sup>

Dazu: *Bender/Sparwasser/Engel*, *Umweltrecht*, Kap. 3 Rn. 73 mit zahlreichen weiteren Nachweisen und Rn. 93.

Einwendungen gegen das Vorhaben erhoben werden. Einwendungen kann dabei der erheben, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden. Die rechtzeitig erhobenen und hinreichend substantiierten Einwendungen hat die Planfeststellungsbehörde in einem Erörterungstermin mit den Einwendern, den Antragstellern und den sonstigen von der Planung Betroffenen zu erörtern. Dieser Erörterungstermin ist nicht öffentlich. Wird der Plan am Ende des Planfeststellungsverfahrens festgestellt, ist der Planfeststellungsbeschluss öffentlich bekannt zumachen.<sup>97</sup>

### 4.5.3

#### Festlegung der Flugverfahren

Nach § 27a Abs. 1 LuftVO haben Flugzeugführer bei An- und Abflügen zu und von Flugplätzen vorgeschriebene Flugverfahren zu befolgen. Diese – einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte – durch Rechtsverordnung festzulegen, wird durch § 27a Abs. 2 Satz 1 LuftVO das Luftfahrtbundesamt ermächtigt. Der Sache nach handelt es sich bei dieser Flugverfahrensentscheidung um eine Planungsentscheidung, wie sie für Fachplanungsentscheidungen kennzeichnend ist und üblicherweise in Form des Planfeststellungsbeschlusses getroffen wird, denn auch im Rahmen der Entscheidung über die Flugverfahren sind verschiedene öffentliche und private Belange gegeneinander abzuwägen (siehe nur § 29b Abs. 2 LuftVG). Damit unterliegt auch die Festlegung der Flugverfahren durch das Luftfahrtbundesamt dem Abwägungsgebot, denn dieses ist als allgemeine Ausprägung des Rechtsstaatsgebots weder auf eine bestimmte Rechtsform der Planungsentscheidung festgelegt, noch bedarf es einer ausdrücklichen einfachgesetzlichen Positivierung (siehe oben 3.2.3.2).<sup>98</sup>

Fraglich ist im Hinblick auf die Festlegung der Flugverfahren, inwiefern hierfür eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Nach den Bestimmungen des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes und des Luftverkehrsgesetzes besteht eine solche Pflicht zwar nicht, sie könnte sich aber unmittelbar, aus der insofern möglicherweise nicht hinreichend umgesetzten Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie ergeben, wenn die Festlegung der Flugverfahren zu den Bestandteilen einer Genehmigung – im Sinne des Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 2 UVP-RL – für ein Verkehrsflughafenprojekt zu rechnen ist.<sup>99</sup> Hierfür spricht, dass

<sup>97</sup>

Ausführlich zu dem Ablauf des Planfeststellungsverfahrens einschließlich Umweltverträglichkeitsprüfung: *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, Kap. 3 Rn. 93 und Rn. 12 mit zahlreichen Nachweisen.

<sup>98</sup>

Zur Abwägung von Entscheidungen über Flugverfahren ausführlich: *BVerwG*, Urteile vom 28. Juni 2000, NJW 2000, S. 3584; Az. 11 C 14.99, S. 13 ff.; Az. 11 C 16.99, S. 12 ff.

<sup>99</sup>

Zum *Betrieb* einer Anlage als Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung: *Peters*, UPR 2000, S. 173.

zahlreiche Auswirkungen der Flughafenanlage erst durch die Festlegung der Flugverfahren konkretisiert werden und sich damit die hoheitliche Gestattung der Errichtung des Flughafens und seines Betriebs nur aus einem Ineinandergreifen von luftverkehrsrechtlicher Genehmigung, Planfeststellung und Flugverfahrensfestlegung ergeben kann.<sup>100</sup> In diesem Fall wäre auch bei der Festlegung der Flugverfahren durch das Luftfahrtbundesamt eine der Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie entsprechende Partizipation durchzuführen.

100

Zum Ineinandergreifen von Planfeststellung und Flugverfahrensfestlegung: Wysk, ZLW 1998, S. 299.

## 5

### Möglichkeiten einer weitergehenden Positivierung von Partizipation

#### 5.1

##### Mindestanforderungen

Verschiedene verfassungsrechtliche Gebote (dazu im Einzelnen oben 3.2) legen es nahe, die Öffentlichkeit bereits frühzeitig an hoheitlichen Zulassungsverfahren für raumbedeutsame Vorhaben zu beteiligen. Dieses Gebot erfährt eine Verdichtung im Hinblick auf die durch die bevorstehende Entscheidung möglicherweise Drittbetroffenen. Eine weitere Verdichtung – bis hin zur absoluten Verpflichtung – erfolgt, wenn die bevorstehende Entscheidung nicht gesetzlich determiniert ist. Eine frühzeitige und effektive Partizipation der kommunalen Gebietskörperschaften wird durch die verfassungsrechtliche Selbstregierungsgarantie nahegelegt. Eine Pflicht zur Einbeziehung der Fachbehörden und ganz besonders des jeweiligen Vorhabensträgers folgt aus dem Rechtsstaatsgebot selbstredend.

Konkrete Vorgaben enthält das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz und – soweit noch nicht vollständig umgesetzt – auch die Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie für die jeweils erfassten Verfahren.

#### 5.2

##### Grenzen

*Grenzen* für eine Partizipation der Öffentlichkeit, der Verbände, der Drittbetroffenen wie der Betroffenen selbst ergeben sich aus der Verfahrensherrschaft der entscheidenden Stelle, die aus verschiedenen verfassungsrechtlichen Vorgaben folgt. Es ist daher eine Linie zwischen Entscheidungsvorbereitung und Entscheidung zu ziehen, die von der Partizipation nicht überschritten werden darf. Aber auch in der Entscheidungsvorbereitung – ja selbst in der dem gesetzlichen Verfahren vorgelagerten Phase der informellen Abstimmung – ist erhebliche Vorsicht geboten, denn sowohl bei der Einschaltung Privater als auch bei der Einschaltung von Konfliktmittlern darf die gesetzlich zur Entscheidung berufene und legitimierte Stelle nicht in eine bloße Ratifikationslage gedrängt werden.<sup>101</sup>

101

*di Fabio*, VVDStRL 56, S. 233 ff. unter Hinweis auf: *Forsthoff*, Verwaltungsrecht I, S. 76; *Wahl*, DVBl. 1993, S. 521.

### 5.3

#### Weitergehende Beteiligungsformen in der Flughafenplanung Frankfurt/Rhein-Main

Im Vorfeld der Ausbauplanung für den Flughafen Frankfurt/Main wurde vor dem Hintergrund erheblicher politischer Divergenzen über Erforderlichkeit, Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit einer Erweiterung des bestehenden Verkehrsflughafens, die Frage der künftigen Entwicklung des Flughafens einer „Mediation“<sup>102</sup> unterzogen. Die Mediationsgruppe ist zu einer Empfehlung für das weitere Vorgehen gekommen, die sie in einem Abschlussbericht dargelegt hat. Es stellt sich daher die Frage nach möglichen Verknüpfungen, zwischen diesen Ergebnissen und den gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren zur Ausbauplanung und -zulassung, auch im Hinblick auf das mittlerweile errichtete „Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt“.<sup>103</sup>

#### 5.3.1

##### Die Mediation bezüglich des Flughafens Frankfurt/Main

Die abschließenden Empfehlungen der Mediationsgruppe beziehen sich auf Aussagen zur Kapazitätsoptimierung, Kapazitätserweiterungen durch Ausbau, Einschränkungen des Nachtbetriebs und andere Maßnahmen zur Verminderung der Lärmbelastung sowie die Fortsetzung des in der Mediation begonnenen Dialogs in einem „Regionalen Dialogforum“. Über diese Empfehlungen hinaus, schlossen die Mediatoren – als Konsequenz aus den Beratungen – die Empfehlung einiger Ausbauvarianten aus und gaben Hinweise im Hinblick auf die verbleibenden Varianten.<sup>104</sup>

In Anbetracht dieses Ergebnisses wäre es denkbar, die Resultate der Mediation gleichsam als Ausgangspunkt für die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren nutzbar zu machen. Hierfür kämen zunächst die am Beginn des Planungsprozesses stehenden Verfahren in Betracht, nämlich einerseits die Planaufstellungsverfahren für die Landesentwicklungs- und Regionalplanung und andererseits das an erster Stelle stehende projektbezogene Verfahren – das Raumordnungsverfahren. Diesen Verfahren ist gemeinsam – im Gegensatz zu den darauf fol-

102

Zur Mediation als Form kooperativen Verwaltungshandelns in den USA: *Passavant*, DÖV 1987, S. 516 ff. Ob das Vorgehen der „Mediationsgruppe“ sinnvollerweise mit der Bezeichnung „Mediation“ gekennzeichnet ist, soll im Rahmen dieser Untersuchung ausdrücklich offen bleiben.

103

Eine Darstellung von Mediationsverfahren und Regionalem Dialogforum Flughafen Frankfurt findet sich bei: *Lewin*, „Mediationsverfahren“ und „Regionales Dialogforum“, S. 11 ff.

104

*Hänsch/Niethammer/Oeser*, Bericht, S. 178 ff und 181.

genden luftverkehrsrechtlichen Verfahren –, dass sie fachübergreifend sind, sich also nicht auf die jeweilige Fachplanungsmaterie beschränken. Insofern stellen diese Verfahren eine gute Möglichkeit dar, umfassende Problemlösungen zu entwickeln.

Diese Verfahren erfolgen allerdings unter gesetzlichen Vorgaben, die jedenfalls nach geltendem Recht die Übernahme der Ergebnisse partizipativer Verfahren nicht erlauben. Will man die gesetzlichen Grundlagen ändern, so müsste die fehlende demokratische Legitimation des partizipativen Verfahrensergebnisses durch den Rezeptionsakt einer staatlichen Stelle kompensiert werden. Handelt es sich bei der staatlichen Stelle um ein Organ der Exekutive, so müsste bei der Übernahme gewährleistet sein, dass alle die Punkte, die die Behörde infolge ihrer (Grund-) Rechtsbindung zu ermitteln, zu gewichten und abzuwägen hätte, in gleichwertiger Weise im Rahmen des Partizipationsverfahrens erfüllt wären. Dies aber setzt voraus, dass die Beteiligten des Partizipationsverfahrens der gleichen rechtlichen Bindung unterliegen wie die Behörde; was im Ergebnis bedeutet, dass ihnen ein öffentliches „Amt“ übertragen wurde und sie damit in die Sphäre der Exekutive integriert wären. Ein solcher Weg, der zugleich das Element des Kollegial-Entscheidung in den Zulassungsentscheidungen für raumbedeutsame Verfahren verstärken würde,<sup>105</sup> würde jedoch den Charakter der partizipativen Verfahren grundlegend verändern und soll daher an dieser Stelle nicht weiter verfolgt.

