

Rechtsgrundlagen und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung am Beispiel des Planfeststellungsverfahrens nach § 36 BbG¹⁾

VON SIEGFRIED SCHWAB

Die Bedeutung eines rechtsstaatlich geordneten Verwaltungsverfahrens wird neuerdings mehr und mehr betont. Verfahren und Verfahrensrechte haben die Aufgabe, gesetzmäßige und unter diesem Gesichtspunkt richtige und damit auch gerechte Entscheidungen sicherzustellen²⁾. Das Verwaltungsverfahren bzw. die einzelnen Verfahrensrechte werden damit zum Verwirklichungsmodus³⁾ des Verwaltungsrechts, das den Entscheidungsprozeß und dessen Umsetzung in der sozialen Umwelt strukturiert und kanalisiert⁴⁾. Die Steuerung behördlicher Zielverwirklichungen durch Verfahrensregeln als wesentliche Garantie für die sachliche Richtigkeit und Zweckmäßigkeit der Entscheidung wird gerade für die Entscheidungen unterstrichen, bei denen den Behörden ein unter Zweckmäßigkeitserwägungen eigeninitiativ auszufüllender Gestaltungsspielraum eingeräumt ist.

Seit der Mülheim-Kärlich-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts trat der Verfahrensgedanke mehr und mehr seinen Siegeszug an, wurde im Hinblick auf die grundrechtliche Relevanz des Verwaltungsfahrensrechts die Rechtsschutzfunktion des Verwaltungsverfahrens immer wieder betont.

Gerade für Ermessens- und Abwägungsentscheidungen, die im Hinblick auf die unterschiedlichen Entscheidungskompetenzen von Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit von den Verwaltungsgerichten nur auf deren Recht- nicht aber auf deren Zweckmäßigkeit überprüft werden dürfen (Beschränkung der richterlichen Kontrolldichte),

Anschrift des Verfassers:

Regierungsrat Siegfried Schwab
Mag. rer. publ.
Daimlerstraße 12
6834 Ketsch

1) Vgl. dazu auch folgende Literaturhinweise:

- Ahlers, H.*, Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren unter Berücksichtigung der Grundrechte sowie der Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, Osnabrück 1984; *Bechmann, G./Gloede, F.*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben, Primärbericht, Karlsruhe 1985; *Blümel, W.*, Grundrechtsschutz durch Verfahrengestaltung, in: *Blümel, W.* (Hg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Speyer, Berlin 1982, S. 23 ff. (zit. Grundrechte); *Deppen, M.*, Beteiligungsrechte des Bürgers in Planfeststellungsverfahren auf der Grundlage des Verwaltungsverfahrensgesetzes, Diss. Münster 1982; *Dienel, P.*, Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei der Planung von Verkehrsanlagen, in: *Blümel, W.* (Hg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung, Berlin 1982, 191 ff.; *Grafte, U.*, Die Beteiligung des Bürgers an umweltschutzrechtlich relevanten Verfahren unter besonderer Berücksichtigung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, Diss. Mainz 1980; *Hoffmann-Riem, W./Rubbert, S.*, Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit, Heidelberg 1984, (zit. *Hoffmann-Riem*); *Kopp, F.*, Kommentar zum VwVfG, 4. Aufl., München 1986; *Krebs, H.G./Bernstein, G./Timm, H.*, Der Bau neuer Eisenbahnstrecken aus der Sicht der Bevölkerung, Karlsruhe 1981; *Lang, St.*, Funktionen und Rechtsgrundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung, Speyer 1985.
- 2) Entscheidungsansammlung des Bundesverwaltungsgerichts 42, 64, 73, 325, 333.
- 3) *Wahl, R.*, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, 41 (1982), 170.
- 4) *Ossenbühl, F.*, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, (1982), S. 465.

kommt einem geordneten Verwaltungsverfahren ein spezifisch eigenständiger Rechtsschutzauftrag zu. Dies wird neuerdings im Hinblick auf die Bedeutung der Grundrechte für das Verfahren unterstrichen.

I. Verfahrensrelevanz der Grundrechte

Die Aktivierung materiell-rechtlicher Grundrechtsgewährleistungen wurde mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Deichordnungsgesetz der Stadt Hamburg für das gerichtliche Verfahren eingeleitet. Seinerzeit stellte das Bundesverfassungsgericht fest, daß den materiellen Grundrechten ein Anspruch auf effektiven Rechtsschutz wesensimmanent sei⁵⁾. Diese Überlegungen zu Art. 14 GG wurden nach und nach auf die übrigen Grundrechte übertragen. Dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 20. 12. 1979⁶⁾ kommt als Markstein⁷⁾ die Bedeutung zu, daß die für das Verwaltungsverfahren bereits eingeleitete Aktivierung materieller Grundrechtspositionen fortgeführt und im Hinblick auf die Regelungspflichten des Gesetzgebers und Rechtsfolgen möglicher Verfahrensfehler konkretisiert wurde.

Aus Art. 2 Abs. 2 GG leitete das Bundesverfassungsgericht nicht nur ein subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe her, vielmehr wurde aus seinem objektiven Gehalt die Pflicht der staatlichen Organe, sich schützend und fördernd vor die darin genannten Rechtsgüter zu stellen und sie – insbesondere vor rechtswidrigen Eingriffen anderer zu bewahren – hergeleitet.