Ganz unabhängig von diesen grundsätzlichen juristischen und verfahrenspraktischen Bedenken ist im Übrigen zu bezweifeln, ob die notwendige „Gleichwertigkeit“ der Entscheidungsvorbereitung, Gewichtung und Abwägung im Rahmen des Mediationsverfahrens gegeben war. Die dort erarbeiteten Ergebnisse können damit für die weiteren Verfahren nur eine unverbindliche – weil nicht legitimierte – und nicht abschließende – weil inhaltlich lediglich auf einen Ausschnitt der relevanten Belange reduzierte – Empfehlung darstellen. Die Behörden kommen also nicht umhin, zunächst umfassend mit der Ermittlung der Entscheidungsgrundlage zu beginnen.<sup>106</sup> Daran ändert auch die Aussage in dem jüngst von der Landesregierung beschlossenen Landesentwicklungsplan nichts, wonach die Ergebnisse des Mediationsverfahrens zu berücksichtigen sind. Eine Einschränkung des gesetzlich definierten Ermittlungsumfanges und des Abwägungskanons ergibt sich daraus nicht.

105

Siehe dazu ausführlich: Gross, Kollegialprinzip, 52 ff. und passim.

106

Zu den Problemen faktischer Bindungen an die Empfehlungen des Mediationsverfahrens aber: Lewin, „Mediationsverfahren“ und „Regionales Dialogforum“, S. 14 ff.

### 5.3.2

#### Das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt

Auf Empfehlung der Mediationsgruppe ist das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt eingerichtet worden, um die Umsetzung ihrer Empfehlungen zu begleiten.<sup>107</sup> Seine Konzeption wurde vom Hessischen Kabinett beschlossen.<sup>108</sup> Nach dieser Konzeption soll das Regionale Dialogform im Gegensatz zum Mediationsverfahren, das „weit im Vorfeld administrativer Entscheidungen“ durchgeführt wurde, „parallel zu politischen Entscheidungsprozessen und dem gesetzlich vorgeschriebenen administrativen Verwaltungsweg ablaufen“. Hierzu soll das Regionale Dialogforum „frühzeitig über einzelnen Verfahrensschritte“ von der Vorhabensträgerin und den „verfahrensführenden Stellen“ umfassend informiert werden. „Das Regionale Dialogforum erhält die Gelegenheit, zu dem Ablauf der Verfahren und zu den Inhalten frühzeitig Stellung zuzunehmen.“ Damit besteht für die zur Entscheidung in den gesetzlich vorgesehenen Verfahren ermächtigten Stellen keine Beachtens-, ja nicht einmal eine Berücksichtigungspflicht hinsichtlich der Stellungnahmen des Regionalen Dialogforums. Allerdings kommt diesen eine nicht zu unterschätzende *faktische* Bedeutung zu. Diese wurde bereits in Bezug auf das Ergebnis der Mediation festgestellt,<sup>109</sup> dürfte aber aufgrund der zeitlichen Parallelität von Dialogforum und Verwaltungsverfahren eine gesteigerte Bedeutung besitzen.<sup>110</sup> Dies wird auch in der Grundkonzeption der Entscheidungsfindung im Regionalen Dialogforum deutlich, wenn es heißt, dass „die *Verbindlichkeit* der Beschlüsse/Empfehlungen der Regionalen Dialogforums vom Grad des Konsenses in der Gruppe abhängig“ seien, mit dem sie gefasst wurden.<sup>111</sup> Eine deutliche Steigerung der faktischen Bindungswirkung auch gegenüber administrativ zuständigen Behörden – zu denen im Hinblick auf die Planfeststellung auch das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung gehört<sup>112</sup> – dürfte in der „hoheitlichen Institutionalisierung“ des Dialogforums durch die Hessische Landesregie-

107

Hänsch/Niethammer/Oeser, Bericht, S. 180.

108

Hessische Landesregierung, Konzeption Regionales Dialogforum, Beschluss vom 20. Juni 2000.

109

Hänsch/Niethammer/Oeser, Bericht, S. 11 f.

110

Dazu näher: Lewin, „Mediationsverfahren“ und „Regionales Dialogforum“, S. 13 ff.

111

Hessische Landesregierung, Konzeption Regionales Dialogforum, Beschluss vom 20. Juni 2000, Abschn. 5.1. – Hervorhebungen durch die Verfasser.

112

Anordnung vom 26. Mai 1959 (StAnz. 1959, S. 270).

zung zu sehen sein – Auftraggeber des Regionalen Dialogforums ist nämlich die Hessische Staatskanzlei.<sup>113</sup> Rechtsstaatliche Prinzipien verlangen aber eine Formalisierung *aller* bindungsfähiger Partizipationsakte. Rechtliche Aufmerksamkeit ist dabei in erhöhtem Maße geboten, wenn kooperatives Verwaltungshandeln inhaltlich auf mehrpolige Interessenbeziehungen bezogen ist, die konkretisierte Partizipation aber nicht *alle* Interessenträger hinreichend einbindet. Diese Interessenselektivität wird noch verstärkt, wenn die Entscheidungsergebnisse nicht in förmliche, rechtlich bindungsfähige Akte umgegossen, sondern dem labilen Kalkül einer auf dem Gleichklang der Interessen fußenden faktischen Bindung anvertraut werden. Durch den Verzicht auf Rechtsbindungen wird nämlich die kooperative Verstrickung auch noch in die Umsetzungsphase hinein verlängert.<sup>114</sup> Unter dieser Voraussetzung ist nicht auszuschließen, dass tauschähnliche Elemente in die Empfehlungen eindringen,<sup>115</sup> was ein normatives Problem darstellt: Grundbedingungen eines angemessenen Tausches sind nämlich neben einer annähernd symmetrischen Tauschmacht die Dispositionsbefugnis über den Tauschgegenstand. Nicht tauschförmig eingebundenen Individualinteressen und – vor allem – nicht individualisierbare Gemeinwohlinteressen drohen zu kurz zu kommen. Es darf deshalb – weder im Vorfeld administrativer Verfahren, noch parallel zu diesen – der Versuchung nachgegeben werden, die staatliche Regelungs- und Ordnungspflicht mit „Händlermentalität“ in einen „Bargaining-Prozess wechselseitigen Nachgebens“ einzuführen.<sup>116</sup>

### 5.3.3 Ergebnis

Eine Verknüpfung der im Rahmen der Diskussion über den möglichen Ausbau des Flughafens Frankfurt/Rhein-Main praktizierten weitreichenden Partizipationsverfahren mit den gesetzlich vorgeschriebenen Zulassungsentscheidungen der Exekutive erscheint aus grundsätzlichen juristischen Erwägungen,<sup>117</sup> aber auch im Hinblick auf die Motivationslage der an den Partizipationsverfahren be-

113

*Hessische Landesregierung*, Konzeption Regionales Dialogforum, Beschluss vom 20. Juni 2000, Abschn. 5.7.

114

*Hoffmann-Riem*, VVDStRL 40, S. 203 ff.

115

Siehe hierzu das präferierte „win-win“-Prinzip im Regionalen Dialogforum: *Hessische Landesregierung*, Konzeption Regionales Dialogforum, Beschluss vom 20. Juni 2000, Abschn. 5.1.

116

*Hoffmann-Riem*, VVDStRL 40, S. 203 ff. und passim.

117

Siehe dazu auch: *Lewin*, „Mediationsverfahren“ und „Regionales Dialogforum“, passim.

teiligten gesellschaftlichen Gruppen wenig erfolgversprechend. Keineswegs ausgeschlossen ist jedoch, dass die Behörde im Rahmen ihrer Verfahrensherrschaft auf Gutachten, Ausarbeitungen und Diskussionsergebnisse der partizipativen Verfahren zurückgreift. Den partizipativen Verfahren kommt dabei jedoch eine eindeutig komplementäre Funktion zu, die sich auf einzelne Aspekte der Sachverhaltsermittlung beschränkt. Fragen von Umfang und Tiefe der erforderlichen Ermittlung, aber auch der Gewichtung und Abwägung sind allein von dem dafür zuständigen Organ der Exekutive zu beantworten.

#### 5.4

##### **Lösungsansätze des Kommissionsentwurf zu einem Umweltgesetzbuch**

Vor dem Hintergrund der im vorstehenden Abschnitt aufgezeigten Sach- und Rechtslage sieht der Kommissionsentwurf zu einem Umweltgesetzbuch ein verfahrensrechtlich relativ eng umrissenes Aufgabenfeld für mediative Prozesse vor. Im Rahmen der Vorhabensgenehmigung ermöglicht §89 Abs. 2 UGB-KomE („Interessenausgleich“) einzelne Verfahrensabschnitte, insbesondere den Erörterungstermin durch einen unabhängigen Verfahrensmittler durchführen zu lassen.<sup>118</sup> Damit findet die Mediation des Kommissionsentwurfs einen fest umrissenen Teilnehmerkreis vor, womit Legitimationsprobleme von vornherein verringert sind. Auch geht es lediglich darum, die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern; nicht aber darum, eine hoheitliche Entscheidung mit Zwangswirkung herbeizuführen. Die Mediation wird dadurch zu einem förmlichen Aushandlungsprozess, der inhaltlich auf diejenigen Belange reduziert ist, deren Träger an ihm teilnehmen. Eine derartige Mediation hat nicht das Ziel, eine umfassende Interessenabwägung zu ersetzen oder auch nur zu ergänzen, sondern lediglich den Interessen der Beteiligten zu einer bestmöglichen Wirksamkeit – und damit den Rechten der Beteiligten zu einem bestmöglichen Schutz zu verhelfen. Die Abwägung selbst – von der Einstellung der Belange bis zu ihrem Ergebnis – liegt weiterhin allein in der Hand der hierzu ermächtigten Stelle.

Über den im Kommissionsentwurf genannten Anwendungsfall des Erörterungstermins hinaus, lassen sich partizipative Elemente auch an anderer Stelle mit dem behördlichen Ermittlungs- und Entscheidungsverfahren verknüpfen. In Betracht kommt hier bereits die Beratungsphase im Vorfeld der eigentlichen Antragstellung. So ist es denkbar, die – oftmals informellen – Vorverhandlungen, deren Bedeutung für den weiteren Verfahrensablauf kaum zu unterschätzen sind,<sup>119</sup> für neue Formen der Beteiligung zu öffnen.<sup>120</sup> Auch für formalisierte

118

UGB-KomE, Entwurf für §89 Abs. 2 UGB.