In der rechtswissenschaftlichen Diskussion wird deutlich, daß die Bedeutung und Ausstrahlungswirkung der skizzierten Rechtsprechung auf das Verwaltungsverfahren und den Umfang grundrechtlich verankerter Verfahrensrechte nicht einheitlich beurteilt wird.

Als Markstein gefeiert⁸⁾, als Neuanfang in der Grundrechtsdogmatik angekündigt⁹⁾ oder im Rahmen wohlwollender Interpretationen auf der Grundlage hergebrachter Verfassungsdogmatik abgehakt¹⁰⁾, wurde der verstärkt ins Bewußtsein getretene Verfahrensgedanke als notwendige Ergänzung der Handlungs- und Funktionenlehre angesehen, die dazu mit beiträgt, daß die Verwaltungsentscheidung unter rechtlichen und Effizienzgesichtspunkten abgesichert wird.

Wiederholt wurde aber auch vor allzu euphorischem Wunschdenken gewarnt¹¹⁾. Die Aussagen zur Grundrechtsrelevanz von Verfahrensrechten bzw. zur Ausstrahlungswirkung von Grundrechten auf das Verfahrensrecht kann leicht im Gewande von Optimierungs- und Effektivierungsbestrebungen verfassungsrechtliche Bestimmungen zum Objekt wünschbarer oder zweckmäßiger Überlegungen umformen. Als Gefahr kann sich aber

5) Amtliche Entscheidungssammlung 24, 367, 401.

6) Mülheim-Kärlich Entscheidung – Amtliche Entscheidungssammlung 53, 30 ff.

7) Redeker, K., Grundgesetzliche Rechte auf Verfahrensteilnahme, in: Neue Juristische Wochenschrift, (1980), S. 1594.

8) Redeker, K., Grundgesetzliche Rechte ..., a.a.O., S. 1594.

9) Weber, H., Juristische Schulung (1980), S. 603.

10) v. Mutius, A., Grundrechtsschutz contra Verwaltungseffizienz im Verwaltungsverfahren, in: Neue Juristische Wochenschrift (1982), S. 2150 ff.

11) Ossenbühl, F., Kernenergie im Spiegel des Verfassungsrechts, in: Die Öffentliche Verwaltung (1981), S. 6. Schenke, W.-R., Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, in: Verwaltungsblätter Baden-Württemberg (1982), S. 319.

auch eine unangemessene Hochzönung, verfassungsrechtliche Überhöhung einfachen Verfahrensrechts auswirken, da die verfassungsrechtliche Verortung verfahrensrechtlicher Bestimmungen zur Zementierung des Verfahrensrechts führt¹²⁾.

Insbesondere *Blümel* hat demgegenüber weitgehende Folgerungen für die Ausgestaltung und Interpretation des einfachen Verfahrensrechts aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abgeleitet.

Wenn ein Verwaltungsverfahren eine Vorverlagerung des Rechtsschutzes ermöglicht, dann würde man mit der Beschränkung auf effektiven Rechtsschutz aus den Grundrechten auf das gerichtliche Verfahren, insbesondere im Hinblick auf den Zeitpunkt, auf halbem Wege stehen bleiben¹³⁾.

Dem Verwaltungsverfahren kommt eine doppelte Bedeutung zu: Neben der Chance materiell-rechtliche Grundrechtsgewährleistungen zu verwirklichen, birgt es die Gefahr in sich, daß grundrechtsverletzende Entscheidungen getroffen werden. Dabei kann es offen bleiben, ob man diese Gefahr dem Verfahren als szenischem Gesamtvorgang zuschreibt, oder ob man bei dieser Gefahrenbeschreibung einzelne Verfahrensrechte vor Augen hat.

Zwischen den materiellen Grundrechtsgewährleistungen und den verfassungsrechtlichen Bestimmungen besteht ein sachlich funktionaler Zusammenhang. Die Grundrechte können ihre Wirkung als Abwehrrechte nur wirksam entfalten und einen grundrechtlichen Freiraum gewährleisten, wenn dem Betroffenen im Verwaltungsverfahren entsprechende Verfahrensrechte zur Seite stehen. Dieser letztlich auch aus Art. 1 Abs. 3 GG abzuleitende gedankliche Ansatz erfordert in besonderem Maße, daß im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens eine effiziente Bürgerbeteiligung sichergestellt ist.

Ob dies mit einem Optimum an Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren durch entsprechende Verfahrensrechte gleichzusetzen ist¹⁴⁾, wird insbesondere in der Literatur angezweifelt. Es wird vor einer verfassungsrechtlichen Zementierung gewarnt und darauf verwiesen, daß diese Forderung leicht zu dem dynamischen Grundrechtsschutz durch Anpassung materieller Schutzvorschriften in Widerspruch geraten könnte.

Im übrigen muß ein das Handeln der Verwaltung ordnendes Verfahren auch dem Handlungsaspekt Rechnung tragen¹⁵⁾. Es muß an Art. 20 Abs. 3 GG ausgerichtet, in erster Linie auf die Verwirklichung sachlicher Handlungsziele gerichtet, einfach und zweckmäßig durchzuführen sein.