119

Siehe dazu – unter Verweis auf: *Bohne*, Informaler Rechtsstaat, S. 50 ff. und die Ergebnisse eigener empirischer Erhebungen: *Führ*, Sanierung, S. 82 ff.

Formen der Vorverhandlung – etwa im Rahmen des „Scoping-Termins“ oder der Antragserörterung, wie sie beispielsweise in § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV verankert ist – wäre eine Öffnung denkbar. Weiterhin käme in Betracht, die von Seiten des Antragstellers in Auftrag gegebenen oder durch die Behörden veranlassten<sup>121</sup> Gutachten einer begleitenden, auch Aspekte der Qualitätssicherung mit einbeziehenden Diskussion in Partizipationsgremien zu unterziehen. Daraus könnten sich unter anderem frühzeitige Hinweise auf Ermittlungs- oder Prognosedefizite ergeben, die im Rahmen der weiteren Begutachtung gegebenenfalls noch zu kompensieren sind.

Die vorstehend beispielhaft genannten Möglichkeiten können dazu beitragen, die Sachverhaltsermittlung, die sich meist als Mosaik vieler Einzelbausteine zusammensetzt, sachgerechter vorzunehmen und damit der „Intention auf Gemeinwohlrichtigkeit“ besser zu entsprechen. Sie hätten zugleich zur Folge, dass sich der Charakter des Erörterungstermins verändert. Dieser stellt sich bislang als das einzige institutionalisierte Forum dar, auf dem die verschiedenen Sichtweisen aufeinandertreffen. Dementsprechend gelingt es nur in seltenen Ausnahmefällen, dem Erörterungstermin den Charakter einer „Redeschlacht“ bzw. einem ritualisierten „Aussitzen“ unangenehmer Fragen Dritter zu nehmen und in einen offenen Austausch der Argumente, klärungsgedürftigen Fragen etc. einzutreten. Die vorgenannten Vorschläge zielen darauf ab, statt eines einzelnen Termins mit „high-noon-Charakter“ eine Reihe verfahrensbegleitender Erörterungen zu institutionalisieren.

Da diese Erörterungen zeitlich vor dem eigentlichen Stellungnahme- bzw. Anhörungsverfahren zu erfolgen haben, ist die Frage zu klären, welche natürlichen und juristischen Personen an diesen Terminen zu beteiligen sind und nach welchen Verfahrensregeln die Erörterungen ablaufen sollen.<sup>122</sup> Auch wäre sicherzustellen, dass die Verfahrensherrschaft eindeutig auf Seiten der zuständigen Behörde verbleibt. Zudem wäre darüber nachzudenken, in welcher Weise es

120

Ansätze in dieser Richtung waren etwa bei dem „Gesprächskreis Höchster Nachbarn“ zu beobachten, den die Hoechst AG in der Folge des „Rosenmontagsstörfalls“ initiierte.

121

Im Raumordnungsverfahren im Zusammenhang mit der Diskussion um die Erweiterung des Flughafens Frankfurt/Rhein-Main steht die Behörde vor dem Problem, dass sie – anders als im „klassischen“ Industrieanlagenzulassungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz – mangels eines entsprechenden Kostentatbestandes im Kostenrecht des Landes nicht über die Möglichkeit verfügt, Gutachten in Auftrag zu geben, die aus ihrer Sicht für die Prüfung der raumordnerischen Verträglichkeit des Vorhabens erforderlich sind, und deren Kosten dem Antragsteller in Rechnung zu stellen. Diese Lücke im Kostenrecht schwächt die Position der Behörde in nicht unbeträchtlicher Weise und erschwert ihr eine sachangemessene Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen.

122

Für ein entsprechendes Bürgerbeteiligungsmodell, welches von der Phase der Vorverhandlungen bis hin zur Betriebsphase entsprechende Elemente enthält, siehe: *Führ/Sailer*, Bürgerbeteiligungsmodell.

den Drittbetroffenen und der Öffentlichkeit ermöglicht wird, sich ihre Positionen inhaltlich zu erarbeiten und qualifiziert in das Verfahren einzubringen. Damit wird das Ziel der gemeinwohrliehen Entscheidung durch die (frühzeitige) Einbringung von „Kontrastinformationen“ gestärkt und die Chance einer breiteren Zustimmung zum Verfahrensergebnis erhöht. Die bloße Eröffnung von Beteiligungsmöglichkeiten dürfte – für sich allein – nicht ausreichen, vielmehr ist über einen längeren Zeitraum die Bereitstellung entsprechender personeller und sachlicher Ressourcen erforderlich.<sup>123</sup>

Die vorstehend beispielhaft aufgeführten Formen erweiterter Integration partizipativer Elemente stehen – darauf sei explizit hingewiesen – im Rahmen der behördlichen Verfahrensherrschaft überwiegend auch ohne Änderung der gesetzlichen Bestimmungen als Möglichkeiten behördlicher Verfahrensgestaltung zur Verfügung. Um für alle Beteiligten die nötige Rechtssicherheit zu schaffen und auch, um den Anschein des „Kuhhandels“ und der „Käuflichkeit“ zu vermeiden, empfiehlt es sich, allgemeine Regeln in gesetzlicher Form zu verankern. Dies eröffnet auch die Möglichkeit, den verschiedenen Seiten die Möglichkeiten entsprechender binnenorganisatorischer und institutioneller Lernprozesse zu eröffnen.

Ob diese Möglichkeiten auch angenommen werden, bleibt allerdings abzuwarten. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedenfalls, dass die Bereitschaft der Drittbetroffenen, sich auf eine stärkere prozedurale Integration einzulassen, stark von den institutionellen Randbedingungen abhängig ist. Ergibt sich aus diesen der Eindruck, dass die erweiterten Beteiligungsmöglichkeiten lediglich dazu dienen, ein von vornherein weitgehend feststehendes Ergebnis lediglich breiter (und gerichtsfester) abzusichern, dann dürfte sich die rationalitätssteigernde Kraft partizipativer Verfahrenselemente kaum zur Entfaltung bringen lassen. Vor diesem Hintergrund erscheint es angebracht, über andere Lösungsansätze einer verstärkten Integration partizipativer Ansätze nachzudenken.

123

Damit stellt sich aber die Frage nach der Quelle dieser Mittel (die im Sinne des Verursacherprinzips dahingehend zu beantworten sein könnte, dass der Antragsteller dafür aufkommt) sowie nach der Höhe und der Verteilung der Mittel unter den Drittbetroffenen und weiteren interessierten Kreisen (eine Frage, die nicht pauschal, sondern nur im Hinblick auf die konkrete Verfahrenskonstellation und auch dann nur mit besonderem Fingerspitzengefühl zu beantworten ist).

## 5.5

### Andere Lösungsansätze

Dem deutschen Recht ist es nicht fremd, „privaten Sachverstand“ für Verwaltungsentscheidungen nutzbar zu machen – in diesem Zusammenhang sind die Bundesprüfstelle nach §§8 ff. GjSM oder die Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit nach §§4 ff. GenTG zu nennen. Allerdings werden die Mitglieder dieser Gremien als Amtspersonen tätig (siehe oben 3.2.1), es ist hier nämlich gerade nicht beabsichtigt, private Interessen in die Entscheidung einzubinden, sodass es sich hier um keine Partizipation im Sinne dieser Untersuchung handelt.

Eine besondere Form der Verknüpfung hoheitlicher Entscheidung mit privatrechtlich organisierter Konsensfindung ist im Bereich der technischen Normung auszumachen. Im Rahmen der Normungsgremien treffen die „interessierten Kreise“ Festlegungen, auf die der Staat in Gestalt von Gesetzen und Verordnungen Bezug nimmt und die darüber hinaus auch in vielen Einzelfallentscheidungen eine kaum zu überschätzende faktische, oftmals aber auch rechtliche Bedeutung erlangen. Dies ist wegen der Verlagerung der Entscheidungsmacht auf private Gremien verfassungsrechtlich problematisch; rechtfertigen lässt sich dieses Vorgehen jedoch immerhin damit, dass hier ein derart umfangreicher Regelungsbedarf besteht, dass dieser durch staatliche Stellen schlechterdings nicht zu bewältigen ist.<sup>124</sup> In den meisten Fällen liegt zudem ein expliziter staatlicher Rezeptionsakt vor, womit jedenfalls bei formaler Betrachtung der erforderliche Legitimationszusammenhang hergestellt ist.

### 5.5.1

#### Legislativentscheidung

Nach den Ergebnissen der bisherigen Untersuchung scheitern die diskutierten Ansätze einer erweiterten Partizipation letztlich an dem unzulässigen Durchbrechen der demokratischen Legitimationskette. Dieser Befund legt es nahe, nach Verknüpfungsmöglichkeiten dort zu suchen, wo die Entscheidungsmacht weiter von der – lediglich mittelbar demokratisch legitimierten – Verwaltung in Richtung der unmittelbar demokratisch legitimierten Legislative oder gar in Richtung des Volkes selbst verschoben ist.

Der Ansatz, die Entscheidung über Infrastrukturprojekte unmittelbar dem Gesetzgeber zu überlassen, ist nicht neu. Im Rahmen des Investitionsmaßnahmegesetzes über den Bau der Südumfahrung Stendal der Eisenbahnstrecke Berlin–

124

Aus den unter 3.2 aufgeführten verfassungsrechtlichen Anforderungen ergibt sich jedoch ein Novellierungsbedarf der Normungsverfahren auf nationaler und europäischer Ebene. Siehe dazu: *Denninger*, Verfassungsrechtliche Anforderungen sowie: *Führ*, Produktbezogene Normen.

Oebisfelde<sup>125</sup> wurde 1993 der Plan zum Bau dieses Streckenabschnitts durch Bundesgesetz festgestellt, nachdem zuvor ein administratives Raumordnungsverfahren durchgeführt wurde. Verfassungsrechtlich ist diese Verlagerung der Zuständigkeit von der Exekutive hin zur Legislative nicht unproblematisch, ist doch nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Kernbereich der verschiedenen Gewalten unveränderbar, womit ausgeschlossen ist, dass eine der Gewalten die ihr von der Verfassung zugeschriebenen typischen Aufgaben verliert.<sup>126</sup> In Bezug auf Planungsentscheidungen ist der Aufgabenbereich zwischen Exekutive und Legislative jedoch anerkanntermaßen nur schwer abgrenzbar,<sup>127</sup> da Planung weder einer rein finalen, noch einen rein konditionalen Programmierung folgt.<sup>128</sup> Eine Entscheidung über konkrete Fachplanungen ist nach den einschlägigen Fachplanungsgesetzen jedoch üblicherweise der Verwaltung vorbehalten, die den dafür erforderlichen Verwaltungsapparat und Sachverstand besitzt. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb auch festgestellt, dass das „Parlament durch Gesetz eine solche Entscheidung nur dann an sich ziehen darf, wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen“, wie dies beispielsweise im Zuge der Infrastrukturverbesserungen in den neuen Bundesländern der Fall war.<sup>129</sup> Bei den Überlegungen über eine Partizipation an Entscheidungsprozessen über Infrastrukturprojekte, kann es jedoch nicht lediglich um eine – begründete – Ausnahme von der regelmäßig bei der Exekutive verbleibenden Zuständigkeit gehen. Eine regelmäßige Legislativplanung zur Ermöglichung erweiterter Partizipation muss daher von vornherein ausscheiden. Bei raumbedeutsamen Vorhaben, die eine besondere Qualität in Reichweite und Intensität der damit verbundenen Auswirkungen erreichen, ist nach dieser Rechtsprechung eine Verlagerung auf die Legislativebene im Einzelfall zulässig unter der Voraussetzung, dass sich dafür „gute Gründe“ im Sinne der Verfassungsgerichtsentscheidung plausibel machen lassen.<sup>130</sup>

125

BGBl. I 1993, S. 1906.

126

*BVerfG*, Entscheidung vom 10. Oktober 1972 – „Hessisches Richterrecht“ –, *BVerfGE* 34, S. 59.

127

*BVerfG*, Entscheidung vom 17. Juni 1997 – „Südümfahrung Stendal“ –, *BVerfGE* 95, S. 1 ff.

128

*BVerfG*, Beschluss vom 6. Juni 1986 – „Reiten im Walde“ –, *BVerfGE* 80, S. 162.

129

Ausführlich: *BVerfG*, Entscheidung vom 17. Juni 1997 – „Südümfahrung Stendal“ –, *BVerfGE* 95, S. 17 ff. und 22 ff.

130

In Bezug auf die Planung von Vorhaben für den Luftverkehr, ist zu berücksichtigen, dass deren Verwaltung den Ländern im Auftrag des Bundes zugewiesen ist (Art. 87d Abs. 2 GG). Dieses Problem ergab sich bei der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Südümfahrung Stendal nicht, da ihr Gegenstand eine Eisenbahnstrecke war, für die nach Art. 73 Nr. 6a GG und Art. 87e GG die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz beim Bund liegt. Für die Zulassung luftverkehrsrechtlicher Anlagen durch Landesgesetz wäre daher zunächst eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich.

### 5.5.2

#### Volksabstimmung über raumbedeutsame Vorhaben

Unter den gleichen Voraussetzungen, unter denen eine gesetzliche Entscheidung durch das Landesparlament möglich ist, kommt auch eine einzelfallbezogene Volksabstimmung in Betracht. Da grundsätzlich die demokratische Legitimation auf das Staatsvolk als Gesamtheit bezogen ist, wäre bei der Durchführung solcher Vorhabensreferenden der Auswahl der zur Abstimmung Berufenen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Hier kommt u. a. der Gleichbehandlungsgrundsatz zum Tragen. So wäre zu fragen, ob alle Bürger eines Bundeslandes abstimmungsberechtigt sein sollen, obwohl manche von den positiven wie den negativen Auswirkungen des Vorhabens allenfalls marginal betroffen sind. Auch wäre zu prüfen, ob Bürger aus einem benachbarten Bundesland, auf das sich das Vorhaben auswirken soll, in den Kreis der Abstimmungsberechtigten aufzunehmen sind. Zu berücksichtigen ist zudem der Einwand, die Ausweitung der Mitbestimmungsmöglichkeiten könnte infolge des „Not-in-my-own-backyard-Prinzips“ der erforderlichen Gemeinwohlintention entgegenwirken.<sup>131</sup> Es erscheint jedoch nicht von vornherein aussichtslos, für diese Fragen eine verfassungsrechtlich befriedigende Lösung zu finden. Angesichts der von manchen gesehenen Vorzüge direkt-demokratischer Entscheidungsverfahren<sup>132</sup> und der Notwendigkeit, Entscheidungen, die für die Zukunft einer Region von überragender Bedeutung sind, auf der Grundlage eines breiten gesellschaftlichen Diskurses und soweit als möglich auch unter Zustimmung der Bevölkerung zu treffen, erscheint es jedenfalls angebracht, diesen Fragen genauer nachzugehen. Für eine solchen Vorschlag dürfte auch das „Subsidiaritätsprinzip“ heranziehen lassen, welches gemeinschaftsrechtlich in Art. 5 Abs. 2 EGV und grundgesetzlich in Art. 72 Abs. 2 sowie implizit in Art. 28 Abs. 2 GG verankert ist. Es verlangt, Entscheidungen möglichst auf der jeweils untersten Ebene der Gebietskörperschaften zu treffen. Die Betroffenheit der in der jeweiligen Region lebenden Bevölkerung ist danach ein Argument für und nicht gegen die „Herabzoning“ der Entscheidungsfindung. Man könnte dieses Subsidiaritätsprinzip dahingehend erweitern, dass, wo immer dies möglich und sachgerecht erscheint, an die Stelle mittelbarer Formen demokratischer Legitimation solcher direkt-demokratischer Entscheidungsfindung zu treten hätten. Bevor diese Zulassungsformen einer abschließenden Bewertung unterzogen werden können, sind allerdings eine Reihe verfahrenspraktischer, aber auch verfassungsrechtlicher Fragen zu klären.

131

So auch: *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 354.

132

Siehe dazu etwa die Darstellung bei: *Kirchgässner/Feld/Savioz*, Die direkte Demokratie, sowie die Beiträge in: *Klein/Schmalz-Bruns*, Politische Beteiligung.

## 5.6

### Fazit

Aus den europarechtlichen und aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben ergeben sich Mindestanforderungen, aber auch Grenzen einer möglichen Partizipation. Während im „klassischen“ Verwaltungsverfahren lediglich die unmittelbar Betroffenen zu beteiligen sind, ging es im Rahmen dieser Untersuchung um das deutlich weiter gesteckte Feld bürgerschaftlicher Partizipation – der Partizipation von Drittbetroffenen, möglicherweise Drittbetroffenen, aber auch der allgemeinen Öffentlichkeit.<sup>133</sup> Die Frage nach dieser Einbeziehung zielt auf die Lösung des Problems, den Planungsbetroffenen davor zu schützen, „durch eine Planung überfahren zu werden“.<sup>134</sup> Zur Lösung dieser Aufgabe ist eine Rechtsdogmatik gefordert, die auch auf komplexe mehrdimensionale Entscheidungssituationen, insbesondere in mehrpoligen, auf Dauer angelegten Verwaltungsbeziehungen, zugeschnitten ist. Mehrpolige Verwaltungsrechtsverhältnisse sind materiell-rechtlich so auszugestalten, dass eine mehrpolige Rücksichtnahme abgesichert wird. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die materielle Ergebnis-„Richtigkeit“ die Leitlinie jeglicher prozeduraler und materieller Entscheidungen bleibt.<sup>135</sup> Maßstab für diese Richtigkeit, die niemals eine absolute, sondern immer nur eine relative sein kann, ist die verfassungsrechtlich verankerte „Intention auf Gemeinwohlrichtigkeit“, die eine angemessene Abwägung grundrechtlicher Positionen mit einschließt. Dabei geht es sowohl um die Frage, welche Werte mit welchem Anteil in die Zieldefinition einfließen, als auch für die Folgefrage, mit welchen Maßnahmen sich diese Ziele so verwirklichen lassen, dass rechtlich geschützte Positionen nicht unangemessen beeinträchtigt werden. Angesichts knapper Ressourcen handelt es sich dabei letztlich um Gerechtigkeitsfragen. Diese lassen sich in einer pluralistischen Gesellschaft und angesichts unvermeidlicher Erkenntnis- und Prognosedefizite jedoch keinesfalls punktgenau materiell-rational „durchdeklinieren“. Neben der materiellen Rationalität, die aus den genannten Gründen notwendigerweise nur eine begrenzte entscheidungsleitende Kraft entfalten kann (materielle Rationalität ist immer „bounded rationality“), bedarf es daher der konfliktbewältigenden Kraft prozeduraler Rationalität.<sup>136</sup>

133

Dazu: *Schmidt Glaeser*, VVDStRL 31, S. 191.

134

*Blümel*, in: FS für Forsthoff, S. 16.

135

*Hoffmann-Riem*, VVDStRL 40, S. 218 f.

136

Siehe dazu: *Führ*, Rationalität.

Ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber der Bevölkerung, die materielle Gemeinwohrlichtigkeit zu beurteilen und im Rahmen von Abstimmungsverfahren zum Tragen zu bringen, ist in einem demokratisch verfassten Gemeinwesen nicht angebracht. Partizipative Verfahren könnten im Vorfeld von Volksabstimmungen dazu beitragen, den entscheidungsrelevanten Sachverhalt aufzubereiten, die verschiedenen Gestaltungsoptionen und die damit verbundenen Auswirkungen transparent zu machen und auf diese Weise der Bevölkerung eine Entscheidung zu ermöglichen, die unter Umständen im Hinblick auf die Verwirklichung des Ziels der Gemeinwohrlichtigkeit sich nicht hinter administrativen Entscheidungen zu verstecken braucht.

Außer Frage steht, dass dazu gesellschaftliche Lernprozesse erforderlich sind. Die zu lösende Aufgabe besteht darin, die dazu erforderlichen institutionellen Rahmenbedingungen genauer zu beleuchten.