II. Umweltrelevante Großvorhaben und ihre Realisierungschancen

Die Deutsche Bundesbahn ist derzeit, wie allenthalben zu lesen ist, auf der Fahrt ins nächste Jahrhundert. Die Bahn soll durch kürzere Reisezeiten und einen schnelleren Gütertransport attraktiver werden. Wegen des veralteten Schienennetzes kann eine erhöhte

12) *Ossenbühl, F.*, Verwaltungsverfahren ..., a.a.O., S. 470.

13) Grundrechte, S. 34 f.

14) Sondervotum Mülheim-Kärlich-Entscheidung, Amtliche Entscheidungssammlung 53, 30, 75, 88; *Redeker, K.*, Grundgesetzliche Rechte ..., a.a.O., S. 1596.

15) *Pietzcker, J.*, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer (1982), S. 208.

Mobilität zwischen den Wirtschaftsräumen nur durch Aus- bzw. Neubau entsprechender Streckenverbindungen erreicht werden. Entsprechenden großräumigen, umweltrelevanten Planungen begegnet ein wachsender Teil der Bevölkerung mit skeptischer Reserviertheit bis hin zu massiver Ablehnung. Dies ist auf einen Ziel- und Wertewandel zurückzuführen. Seit Mitte der 70er Jahre ist eine zunehmende Politisierung von Umweltfragen zu beobachten. Kristallisationspunkt waren dabei die Konflikte und Protestbewegungen im Zusammenhang mit der Kernenergie Ende der 70er Jahre.

Letztlich hat nicht zuletzt auch die durch die Diskussion um das Waldsterben und Bodenzerstörung herbeigeführte Sensibilisierung der Öffentlichkeit dazu geführt, daß sich die Realisierungsbedingungen solcher Vorhaben verschlechtert haben, zumal eine großräumige Planung auf die dichte Siedlungsstruktur nicht umgesetzt werden kann, ohne Interessen Dritter zu berühren.

Hinzu kommt, daß unter Hinweis auf die Freiheitseinschränkungen und die unüberschaubaren Reglementierungen die Forderung nach direkter Kontrolle durch mehr Einfluß auf die Verwaltungsentscheidungen immer lauter wird.

Als Beispiel für ein solches umweltrelevantes Großvorhaben soll die Neu- bzw. Ausbauplanung der Deutschen Bundesbahn für ihre Schnellbahnstrecken vorgestellt werden.

Die Deutsche Bundesbahn verfolgt bei der Realisierung ihrer Planungen grundsätzlich zwei Hauptziele. Zunächst bestimmen bahnspezifische Zielvorstellungen, die Verkehrsbedienungs- und der wirtschaftliche Mitteleinsatz, die Planungen. Daneben spielen Belange des Umfeldes (Umwelt) eine große Rolle.

Entsprechend der Überlegungen zur Attraktivitätssteigerung soll die Bedienungsqualität beispielsweise durch die Verkürzung der Reisezeit verbessert werden. Dabei entspricht es den unternehmerischen Zielplanungen, daß die betriebstechnisch günstigste Lösung unter gleichzeitiger Anpassung an die innovativen Änderungen bei sinnvollem (minimiertem) Mitteleinsatz verfolgt wird (Optimum der Betriebsaspekte).

Die technisch-wirtschaftlichen Großprojekte treten bei ihrer Verwirklichung mit der Umwelt in vielfältige Beziehung und Wechselwirkung, wie am Beispiel der Bundesbahnplanungen festgestellt werden kann.

· Neben Belangen des Umwelt- und Landschaftsschutzes

- Schonung natürlicher Lebensgrundlagen
 - begrenzte Immissionsbelastung – dem kommt bei siedlungsnaher Linienführung große Bedeutung zu
 - Begrenzung des Flächenverbrauchs
 - landschaftsgerechte und städtebauliche Einbindung von Lärmschutzmaßnahmen
 - klimatologische Auswirkungen – Vermeidung von Dammlagen und Einschnitten im Hinblick auf die negativen Einflüsse auf das Klein- und Wuchsklima
- beeinflussen regionalplanerische und siedlungs- bzw. infrastrukturelle Aspekte die Planung umweltrelevanter Verkehrsvorhaben.

Diese Gemengelage investiver, betriebstechnischer, energiewirtschaftlicher, ökologischer, verkehrstechnischer und regionalplanerischer Gesichtspunkte erfordert ein formstrengees Verwaltungsverfahren, um den Interessen privater Planbetroffener Rechnung tragen zu können.

III. Fachplanung und Öffentlichkeitsbeteiligung

In diesem Zusammenhang geht es um all diejenigen Verwaltungsverfahren, die wegen der Umwelt- und Sicherheitsrelevanz des Vorhabens zwecks Erarbeitung tauglicher Entscheidungsgrundlagen die Beteiligung der Öffentlichkeit im Wege eines in das Gesamtverfahren integrierten Offenlegungs- und Anhörungsverfahrens vorsehen.