## 6

### Zusammenfassung

Änderungen des Verfahrensrechts müssen sich im Rahmen der grundgesetzlichen und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben bewegen. Ausgangspunkt der juristischen Betrachtung ist dabei die Feststellung, dass mit der Zulassung raumbedeutsamer Vorhaben grundrechtsrelevante Auswirkungen verbunden sind. Eine Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang der Einzelne Einschränkungen seiner grundrechtlich geschützten Rechtspositionen hinzunehmen hat, ist nur auf zwei Wegen herbeizuführen: Der Einzelne kann im Rahmen der Vertragsautonomie eigenverantwortlich in Beschränkungen einwilligen. Dieser Weg setzt voraus, dass alle Betroffenen an der Aushandlung einer entsprechenden Übereinkunft mitwirken und dem gefundenen Ergebnis schließlich auch zustimmen. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, setzt die Zulassung eines raumbedeutsamen Vorhabens die zwangsweise herbeigeführte Beschränkung grundrechtlich geschützter Positionen voraus. Eine derartige Zwangswirkung können aber nicht andere „Private“ herbeiführen (kein „government of men“); im Rechtsstaat bedürfen einseitige Einwirkungen auf die Grundrechte vielmehr einer gesetzlichen Grundlage („government of law“). Das Gewaltmonopol des Staates verlangt, dass eine staatliche Stelle über Art und Ausmaß der zwangsweise herbeigeführten Grundrechtseinschränkung entscheidet. Nimmt das Gesetz die Einschränkung nicht selbst vor, kommt nur die Übertragung auf eine der beiden anderen Staatsgewalten in Betracht. Im Hinblick auf die notwendigen Ermittlungs- und Abwägungsvorgänge liegt die Entscheidung über die Zulassung raumbedeutsamer Vorhaben in der Regel in den Händen der Exekutive. In dem entscheidungsvorbereitenden Verfahren liegt die Sach- und Verfahrensherrschaft bei der jeweils zuständigen Behörde.

Die Verfahrensleitung der „partizipativen“ Verfahren liegt dagegen im wesentlichen bei den jeweils beteiligten Vertretern gesellschaftlicher Gruppen sowie bei den „Mediatoren“ bzw. dem Vorsitzenden des Regionalen Dialogforums. Eine Verknüpfungsmöglichkeit zwischen beiden Verfahrensformen ergibt sich daraus, dass die Behörde – im Rahmen ihrer Verfahrensherrschaft – durchaus Externe mit einbinden kann. Dabei darf sie jedoch die ihr gesetzlich übertragene „Gewährleistungsverantwortung“ nicht aus der Hand geben.

Diese Gewährleistungsverantwortung wird gespeist aus zwei sich gegenseitig ergänzenden Quellen. Zum einen aus der bereits angesprochenen Grundrechtsrelevanz der Zulassungsentscheidung: Der Einzelne muss sich eine zwangsweise vorgenommene Einschränkung seiner Grundrechtsfreiheit nur gefallen lassen, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage ergangen ist, die in materieller und prozeduraler Hinsicht im Einklang mit der Verfassung steht. Soll die Grundrechtsbeeinträchtigung aus Gründen des Allgemeinwohls heraus erfolgen, verlangt dies zugleich (und hier befindet sich die zweite Quelle hoheitlicher Ge-

währleistungsverantwortung), dass die staatlichen Stellen das Gemeinwohl sachgerecht definiert haben. Nur unter dieser Voraussetzung muss der Grundrechtsträger die Freiheitsbeschränkung dulden. Verfassungsrechtlich ergibt sich daraus eine „Intention auf Gemeinwohlrichtigkeit“, die sowohl mit rechtsstaatlichen als auch mit demokratischen Argumenten zu untermauern ist. Vor dem Hintergrund der jeweils getroffenen Gemeinwohldefinition sind die entgegengesetzten Individualbelange zu gewichten und abzuwägen. Da dieser Abwägungsvorgang über Ausmaß und Tiefe der Grundrechtsbeeinträchtigung befindet, darf er nur von einer staatlichen Stelle vorgenommen werden, die sich in ihrer Entscheidung stützen kann auf eine ununterbrochene Legitimationskette zum Ausgangspunkt jeglicher staatlichen Gewalt, dem demokratischen Souverän des Volkes (Art. 20 Abs. 2 GG). Dieser legitimatorische Zusammenhang verwirklicht sich über den Grundsatz der Gesetzesbindung der Verwaltung.

Aus diesen verfassungsrechtlichen Eckwerten ergibt sich, dass jegliche Form der Vermischung von hoheitlicher Entscheidungsfindung mit „außergesetzlichen“ Partizipationsverfahren geeignet ist, die Legitimationskette in Frage zu stellen. Um dieses Problem zu lösen, kommt daher in erster Linie in Betracht, die partizipativen Elemente in die staatliche Sphäre zu integrieren. Diesen Weg ist der Gesetzgeber bei einer ganzen Reihe von „Beratungs“-Gremien und -Kommissionen gegangen. Die Mitglieder der aus Vertretern gesellschaftlicher Gruppen zusammengesetzten „Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften“ nach §9 GjSM, um ein Beispiel aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anzuführen, handeln bei ihrer Tätigkeit „nicht als Private, sondern als Träger eines Amtes, das ihnen mit der Ernennung durch den Bundesminister übertragen worden ist“; der Akt der „Ernennung durch den Minister als Mitglied einer dem Parlament verantwortlichen Regierung vermittelt ihnen zugleich die demokratische Legitimation“.<sup>137</sup> Dieser Weg, bei dem hinsichtlich der Zusammensetzung der Gremien und der dort geltenden Verfahrensregeln weitere Vorgaben zu beachten sind, kommt grundsätzlich auch für die aus Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zusammengesetzten „Partizipationsgremien“ in Betracht, wenn man den dort getroffenen Entscheidungen eine verbindliche Außenwirkung zuweisen will. Fraglich ist aber, ob sich die Beteiligten auf der Partizipationsverfahren darauf einlassen würden, da damit das Verfahren einen grundsätzlich anderen Charakter annimmt.

Verzichtet man auf diese „Verstaatlichung“ der Beteiligungsmodelle, dann handelt es sich bei dem von staatlichen Stellen durchzuführenden Zulassungsverfahren und dem „außergesetzlichen“ Partizipationsverfahren um a priori verschiedene Verfahrensformen. Zwar ist die Behörde grundsätzlich frei, Sachver-

137

BVerfG, Beschluss vom 27. November 1990 – „Josefine Mutzenbacher“ –, BVerfGE 83, S. 149.

haltsbeschreibungen, die im Rahmen partizipativer Verfahren erstellt wurden, bei Ihrer Ermittlung des Sachverhaltes zu berücksichtigen. An dieser Stelle besteht daher durchaus die Möglichkeit, auf partizipative Ansätze in größerem Umfang als bislang zurückzugreifen. Gleiches gilt für gutachterliche Wertungen oder für Kompromissvereinbarungen im Partizipationsgremium mit den darin eingeschlossenen Wertungen und Abwägungen. Beides vermag jedoch aus juristischer Perspektive weder an der Verfahrensherrschaft der Behörde noch an ihrer Gesetzesbindung auch nur das Geringste zu ändern. Aus der Rechtsschutzperspektive dürfte bereits der Eindruck, dass die Behörde diese Bindungen gelockert hat, die Tragkraft der getroffenen Abwägungsentscheidung in Frage stellen.

Vor diesem Hintergrund ist es auch sachgerecht, dass sowohl in der politikwissenschaftlichen als auch in der rechtspolitischen Diskussion eine Verknüpfung zwischen „gesetzlichen“ und außer-gesetzlich/partizipativen Verfahren vorrangig an einem ganz bestimmten Verfahrensschritt diskutiert wird.<sup>138</sup> Der im Rahmen förmlicher Verwaltungsverfahren vorgesehene „Erörterungstermin“ (siehe etwa § 73 Abs. 6 VwVfG oder § 10 Abs. 6 BImSchG) eröffnet einen klaren Rahmen für die Einbettung partizipativer Elemente. Denn zum einen ist die Aufgabenstellung klar benannt („Erörterung der Einwendungen“) und zum anderen ist auch der Kreis der zu beteiligenden Personen gesetzlich definiert. In Betracht kommt hier, den Charakter des bislang punktuell angelegten Erörterungstermins stärker in Richtung auf eine verfahrensbegleitende, prozesshaft gestaltete Funktion zu verschieben.

Aus den genannten verfassungsrechtlichen Restriktionen sowie aus Gründen der eigenständigen Charakters partizipativer Verfahren dürfte eine darüber hinausgehende Verknüpfung von administrativer Entscheidungsfindung und partizipativer Konfliktbewältigung nicht in Betracht kommen, weil sonst der entweder der besondere Charakter der partizipativen Verfahren verloren geht oder der notwendige Legitimationszusammenhang unterbrochen wird.

Angesichts dieses Dilemmas und unter Berücksichtigung der eingangs beschriebenen Notwendigkeit im Hinblick auf die Bedeutung, aber auch die Komplexität der von der Gesellschaft rechtsverbindlich zu treffenden Entscheidungen, ergibt sich die Notwendigkeit, nach anderen Wegen zu suchen, die eine verstärkte Nutzung partizipativer Elemente erlauben.

Es fragt sich daher, ob sich nicht an einer früheren Stelle der demokratischen Legitimationskette die in der Ausgangsfrage der Untersuchung angesprochene Verknüpfung von partizipativen Elementen und hoheitlicher Zulassungsent-

138

So etwa der Entwurf der Sachverständigen-Kommission für ein Umweltgesetzbuch (siehe dazu 5.4) oder die Diskussion bei: Bora, Differenzierung, S. 136 ff.

scheidung für raumbedeutsame Vorhaben herstellen lässt. In Betracht kommen in erster Linie Legislativentscheidungen, bei denen der Gestaltungsspielraum – anders als bei der der Gesetzesbindung unterliegenden Verwaltung – verfassungsrechtlich weiter gefasst ist. So ist es denkbar, für raumbedeutsame Vorhaben, die eine außergewöhnliche Qualität erreichen und damit die Entscheidungskraft der Exekutive überfordern könnten, eine Entscheidung des Gesetzgebers vorzusehen. Partizipative Verfahren könnten dabei dazu beitragen, die entscheidungserheblichen Umstände für die parlamentarische, aber auch für die allgemeine öffentlichen Debatte aufzubereiten und Entscheidungsoptionen zur Diskussion zu stellen. Auf diese Weise könnten partizipative Verfahrensformen die parlamentarischen Beratungen in einer Weise ergänzen, die der verfassungsrechtlich geforderten „Intention auf Gemeinwohrlichtigkeit“ in verstärktem Maße Rechnung trägt.

Wird diese Entscheidung beim Parlament eines Bundeslandes angesiedelt, könnte man das Partizipationsverfahren als eine besondere Ausprägung der „Enquête-Kommission“ ausgestalten. Speziell für den Bereich des Luftverkehrs wäre dazu die im Grundgesetz verankerte Entscheidungsform der Bundesauftragsverwaltung durch eine Länderkompetenz zu ersetzen. Den Ländern hätten dann im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben, die entsprechend anzupassen wären, die Möglichkeit, über die Art und Weise der Vorhabenzulassung landesrechtlich zu entscheiden.

Noch einen Schritt weiter nach „vorn“ innerhalb der demokratischen Legitimationskette geht die Option, eine Volksabstimmung über das Vorhaben durchzuführen. Bei dieser Option könnte das Partizipationsverfahren die Entscheidung der Abstimmungsberechtigten vorbereiten und auf diese Weise im Vorfeld des Abstimmungsaktes der „Intention auf Gemeinwohrlichtigkeit“ dienen. Klärungsbedürftig ist dabei – neben den bereits angesprochenen Änderungen im Grundgesetz und im Bundesrecht sowie dem Erfordernis, die Entscheidungsprobleme in einer Form zuzuschneiden, die eine Beantwortung in Form einer Volksabstimmung erlaubt – vor allem die Frage, wie sich unter dem Aspekt des Gleichbehandlungsgebotes der Kreis der Bürger abgrenzen lässt, die an der Abstimmung teilnehmen können. Im Rahmen des Typisierungsspielraumes des Gesetzgebers dürften sich im Rahmen eines „Abstimmungsgesetzes“ dafür jedoch praktikable Lösungen finden lassen.

In beiden genannten Optionen käme den Partizipationsverfahren eine entscheidungsvorbereitende Funktion zu. Sollen die Ergebnisse des Partizipationsverfahren verbindlichen Charakter erlangen, ist nur im Wege der Inkorporation der Beteiligten in die Sphäre der Exekutive möglich; eine Option, die aus den oben genannten Gründen wenig erfolgversprechend erscheint.

## Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz/Absätze
Abschn.	Abschnitt
al.	alia
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
Aufl.	Auflage
BauR	Baurecht. Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Bau- recht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
ber.	berichtigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz. Gesetz über Naturschutz und Land- schaftspflege in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Sep- tember 1998 (BGBl. I 1998, S. 2994)
Buchholz	Karl Buchholz (Hrsg.), Sammel- und Nachschlagewerk der Recht- sprechung des Bundesverwaltungsgerichts
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DRiZ	Deutsche Richterzeitung. Organ des Deutschen Richterbundes, Bund der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staats- anwälte
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EG	Europäische Gemeinschaft

EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957, zuletzt geändert durch den Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997 (BGBl. II 1998, S. 387, ber. BGBl. II 1999, S. 416)
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	folgende (Plural)
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GenTG	Gentechnikgesetz. Gesetz zur Regelung der Gentechnik in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Dezember 1993 (BGBl. I 1993, S. 2066), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. November 2000 (BGBl. I 2000, S. 1478)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1945 (BGBl. 1945, S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I 2000, S. 1755)
GjSM	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Juli 1985 (BGBl. I 1985, S. 1502), zuletzt geändert am 21. September 1997 (BGBl. I 1997, S. 2390)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
HLPg	Hessisches Landesplanungsgesetz vom 29. November 1994 (GVBl. I 1994, S. 707) zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I 2000, S. 542, 549)
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
IUR	Informationsdienst Umweltrecht (Zeitschrift), jetzt ZUR
JuS	Juristische Schulung. Zeitschrift für Studium und praktische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel

LuftVG	Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999 (BGBl. I 1999, S. 550), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Februar 2001 (BGBl. I 2001, S. 266)
LuftVO	Luftverkehrsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999 (BGBl. I 1999, S. 580), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. März 2000 (BGBl. I 2000, S. 232)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer/Nummern
NuR	Natur und Recht. Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Rn.	Randnummer/Randnummern
ROG	Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997 (BGBl. I 1997, S. 1461), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 1997 (BGBl. I 1997, S. 2902)
RoV	Raumordnungsverordnung. 6. Verordnung zu §6a Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I 1990, S. 2766), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. August 1997 (BGBl. I 1997, S. 2081)
S.	Seite/Seiten
Sp.	Spalte
StAnz.	Staatsanzeiger
u. a.	unter anderem/und andere
UGB	Umweltgesetzbuch
UGB-KomE	Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
UGB-ProfE	Umweltgesetzbuch. Forschungsbericht
UPR	Umwelt- und Planungsrecht. Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung

UVP-RL	Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27. Juni 1985 (ABl. Nr. L 175, S. 40), geändert durch Richtlinie 97/11/EG vom 3. März 1997 (ABl. Nr. L 73, S. 5)
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990 (BGBl. I 1990, S. 205), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. August 1997 (BGBl. I 1997, S. 2081)
VBfW	Verwaltungsblätter für Baden Württemberg. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
Verw.	Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften
VerwArch	Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1998 (BGBl. I 1998, S. 3050)
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht. Das Forum für Umwelt und Recht

## Literaturverzeichnis

*Bender, Bernd*

„Verbandsbeteiligung“, in: Otto Kimminich/Heinrich Freiherr von Lersner/  
Peter-Christoph Storm, Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR),  
2. Auflage, Berlin 1994.

(*Bender, HdUR II, „Verbandsbeteiligung“*)

*Bender, Bernd/Sparwasser, Reinhard/Engel, Rüdiger*

Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 3. Auflage,  
Heidelberg 1995.

(*Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, 3. Aufl.*)

— Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 4. Auflage,  
Heidelberg 2000.

(*Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht*)

*Bizer, Johann/Ormond, Thomas/Riedel, Ulrike*

Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, Taunusstein 1990.

(*Bizer/Ormond/Riedel, Verbandsklage*)

*von Bogdandy, Armin*

Gubernative Rechtsetzung. Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und  
des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemein-  
europäischer Dogmatik, Tübingen 2000.

(*von Bogdandy, Gubernative Rechtsetzung*)

*Bora, Alfons*

Differenzierung und Inklusion. Partizipative Öffentlichkeit im Rechtssystem  
moderner Gesellschaften, Baden-Baden 1999.

(*Bora, Differenzierung*)

*Blümel, Willi*

„Demokratisierung der Planung“ oder rechtsstaatliche Planung?, in: Fest-  
schrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972.

(zitiert: *Blümel*, in: FS für Forsthoff)

— (Hrsg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen. Vorträge und Diskus-  
sionsbeiträge der 49. Staatswissenschaftlichen Fortbildung der Hochschule  
für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1982.

(*Blümel, Frühzeitige Bürgerbeteiligung*)

*Böckenförde, Ernst-Wolfgang*

in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band 1, Heidelberg 1987.  
(*Böckenförde*, HStR I)

*Bohne, Eberhard*

Der informale Rechtsstaat, Berlin 1982.  
(*Bohne*, Informaler Rechtsstaat)

*Breuer, Rüdiger*

Wirksamerer Umweltschutz durch Reform des Verwaltungsverfahrens- und -prozeßrechts?, NJW 1978, S. 1558.  
(*Breuer*, NJW 1978)

*Brockmeyer, Hans Bernhard*

in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, Neuwied, Kriftel 1999.  
(*Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG)

*Brohm, Winfried*

in: Klaus Grupp/Michael Ronellenfitsch (Hrsg.), Festschrift für Willi Blümel zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999, Berlin 1999.  
(*Brohm*, in: FS für Blümel)

*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)*

Umweltgesetzbuch (UGB-KomE). Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 1997.  
(UGB-KomE)

*Claus, Frank/Wiedemann, Peter M. (Hrsg.)*

Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung, Taunusstein 1994.  
(*Claus/Wiedemann*, Umweltkonflikte)

*Degenhart, Christoph*

Staatsrecht I. Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 12. Auflage, Heidelberg 1996.  
(*Degenhart*, Staatsrecht I)

*Denninger, Erhard*

Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung im Umwelt- und Technikrecht, Baden-Baden 1990.  
(*Denninger*, Verfassungsrechtliche Anforderungen)

— in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band V, Heidelberg 1992.  
(*Denninger*, HStR V)

*di Fabio, Udo*

Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, VVDStRL 56 (1997), S. 233.

(*di Fabio*, VVDStRL 56)

*Erbguth, Wilfried/Schink, Alexander*

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Kommentar, 2. Auflage, München 1996.

(*Erbguth/Schink*, UVPG)

*Ewen, Christoph/Hertlein, Markus*

Mediation als Instrument im Vorfeld raumordnerischer Entscheidungen – das Beispiel des Flughafens Frankfurt/Main, UVP-report 2000, S. 90.

(*Ewen/Hertlein*, UVP-report 2000)

*Forsthoff, Ernst*

Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, Allgemeiner Teil, 10. Auflage, München 1973.

(*Forsthoff*, Verwaltungsrecht I)

*Führ, Martin*

Sanierung von Industrieanlagen. Am Beispiel des Änderungs-genehmigungsverfahrens nach § 15 BImSchG, Düsseldorf 1989, zugleich Dissertation, Frankfurt/Main 1989.

(*Führ*, Sanierung)

— Mitbestimmungsmodell für Umweltschutzentscheidungen – Verhandlungslösungen im Umweltschutz, IUR 1990, S. 52.

(*Führ*, IUR 1990)

— Produktbezogene Normen in Europa zwischen Binnenmarkt und Umweltschutz. Reformbedarf aus Sicht des Verfassungs- und des Europarechts, Darmstadt 1999.

(*Führ*, Produktbezogene Normen)

— Ökonomisches Prinzip und juristische Rationalität – Ein Beitrag zu den Grundlagen interdisziplinärer Verständigung, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 00-1, Darmstadt 2000.

(*Führ*, Rationalität)

—/Sailer, Michael

Bürgerbeteiligungsmodell im Rahmen des ÖKOM-Parkes im Landkreis Birkenfeld, in: Engel, A., Umweltinformationssysteme in der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg 1994, S. 132.

(Führ/Sailer, Bürgerbeteiligungsmodell)

Gassner, Erich

in: Erich Gassner et al., Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, München 1996.

(Gassner, in: Gassner et al., BNatSchG)

Giemulla, Elmar

in: Elmar Giemulla/Ronald Schmid/Wolf Müller-Rostin, Luftverkehrsgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung.

(Giemulla, in: Giemulla/Schmid/Müller-Rostin, LuftVG)

Gross, Thomas

Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, Tübingen 1999.

(Gross, Kollegialprinzip)

Haft, Fritjof

Verhandlung und Mediation. Die Alternative zum Rechtsstreit, 2. Auflage, München 2000.

(Haft, Mediation)

Hellmann, Ulrich

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in vertikal gestuften Zulassungsverfahren für umweltrelevante Großvorhaben nach deutschem und europäischem Recht. Frankfurt u. a. 1992.

(Hellmann, Öffentlichkeitsbeteiligung)

Hett, Frank-Thomas

Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, Köln u. a. 1994.