Es handelt sich dabei zunächst um die auf Verwirklichung umweltbedeutsamer Projekte ausgerichteten Planfeststellungsverfahren

– Bau und Änderung von Anlagen der Deutschen Bundesbahn (§ 36 BbG)

– Neubau von Bundeswasserstraßen (§§ 14 Abs. 1, 17 WaStrG)

– Bau und Änderung von Bundesfernstraßen (§§ 17 Abs. 1, 18 FStrG)

und um einige dem „Planfeststellungsverfahren angenäherte Genehmigungsverfahren“¹⁶⁾, wie das atom- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren.

Von Öffentlichkeitsbeteiligung spricht man in diesem Zusammenhang, wenn Bürger im Rahmen eines laufenden Verfahrens nach besonderen Verfahrensregeln an der behördlichen Entscheidungsfindung beteiligt werden¹⁷⁾.

In den zuvor genannten Verfahren ist in unterschiedlicher Weise geregelt, welcher Teil der Öffentlichkeit (*Lang* unterscheidet insoweit in Popular-, Interessenten-, Betroffenenbeteiligung und klagebefugte Bürger – S. 4 ff) zu beteiligen und wie ihr Zugang zum Verfahren geregelt ist (insbesondere Einwendungsbefugnis, Einwendungsfrist und Folgen der Fristversäumung).

Für das hier untersuchte Verfahren der DB nach § 36 BbG ist das jeweilige Landesverwaltungsverfahrensgesetz subsidiär für das Planfeststellungsverfahren maßgebend¹⁸⁾.

Aus § 73 Abs. 4 LVwVfG folgt für das bundesbahnrechtliche Planfeststellungsverfahren die sog. Interessentenbeteiligung. Einwendungsberechtigt ist danach derjenige, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden. Nach überwiegender Meinung wird vorausgesetzt, daß er einwendungsbefugt ist¹⁹⁾. Dadurch sollen Populäreinwendungen ausgeschlossen werden. Der Einwender muß in *seinen* Belangen berührt werden.

Zu diesen Belangen zählt jedes schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher, sozialer oder ideeller Art²⁰⁾. Darüber hinaus kann der Betroffene Einwendungen vorbringen.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz erläutert selbst nicht die im Zusammenhang mit der Verfahrensteilnahme verwendeten Begriffe Einwender, Beteiligter, Dritter und Betroffener. Es knüpft aber unterschiedliche Verfahrensrechte an die scheinbar wahllos benutzten Begriffe.

16) *Ule, C.-H./Laubinger, H.-W.*, Gutachten B für den 52. Deutschen Juristentag, (1978), S. 326.

17) *Lang, St.*, S. 3, FN 7.

18) *Fickert, C.*, Zur Behandlung der verkehrswegerechtlichen Planfeststellungsverfahren nach Bundes- und Landesrecht bei einer Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrenrechts – Ein Beitrag zur notwendigen Fortentwicklung der Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, (1984), S. 207 ff.

19) *Deppen, M.*, S. 106.

Kopp, F. O., § 73 VwVfG, Rand-Nr. 42.

20) *Lang, St.*, S. 4 m. w. N.

In den §§ 73 Abs. 3 S. 2, Abs. 5 S. 3, Abs. 6 S. 1, 74 Abs. 3 S. 1, Abs. 4 S. 1 und 3, 75 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2 ist beispielsweise die Rede von Betroffenen. In § 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 spricht der Gesetzgeber von Beteiligten und in § 73 Abs. 5 Nr. 4a von Personen, die Einwendungen erhoben haben.

In der Literatur wird der Begriff des Betroffenen von *Bonk*²¹⁾ so umschrieben, daß dies diejenigen Personen sind, in deren eigene Rechte oder schützenswerten Interessen eingegriffen und deren Rechtspositionen beeinträchtigt werden. Beispielhaft nennt er den Grundstückseigentümer, Pächter, Nachbar und Anlieger. Ob eine Betroffenheit vorliegt, muß nach den Verhältnissen des Einzelfalls sowie nach der Reichweite und dem Schutzzweck der in Betracht kommenden Rechtsnormen beurteilt werden. *Kopp* versteht unter den Einwendungsbefugten die Personen, deren Belange durch das geplante Vorhaben berührt werden können. Der Begriff sei weiter als der davon ebenfalls mitumfaßte Begriff „Beteiligter“ und des davon zu unterscheidenden sachlich engeren Begriffs des Betroffenen, der im Planfeststellungsverfahren ebenso wie im allgemeinen Verwaltungsverfahren Betroffenheit in einem subjektiven Recht voraussetzt. Betroffene seien, wie sich aus der Nebeneinanderstellung in Abs. 1 mit den Personen, die Einwendungen erhoben haben, ergebe, auch im Planfeststellungsverfahren beteiligt, wenn sie keine Einwendungen erhoben haben.

Sie haben nach Auffassung von *Kopp* insbesondere das Recht auf Gehör zu den Einwendungen anderer und zu den Stellungnahmen der Gehörten wie auf Teilnahme an einem Erörterungstermin in dem diese Einwendungen und Stellungnahmen behandelt werden²²⁾.