(Hett, Öffentlichkeitsbeteiligung)

Hoffmann-Riem, Wolfgang

Selbstbindungen der Verwaltung, VVDStRL 40 (1982), S. 187.

(Hoffmann-Riem, VVDStRL 40)

Holzinger, Katharina/Weidner, Helmut (Hrsg.)

Alternative Konfliktregelungsverfahren bei der Planung und Implementierung großtechnischer Verfahren. Dokumentation der Statuskonferenz vom 17./18. November am WZB, Berlin 1996.

(Holzinger/Weidner, Alternative Konfliktregelungsverfahren)

*Jarass, Hans D.*

in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 4. Auflage, München 1997.

(*Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG)

*Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savioz, Marcel R.*

Die direkte Demokratie – Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel und München 1999.

(*Kirchgässner/Feld/Savioz*, Die direkte Demokratie)

*Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer*

Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen.

(*Klein/Schmalz-Bruns*, Politische Beteiligung)

*Kloepfer, Michael*

Umweltrecht, 2. Auflage, München 1998.

(*Kloepfer*, Umweltrecht)

*Kopp, Ferdinand O.*

Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Auflage, München 1996.

(*Kopp*, VwVfG)

*Lange, Klaus*

Staatliche Steuerung durch offene Zielvorgabe im Lichte der Verfassung, VerwArch 1991, S. 1.

(*Lange*, VerwArch 1991)

*Laubinger, Hans Werner*

Öffentlichkeitsbeteiligung, in: Otto Kimminich et al., Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), 2. Auflage, Berlin 1994.

(*Laubinger*, HdUR II, „Öffentlichkeitsbeteiligung“)

*Lautner, Gerd*

Funktion raumordnerischer Verfahren. Ein Beitrag aus der Sicht des Verwaltungsrechts und der Verwaltungswissenschaften, Berlin 1999. Zugleich: Habilitationsschrift, Darmstadt 1997.

(*Lautner*, Raumordnerische Verfahren)

*Leidig, Guido*

Nachhaltigkeit als umweltplanungsrechtliches Entscheidungskriterium, UPR 2000, S. 371.

(*Leidig*, UPR 2000)

*Lewin, Daniel*

Das „Mediationsverfahren“ und das „Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt“ – Bereicherung oder Gefahr für rechtsstaatliche Planung?, sofiadiskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 01-3, Darmstadt 2001.  
(Lewin, „Mediationsverfahren“ und „Regionales Dialogforum“)

*Passavant, Oliver*

Mittlerunterstützte Kooperation in komplexen Verwaltungsprojekten, DÖV 1987, S. 516.  
(Passavant, DÖV 1987)

*Peters, Heinz-Joachim*

Zur Direktwirkung der geänderten UVP-Richtlinie der Europäischen Union, UPR 2000, S. 172.  
(Peters, UPR 2000)

*Ronellenfitsch, Michael*

Verzicht auf Planfeststellung, Verw. 23 (1990), S. 323.  
(Ronellenfitsch, Verw. 23)

— Vorüberlegungen zur Bereinigung des luftrechtlichen Verfahrensrechts, DVBl. 1984, S. 501.  
(Ronellenfitsch, DVBl. 1984)

*Salis, Stefan*

Gestufte Verwaltungsverfahren im Umweltrecht. Eine neue Dogmatik gestufter Verwaltungsverfahren über raumbedeutsame Großvorhaben, Baden-Baden 1991, zugleich Dissertation, Hamburg 1990.  
(Salis, Gestufte Verfahren)

*Schmidt-Abmann, Eberhard*

in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Loseblattsammlung, München.  
(Schmidt-Abmann, in: Maunz/Dürig, GG)

— in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band 1, Heidelberg 1987.  
(Schmidt-Abmann, HStR I)

*Schmidt-Bleibtreu, Bruno*

in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, Neuwied, Kriftel 1999.  
(Schmidt-Bleibtreu, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG)

*Schmidt Glaeser, Walter*

Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), S. 175.  
(*Schmidt Glaeser, VVDStRL 31*)

*Schmidt-Preuß, Matthias*

Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung. VVDStRL 56 (1997), S. 160.  
(*Schmidt-Preuß, VVDStRL 56*)

*Schroeder, Werner*

Die Wirkung von Raumordnungszielen, UPR 2000, S. 52.  
(*Schroeder, UPR 2000*)

*Steinberg, Rudolf*

Komplexe Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, DÖV 1982, S. 619.  
(*Steinberg, DÖV 1982*)

— Elemente volksmittelbarer Demokratie im Verwaltungsstaat, Verw. 16 (1983), S. 465.  
(*Steinberg, Verw. 1983*)

— Der ökologische Verfassungsstaat, Frankfurt/Main 1998.  
(*Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat*)

—/Allert, Hans-Jürgen/Grahms, Carsten/Scharioth, Joachim

Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen. Eine empirische und rechtspolitische Untersuchung, Baden-Baden 1991.  
(*Steinberg et al., Beschleunigung*)

—/Berg, Thomas/Wickel, Martin

Fachplanung, 3. Auflage, Baden-Baden 2000.  
(*Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung*)

*Steiner, Udo*

Zur Standortfindung bei Verkehrsflughäfen, in: Klaus Grupp/Michael Ronellenfitch (Hrsg.), Festschrift für Willi Blümel zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999, Berlin 1999.  
(*Steiner, in: FS für Blümel*)

*Umweltbundesamt (Hrsg.)*

Umweltgesetzbuch. Allgemeiner Teil. Forschungsbericht, von: Michael Klopfer/Eckhard Rehbinder/Eberhard Schmidt-Aßmann, Berlin 1990.  
(UGB-ProfE AT)

*Wagner, Jörg*

in: Werner Hoppe (Hrsg.), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Kommentar, Köln u.a. 1995.

(*Wagner*, in: Hoppe, UVPG)

*Wahl, Rainer*

Die Einschaltung privatrechtlich organisierter Verwaltungseinrichtungen in den Straßenbau, DVBl. 1993, S. 517.

(*Wahl*, DVBl. 1993)

*Wilrich, Thomas*

Verbandsbeteiligung in der Raumplanung, UPR 2000, S. 366.

(*Wilrich*, UPR 2000)

*Wysk, Peter*

Ausgewählte Probleme zum Rechtsschutz gegen Fluglärm, ZLW 1998, S. 18, 285, 456.

(*Wysk*, ZLW 1998)

## Quellenverzeichnis

### *Bundesverfassungsgericht*

- Entscheidung vom 23. Oktober 1951  
BVerfGE 1, S. 14.
- Urteil vom 15. Januar 1958 – „Lüth“,  
BVerfGE 7, S. 198; BayVBl. 1958, S. 109; DÖV 1958, S. 153; DVBl. 1958,  
S. 425; JZ 1958, S. 208; NJW 1958, S. 257.
- Beschluss vom 9. Mai 1972 – „Facharzt“,  
BVerfGE 33, S. 125; DÖV 1972, S. 748; DVBl. 1972, S. 917; JuS 1972,  
S. 666.
- Entscheidung vom 10. Oktober 1972 – „Hessisches Richtergesetz“,  
BVerfGE 34, S. 52; DÖV 1973, S. 132; NJW 1973, S. 451.
- Urteil vom 2. März 1977 – „Öffentlichkeitsarbeit“,  
BVerfGE 44, S. 125; DÖV 1977, S. 282; DVBl. 1977, S. 419; JuS 1977,  
S. 403; JZ 1977, S. 390; NJW 1977, S. 751.
- Beschluss vom 15. Februar 1978,  
BVerfGE 47, S. 253; DVBl. 1978, S. 436; JuS 1978, S. 703; NJW 1978,  
S. 1967; VR 1978, S. 351.
- Beschluss vom 8. August 1978 – „Kalkar I“,  
BVerfGE 49, S. 89; BayVBl. 1979, S. 174; DÖV 1979, S. 49; DVBl. 1979,  
S. 45; JuS 1979, S. 362; JZ 1979, S. 178; NJW 1979, S. 359; VR 1979,  
S. 176.
- Beschluss vom 9. August 1978,  
BVerfGE 49, S. 148; DRiZ 1979, S. 21; JZ 1979, S. 20; NJW 1979, S. 151,  
534.
- Beschluss vom 20. Dezember 1979 – „Mülheim-Kärlich“,  
BVerfGE 53, S. 30; DÖV 1980, S. 299; DVBl. 1980, S. 356; GewArch 1980,  
S. 119; JuS 1980, S. 602; JZ 1980, S. 307; NJW 1980, S. 759.
- Beschluss vom 12. Januar 1982 – „Söhlde“,  
BVerfGE 59, S. 216; BayVBl. 1982, S. 335; DÖV 1982, S. 448; DVBl. 1982,  
S. 534; JZ 1982, S. 798; NVwZ 1982, S. 367; VR 1982, S. 320.

- Beschluss vom 8. Juli 1982 – „Sasbach“,  
BVerfGE 61, S. 82; BayVBl. 1982, S. 621; DÖV 1982, S. 816; DVBl. 1982,  
S. 940; GewArch 1982, S. 327; NJW 1982, S. 2173; NVwZ 1982, S. 554;  
UPR 1982, S. 330; JZ 1984, S. 31.
- Beschluss vom 29. Oktober 1987 – „Chemiewaffen“,  
BVerfGE 77, S. 170; NJW 1988, S. 1651.
- Entscheidung vom 18. Februar 1988,  
BayVBl. 1988, S. 268; NVwZ 1988, S. 523.
- Beschluss vom 23. November 1988 – „Rastede“,  
BVerfGE 79, S. 127; BayVBl. 1989, S. 269; DÖV 1989, S. 349; DVBl 1989,  
S. 300; NVwZ 1989, S. 347.
- Beschluss vom 30. November 1988 – „Straßenverkehrslärm“,  
BVerfGE 79, S. 174; BayVBl. 1989, S. 461; DVBl. 1989, S. 352; NJW 1989,  
S. 1271; VBIBW 1989, S. 290.
- Beschluss vom 6. Juni 1989 – „Reiten im Walde“,  
BVerfGE 80, S. 137; DÖV 1989, S. 989; DVBl. 1989, S. 988; NJW 1989,  
S. 2525; NVwZ 1989, S. 1052; UPR 1989, S. 378; BayVBl. 1990, S. 44; NuR  
1990, S. 16; JuS 1990, S. 317.
- Urteil vom 31. Oktober 1990 – „Bezirksvertretung Hamburg“,  
BVerfGE 83, S. 60; DÖV 1991, S. 69; DVBl. 1990, S. 1401; BayVBl. 1991,  
S. 81; NJW 1991, S. 159.
- Beschluss vom 27. November 1990 – „Josefine Mutzenbacher“,  
BVerfGE 83, S. 130; DVBl. 1991, S. 261; JZ 1991, S. 465; NJW 1991,  
S. 1471.
- Beschluss vom 17. Juli 1997 – „Südumfahrung Stendal“,  
BVerfGE 95, S. 1; BayVBl. 1997, S. 108; DÖV 1997, S. 117; DVBl. 1997,  
S. 42; JZ 1997, S. 300; UPR 1997, S. 24; NJW 1997, S. 383; NuR 1997,  
S. 490.