Nach *Meyer*²³⁾ sind alle diejenigen Betroffene im Sinne des Gesetzes, die durch das Vorhaben in einer Rechtsposition beeinträchtigt werden. *Meyer* unterscheidet zwischen den Betroffenen und den sonstigen Einwendungsberechtigten; dies sei jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, soweit es sich bei diesen Belangen nicht um eine Rechtsposition handelt.

Unter dem Begriff des Betroffenen sind die natürlichen und juristischen Personen des öffentlichen und des Privatrechts zu verstehen, deren Rechte und rechtlich geschützte Interessen durch das geplante Vorhaben berührt werden. Der Begriff des Betroffenen ist materiell-rechtlich zu verstehen und hängt vom jeweiligen Vorhaben und den Auswirkungen ab. Zu den Betroffenen des jeweiligen Vorhabens gehören die grundstücksmäßig Betroffenen. Dies sind zum einen die Eigentümer der Grundstücke, die ganz oder teilweise in die künftige Trasse fallen und daher ganz oder teilweise in das Eigentum des Vorhabenträgers übergehen oder die beispielsweise mit einer Dienstbarkeit für das Vorhaben in Anspruch genommen werden. Weiterhin gehören zu den grundstücksmäßig Betroffenen die Eigentümer der Grundstücke, deren Anliegerverhältnis verändert werden soll. Schließlich werden die Eigentümer der Grundstücke erfaßt, die durch die Immissionen in einer Art und Umfang beeinträchtigt werden, die der Grundstückseigentümer nicht hinzunehmen braucht. Eine solche nachteilige Immissionseinwirkung muß billigerweise bei einer Erhöhung der Geräuschbelastung um mehr als 3 dB (A) nicht mehr hingenommen werden.

21) *Bonk, H.-J.*, in: *Stelkens, P.*, § 73 VwVfG, Rand-Nr. 50.

22) § 73 VwVfG, Rand-Nr. 34.

23) *Meyer, H./Borgs, H.*, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz (1983), § 73, Rand-Nr. 3.

Dies gilt erst recht bei einem schweren und unerträglichen Eingriff in das Grundeigentum.

Diese Auslegung wird durch die privilegierte Rechtsstellung der Betroffenen gegenüber den sonstigen Einwendungsberechtigten gerechtfertigt. Ohne Rücksicht auf sonstige Einwendungsberechtigte kann nach § 73 Abs. 3 S. 2 VwVfG auf eine Auslegung verzichtet werden, nur nichtortsansässige Betroffene sind nach § 73 Abs. 5 S. 3 VwVfG zu benachrichtigen. Mit ihnen ist das Vorhaben auch dann zu erörtern, wenn sie keine Einwendungen erhoben haben – § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG.

Zu den durch das Vorhaben Betroffenen sind auch die der Trasse benachbarten Personen zu rechnen, die durch schädliche Umwelteinwirkungen wie Verkehrsgeräusche, Staub und Geruch beeinträchtigt werden.

Im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts²⁴⁾ und die Bedeutung des Verwaltungsverfahrens für die Verwirklichung der Grundrechte werden von der Rechtsprechung zu Recht auch Mieter als Betroffene im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes angesehen, soweit sie sich auf eine Verletzung des Art. 2 Abs. 2 GG berufen können. Das OVG Münster hat in seinem Urteil vom 19. 9. 1983²⁵⁾ festgestellt, daß auch der Mieter einer in der Nachbarschaft des Planvorhabens gelegenen Wohnung befugt sei, gegen einen Planfeststellungsbeschluß zu klagen. Der Möglichkeit, eine Rechtsverletzung nach Art. 2 Abs. 2 GG geltend zu machen, stünde nicht entgegen, daß der Kläger nicht Eigentümer, sondern Mieter sei. Das OVG Münster verlangte jedoch ein besonderes Verhältnis des Klägers zu der zu beurteilenden Anlage im Sinne einer engen räumlichen und zeitlichen Beziehung des Bürgers zum Gegenstand der Planfeststellung. Eine Anmietung der Wohnung in Kenntnis des Planfeststellungsbeschlusses sei nicht ausreichend²⁶⁾.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß alle Personen, die durch das Vorhaben möglicherweise in ihren Rechten oder rechtlich geschützten bzw. sonstigen Interessen (insbesondere wirtschaftliche oder ideelle) berührt werden, Einwendungen im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens erheben können.

Wie Lang zutreffend feststellt, können auch die nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbände Einwendungen erheben²⁷⁾.

IV. Übersicht über den Ablauf eines Planfeststellungsverfahrens

Bevor über Ansatzpunkte für eine mögliche Öffentlichkeitsbeteiligung, deren Funktion und Chancen gesprochen werden soll, soll zunächst der in der Praxis übliche Verfahrensablauf skizziert werden. Dabei wird davon ausgegangen, daß sich das Planvorhaben wei-

24) Amtliche Entscheidungssammlung 53, 30, 65.

25) Die Öffentliche Verwaltung, (1984), S. 436 ff.

26) Kritisch: Broß, S., Die Öffentliche Verwaltung, (1985), 514; vgl. v. Mutius, A., Jurakartei, § 42 Abs. 2 VwGO/9 – JuRA 8/84.