*Bundesverwaltungsgericht*

- Urteil vom 12. Dezember 1969,  
BVerwGE 34, S. 301; Buchholz 310 § 130 VwGO Nr. 4; Buchholz 406.11 § 1  
BBauG Nr. 1; BayVBl. 1970, S. 180; DÖV 1970, S. 277; DVBl. 1970, S. 414.

- Urteil vom 5. Juli 1974,  
BVerwGE 45, S. 309; Buchholz 406.11 § 1 BBauG Nr. 9; BayVBl. 1974,  
S. 705; BauR 1974, S. 311; DVBl. 1974, S. 767; JZ 1974, S. 757; DÖV  
1975, S. 92, 308; DVBl. 1975, S. 461; JuS 1975, S. 228, 257; NJW 1975,  
S. 70.
- Urteil vom 14. Februar 1975 – „B42“,  
BVerwGE 48, S. 56; Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 19; BauR 1975, S. 191;  
DVBl. 1975, S. 713; DÖV 1975, S. 605; GewArch 1975, S. 204; NJW 1975,  
S. 1373.
- Urteil vom 23. Januar 1981,  
BVerwGE 61, S. 295; Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 37; BayVBl. 1981,  
S. 309; DÖV 1981, S. 758; DVBl. 1981, S. 932; NJW 1981, S. 2137; UPR  
1981, S. 27; NuR 1983, S. 230.
- Entscheidung vom 1. Juli 1983,  
BVerwGE 67, S. 300; Buchholz 238.5 § 46 DRiG Nr. 3; BayVBl. 1984, S. 86;  
DRiZ 1984, S. 19; DÖV 1984, S. 347; NVwZ 1984, S. 445.
- Urteil vom 5. Dezember 1986 – „München II“,  
BVerwGE 75, S. 214; Buchholz 442.40 § 8 LuftVG Nr. 6; Buchholz 442.40  
§ 10 LuftVG Nr. 5; BauR 1987, S. 413; BayVBl. 1987, S. 563, 598; DVBl.  
1987, S. 573; NVwZ 1987, S. 578; UPR 1987, S. 343; ZLW 1987, S. 292.
- Urteil vom 10. April 1997,  
BVerwGE 104, S. 236; Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 130; DVBl. 1997,  
S. 1115; NuR 1997, S. 441; UPR 1997, S. 406; NVwZ 1998, S. 508.
- Urteil vom 28. Juni 2000, NJW 2000, S. 3584.
- Urteil vom 28. Juni 2000, Az. 11 C 14.99.
- Urteil vom 28. Juni 2000, Az. 11 C 16.99.

*Hänsch, Klaus/Niethammer, Frank/Oeser, Kurt (Hrsg.)*

Bericht. Mediation Flughafen Frankfurt/Main, in: Hessische Staatskanzlei  
(Hrsg.), Das Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt. Gutachten, Zusammenfassungen, Endbericht und Präsentation der Ergebnisse, CD-ROM,  
Wiesbaden 2000.

(Hänsch/Niethammer/Oeser, Bericht)

*Hessische Landesregierung*

Konzeption Regionales Dialogforum, Beschluss vom 20. Juni 2000.

*Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt*

Geschäftsordnung vom 16. Juli 1998, in der Fassung vom 1. Oktober 1999.  
(Mediationsgruppe, Geschäftsordnung)

## Berichte aus der Forschung

### **sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse (ISSN 1437-126X)**

*Die Beiträge sind gegen Rechnung (20 DM) per E-Mail (bizer@sofia-darmstadt.de) oder per Post erhältlich (sofia, Haardtring 100, 64295 Darmstadt). Die meisten Diskussionsbeiträge sind auch auf der Website von sofia unter <http://www.sofia-darmstadt.de/> als pdf-Datei verfügbar.*

2001

Cichorowski, Georg: Lärminderung – Empfehlungen zum kommunalen Vorgehen, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 01-1.

Spiwoks, Markus: Aktives versus passives Portfoliomanagement – Prognosekompetenz als wichtigste Determinante der Auswahlentscheidung, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 01-2.

Lewin, Daniel: Das „Mediationsverfahren“ und das „Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt“ – Bereicherung oder Gefahr für rechtsstaatliche Planung?, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 01-3.

2000

Führ, Martin: Ökonomisches Prinzip und juristische Rationalität – Ein Beitrag zu den Grundlagen interdisziplinärer Verständigung, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-1.

Bizer, Kilian und Führ, Martin: Die Verhältnismäßigkeit emissionsmindernder Maßnahmen für organische Lösemittel in Farben und Lacken, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-2.

Führ, Martin: Grundlagen juristischer Institutionenanalyse – Das ökonomische Modell menschlichen Verhaltens aus der Perspektive des Rechts, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-3.

Führ, Martin: Gefahrguttransporte – Schnittstellen zu Anlagensicherheit und Arbeitsschutz, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-4.

- Becker, Cornelia: Steuerhinterziehung und Habitus, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 00-5.
- Bizer, Kilian: Die Integration von Schwerbehinderten in die Arbeitswelt – Eine institutionenökonomische Analyse der Anreizsituation von Akteuren, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 00-6.
- Albrecht, Thomas: Zur Eignung professioneller Zinsprognosen als Entscheidungsgrundlage. Ein Vergleich der Zinsprognosen deutscher Banken mit der Zinserwartung „des Marktes“, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 00-7.
- Bizer, Kilian: Steuervereinfachung und Steuerhinterziehung – ein Forschungsprogramm, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 00-8.

1999

- Bizer, Kilian: Die Ökonomik der Verhältnismäßigkeitsprüfung, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-1.
- Becker, Cornelia: Kinder- und Jugendschutz in der Werbung – eine Analyse von 100 Kinderzeitschriften, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-2.
- Riehl, Markus: Rechtliche Rahmenbedingungen der Integration Schwerbehinderter in die Arbeitswelt, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-3.
- Führ, Martin: Ökonomisches Prinzip und Verfassungsrecht – Eine juristische Sicht, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-4. (vergriffen – siehe Nr. 00-1)
- Nicklas, Cornelia: Die Verwendung von Lösemitteln als Lackbestandteile und in Druckereien, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-5.
- Bizer, Kilian: Anreizstrukturen der Akteure beim Kinder- und Jugendschutz in der Werbung, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-6.
- Spiwoks, Markus (Hrsg.): Venture Capital, mit Beiträgen von Oliver Hein, John P. McDonough und Markus Spiwoks, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-7.

1998

- Führ, Martin: Das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme – Renaissance eines Rechtsprinzips?, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-1.
- Führ, Martin: Rationale Gesetzgebung – Systematisierung der Anforderungen und exemplarische Anwendung, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-2.
- Bizer, Kilian: Individuelles Verhalten, Institutionen und Responsives Recht, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-3.
- Spiwoks, Markus: Intermediationstheorie der Vermögensverwaltung – Verstärkte Kundenbindung durch Berücksichtigung individueller Transaktionskosten, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-4.
- Bizer, Kilian: Voluntary Agreements – cost-effective or just flexible to fail?, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-5.

**sofia-Studien zur Institutionenanalyse (ISSN 1439-6874)**

*Die Studien sind gegen Rechnung (40 DM) per E-Mail (bizer@sofia-darmstadt.de) oder per Post erhältlich (sofia, Haardtring 100, 64295 Darmstadt). Zusammenfassungen in deutscher und englischer (z. T. auch in französischer) Sprache finden sich auf der Website von sofia unter <http://www.sofia-darmstadt.de/>*

2001

- Bizer, Kilian und Führ, Martin: Responsive Regulierung für den homo oeconomicus institutionalis – Ökonomische Verhaltenstheorie in der Verhältnismäßigkeitsprüfung, sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 01-1, Darmstadt 2001, 70 S. (ISBN 3-933795-29-X).
- Führ, Martin und Lewin, Daniel: Partizipative Verfahren in Zulassungsentscheidungen für raumbedeutsame Vorhaben. Chancen und Risiken einer rechtlichen Verankerung, sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 01-2, Darmstadt 2001, 64 S. (ISBN 3-933795-31-1).

Dopfer, Jaqui; Peter, Brigitte und Bizer, Kilian: Online-Journalismus – Konzept für einen Studiengang, sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 01-3, Darmstadt 2001, 70 S. (ISBN 3-933795-32-X)

2000

Andres, Peter und Spiwoks, Markus: Prognosegütemaße. State of the Art der statistischen Ex-post-Beurteilung von Prognosen, sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 00-1, Darmstadt 2000, 57 S. (ISBN 3-933795-22-2).

Friedrichs, Stephanie: Markenstrategien im Privatkundengeschäft von Kreditinstituten, sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 00-2, Darmstadt 2000, 57 S. (ISBN 3-933795-25-7).

Hülsmann, Michael: Institution Kommune – Versuch interdisziplinären Begriffsbestimmung, sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 00-3, Darmstadt 2000, 57 S. (ISBN 3-933795-26-5).

1999

Führ, Martin unter Mitarbeit von Kilian Bizer, Betty Gebers, Gerhard Roller: Institutionelle Bedingungen zur Förderung proaktiver Strategien – Vergleichende Analyse internationaler Ansätze im Bereich des Umweltverhaltens von Unternehmen, sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 99-1, Darmstadt 1999, 191 S. (ISBN 3-933795-15-X).

Führ, Martin unter Mitarbeit von Uwe Brendle, Betty Gebers, Gerhard Roller: Produktbezogene Normen in Europa zwischen Binnenmarkt und Umweltschutz – Reformbedarf aus der Sicht des Verfassungs- und des Europarechts, sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 99-2, Darmstadt 1999, 146 S. (ISBN 3-933795-14-1).

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) · Haardtring 100  
64295 Darmstadt · Fon +49 61 51 168735 · Fax +49 61 51 168925  
E-Mail: bizer@sofia-darmstadt.de · <http://www.sofia-darmstadt.de/>