27) Lang, St., S. 4; vgl. OVG Koblenz, Natur und Recht (1985), S. 30 ff. – Zur ordnungsgemäßen Anhörung anerkannter Naturschutzverbände sind diese über Art, Lage und Umfang des Vorhabens zu unterrichten, damit sie überprüfen können, ob sie in ihren satzungsgemäßen Aufgabenbereichen berührt werden; vgl. auch VGH Mannheim, Die Justiz, (1985), H. 12.

testgehend konkretisiert hat und im Stadium der vorbereitenden Planung befindet. Soweit nicht bereits ein Raumordnungsverfahren stattgefunden hat und in der raumordnerischen Beurteilung die Trassenvarianten dargestellt wurden, werden in dieser Phase die Planunterlagen erstellt. Es kommt daher zu Kontakten mit den später am Planfeststellungsverfahren zu beteiligenden Behörden. Dabei haben die Fachbehörden die Möglichkeit, grundsätzliche Fragen, etwa die Gestaltung der Planunterlagen, aber auch Einzelfragen anzuschneiden.

Für das Planfeststellungsverfahren der Deutschen Bundesbahn kann aufgrund des komplexen Interessengeflechts in diesem Zusammenhang nur ausschnittsweise angerissen werden, wie diese Kontakte aussehen können.

Die Deutsche Bundesbahn und das Land Baden-Württemberg haben beispielsweise in den sog. LAWA-Richtlinien Grundsätze für die Vorgehensweise in wasserrechtlichen Fragen festgeschrieben. Im Hinblick auf die besondere Bedeutung des Grundwassers für die Wasserversorgung der Bevölkerung ist darüber hinaus ein Informationsfluß bzw. eine frühzeitige Mitwirkungsmöglichkeit bei der Planung erforderlich. Dies ist gerade wegen der wasserrechtlich relevanten Vorgänge, die zu einem Eingriff in das Grundwasser führen (Grundwasserhaltung und -absenkung) erforderlich.

Trotz oder gerade wegen des Fehlens gesetzlicher Bestimmungen besteht im planerischen Vorstadium die Möglichkeit, die eigenen Belange ausreichend zu vertreten.

Gesetzlich nicht vorgesehen und daher auch nicht die Regel ist die Vorlage eines Planentwurfs an die Anhörungsbehörde. Werden allerdings im Einzelfall Planentwürfe vorgelegt, kann die Anhörungsbehörde in diesem Stadium eine Überprüfung durch die Fachbehörden veranlassen. Dabei kann festgestellt werden, ob die Planung an schweren Mängeln leidet (etwa fehlerhafte zeichnerische Darstellung), die eine Einleitung des Planfeststellungsverfahrens unmöglich machen, da bereits zu diesem Zeitpunkt die Notwendigkeit eines Änderungsverfahrens auf der Hand liegt.

In diesem Vorverfahren des Planfeststellungsverfahrens werden zusehends auch die Bürger durch Informationsveranstaltungen in die Planung einbezogen, so daß jedenfalls vom Grundsatz her sichergestellt ist, daß etwaige Anregungen bei der Planung berücksichtigt werden.

Die Deutsche Bundesbahn leitet das Planfeststellungsverfahren ein, indem sie die Planunterlagen der Anhörungsbehörde – § 36 BbG i. V. m. § 72 Abs. 3 LVwVfG – übersendet. Die Anhörungsbehörde führt das Anhörungsverfahren durch. Sie veranlaßt nach entsprechender Bekanntmachung die Auslegung der Planunterlagen in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt.

Sie beteiligt auch die Fachbehörden bzw. veranlaßt, daß die Gemeinden die nicht ortsansässigen Betroffenen von dem geplanten Vorhaben informieren.

Soweit erforderlich führt sie einen, sich u. U. über mehrere Tage erstreckenden, Erörterungstermin durch.

Das Anhörungsverfahren schließt sie mit der Übersendung ihrer Stellungnahme an den Planungsträger ab. Dabei handelt es sich um eine verwaltungsinterne, gutachtliche Äußerung, die zu allen wesentlichen Fragen, die die Planfeststellungsbehörde berücksichtigen muß, Aussagen enthält.

V. Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung

In Literatur und Rechtsprechung wird das Funktionenbündel der Öffentlichkeitsbeteiligung mehr oder weniger stark differenzierend dargestellt. Während *Deppen* zwischen der Verwaltungshilfefunktion²⁸⁾, der Rechtsschutzfunktion²⁹⁾, der Partizipation und Demokratisierung³⁰⁾ und der Ausgleichs- bzw. Befriedungsfunktion³¹⁾ unterscheidet, wird dieses Funktionenbündel bei *Lang*³²⁾ verfeinert. *Lang* unterscheidet die administrativen Funktionen (Informations- und Effektivierungsfunktion), Rechtsschutzfunktion, Integrationsfunktion (Befriedungs-, Akzeptanz- und Konsensfunktion), Demokratische und Legitimationsfunktion und schließlich die Kontrollfunktion.

Bei der Frage nach dem Ziel bzw. Zweck und der Aufgabe, die die Öffentlichkeitsbeteiligung erfüllen soll, können folgende Funktionsschwerpunkte gebildet werden:

- Informationsfunktion
- Integrations- und Effektivierungsfunktion
- Rechtsschutzfunktion
- Demokratisierungsfunktion
- Legitimationsfunktion.

Diese Funktionsausschnitte der Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich nicht völlig isoliert betrachten. Es besteht ein Funktionszusammenhang, da einzelne Teilfunktionen aufeinander aufbauen, sich einander bedingen und damit sachnotwendige Vorstufen anderer Teilfunktionen sind.

Die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind teilweise ein Spiegelbild gesellschaftlicher Entwicklungen. Während früher Verwaltungshilfefunktionen bei der Bürgerbeteiligung im Vordergrund standen, ist durch den Wertewandel und die veränderten Realisierungschancen umweltrelevanter Großvorhaben die Bürgerbeteiligung ein Instrument, mit dem auf die in Erscheinung getretene Staatsverdrossenheit und damit auf eine Defiziterscheinung reagiert werden kann.

Eine möglichst frühzeitige Bürgerbeteiligung und die damit verbundenen Chancen zur Selbstverwirklichung, der Identifikation mit der zu planenden Maßnahme bzw. mit den großen sozialen Zusammenhängen, dem Staat³³⁾, erhöht die Realisierungschancen – freilich aber nur dann, wenn der ungetrübte Wille vorhanden ist, übergeordnete Gesichtspunkte zu akzeptieren³⁴⁾.

1. Informationsfunktion³⁵⁾

Soll die Öffentlichkeit bei der Erarbeitung der Planungsergebnisse so beteiligt werden, daß die Verwaltung mit den aus der Beteiligung aufgrund der größeren Ortskenntnisse gewonnenen Erkenntnisse realitätsnah und bedarfsgerecht planen kann, muß sie die Öffent-

28) *Deppen, M.*, S. 80.

29) *Deppen, M.*, S. 83.

30) *Deppen, M.*, S. 89.

31) *Deppen, M.*, S. 95.

32) *Lang, St.*, S. 8 ff.

33) Vgl. hierzu *Dienel, P.*, S. 191 ff.

34) *Dienel, P.*, S. 201.

35) Vgl. *Lang, St.*, S. 8; v. *Mutius, A.*, S. 163.

lichkeit offen, umfassend und sachlich informieren (Informationsveranstaltungen u. -blätter). Insbesondere bei Informationsveranstaltungen im Planungsraum wird der Informationsfluß nicht nur einseitig die Sachkenntnis jedes einzelnen im Planungsraum verbessern. Dies hat zuletzt das Projekt B 31, Freiburg-Donaueschingen, gezeigt. Dort wurde eine umfangreiche Informationsreihe mit Faltblättern und Veranstaltungen im Planungsraum durchgeführt. Allein dieses Verfahren zeigt allerdings auch die Grenzen der Verwaltung auf. Die finanziellen und personellen Ressourcen der Verwaltung sind nicht unerschöpflich vermehrbar, so daß der Information unter diesem Gesichtspunkt Grenzen gesetzt sind.

Im übrigen darf die Informationsfunktion, die auch von der Rechtsprechung immer wieder angeführt wird³⁶⁾, nicht überbetont werden³⁷⁾, da sie zwar nicht nur bloße Vorbereitungsfunktion hat³⁸⁾, aber dennoch im Funktionenbündel kein Alleinziel darstellt.

2. Rechtsschutzfunktion

Insoweit kann auf die eingangs dargestellte Funktion des Verwaltungsverfahrens Bezug genommen werden. Dem Planfeststellungsverfahren als förmlichem Verwaltungsverfahren kommt angesichts der von der Planfeststellungsbehörde zu treffenden Abwägungsentcheidung insoweit erhebliche Bedeutung zu. Dies ist in Literatur und Rechtsprechung einhellig anerkannt³⁹⁾.

3. Integrationsfunktion⁴⁰⁾

Ungeachtet dessen, ob der Gesetzgeber mit der Öffentlichkeitsbeteiligung dieses Ziel verfolgte, z. Z. als das Verwaltungsverfahrensgesetz erlassen wurde, war die Vertrauens- bzw. Legitimationskrise der Verwaltung erst an ihrem Beginn, kommt der Öffentlichkeitsbeteiligung im Hinblick auf den bereits dargestellten Wertewandel integrative Wirkung zu.

Als äußeres Zeichen des Wertewandels und eines vermeintlichen Versagens des staatlichen Planungs- und Verwaltungsapparats sind seit Mitte der 70er Jahre verstärkt anlaßbezogene Bürgerinitiativen entstanden, die mit ihren Aktionen auf Regelungsdefizite reagierten, dabei aber nicht nur reaktiv auf Verhinderung eines Vorhabens, sondern auch aktiv die Realisierung eigener Vorstellungen erreichen wollten.

In diesem Zusammenhang ist auf die Bürgerinitiative „Bundesbahnausbaustrecke Karlsruhe-Basel“ hinzuweisen, die den Ausbauplänen der Deutschen Bundesbahn nicht von vornherein völlig ablehnend gegenübersteht, die vielmehr die Palette der technisch realisierbaren Alternativplanungen um eine eigene Variante bereichert.

36) Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts, 60, 297; vgl. Ronellenfitch, M., Vorüberlegungen zur Bereinigung des luftrechtlichen Verfahrensrechts, in: Deutsches Verwaltungsblatt, (1984), S. 505.

37) Dies erkennt zutreffend Lang, St., S. 9.

38) Vgl. Deppen, M., S. 98 f.

39) Lang, St., S. 11; Bechmann, G./Gloede, F., S. 11; Deppen, M., S. 88, – unter Hinweis, daß sich die Rechtsschutzfunktion aus der Konkretisierung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ergibt.

40) Vgl. Lang, St., S. 14 ff.

4. Akzeptanzfunktion⁴¹⁾

Wenn die planende Behörde die betroffene Öffentlichkeit über das geplante Vorhaben offen und umfassend informiert, so daß anhand transparenter und nachvollziehbarer Planunterlagen die Auswirkungen für die im Planungsraum ansässige Bevölkerung erkennbar werden, und der einzelne nicht den Eindruck hat, es werde etwas verheimlicht, wird ein von dem Vorhaben Betroffener eine ihn belastende Entscheidung eher hinnehmen, wenn er diese für notwendig, sachlich richtig, überzeugend und gerecht hält.

Dies gilt freilich nur dann, wenn im Grundsatz Akzeptanzbereitschaft besteht. Letztlich hängt dies davon ab, ob es sich bei dem Vorhaben um ein Projekt handelt, dem die Öffentlichkeit grundsätzlich positiv gegenübersteht, oder ob sie beispielsweise aus ideologieüberlagerten Prinzipien oder Überzeugungen kategorisch eine Auseinandersetzung mit den Informationen ablehnt und eine Baumaßnahme als Prestigeobjekt abqualifiziert.

Je umstrittener das Vorhaben ist, umso größer sind im Regelfall die Akzeptanzprobleme.

Für die Akzeptanz einer Entscheidung sind eine Reihe von Faktoren, die sich teilweise gegenseitig beeinflussen, maßgeblich. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Vertrauen, Vorerfahrung und Akzeptanzbereitschaft zu nennen.

Nur bei ausreichender und qualifizierter Information vor und während des Planfeststellungsverfahrens steigt die Akzeptanzchance. Über die Möglichkeit, am Verfahren tatsächlich teilzunehmen, tritt letztlich eine gesellschaftliche Befriedung ein. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß in der Praxis der Weg zur „Populäreinwendung“ eröffnet wurde. Grundsätzlich kann der Bürger am Planungsgeschehen teilnehmen⁴²⁾.

Dies hat im übrigen auch Auswirkungen auf den Erörterungstermin; der Verhandlungsleiter kann nicht nur während des Erörterungstermins den Kreis der Beteiligten über die Beteiligtenöffentlichkeit hinaus ausweiten, er ist im Hinblick auf einen ungestörten Ablauf des Erörterungstermins gut beraten, den ohnehin konturenlosen Begriff der Belange weit auszulegen und somit den Anwesenden die Teilnahme am Termin zu ermöglichen.

Ein Planfeststellungsverfahren kann nicht nach dem Prinzip Mißtrauen funktionieren, sondern setzt gegenseitiges Vertrauen voraus. Nur dann ist eine dauerhafte Entscheidung möglich.

Akzeptanzprobleme entstehen aber häufig dadurch, daß auf Seiten der Einwender Frustrationseffekte zu beobachten sind⁴³⁾, die auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden können. Negative Vorerfahrungen mit Behörden, geringe Gestaltungsmöglichkeiten und Erfolgchancen wegen fehlender Fachkenntnisse und/oder zu späte Beteiligung, politische Zielvorgaben und der Verdacht, die Anhörungsbehörde sei parteiisch (Politiker haben das Vorhaben schon längst begrüßt) sowie die in der Behördenpraxis üblichen Vorverhandlungen, bei denen u. U. bereits Grundsatzentscheidungen gefallen sind, belasten den Prozeß der Konsensbildung, der Akzeptanz.

41) Vgl. *Lang, St.*, S. 16.

42) So auch *Lang, St.*, S. 15.

43) *Hoffmann-Riem, W.*, S. 30.

Das Planfeststellungsverfahren mit seinen verfahrensrechtlichen Ausgestaltungen wird als notwendiges Übel oder als Farce angesehen⁴⁴⁾.

So richtig es ist, daß zu einer fairen Beteiligung im Planfeststellungsverfahren gehört, daß das Ergebnis nicht schon von vornherein feststeht, der Beteiligungsprozeß offen ist, so einleuchtend ist es, daß ein Planfeststellungsverfahren für Großvorhaben nicht quasi auf planungsfreiem Feld stattfinden kann, da ansonsten die Realisierung in Frage gestellt würde.

Schließlich können die planbetroffenen Bürger etwaige vorweggenommene Ergebnisse im Rahmen des Anhörungsverfahrens und des sich anschließenden Erörterungstermins umwerfen⁴⁵⁾.

Letztlich ist es aber nicht verwunderlich, wenn in einem Erörterungstermin von Einwendern die Auffassung vertreten wird, der Termin sei doch nur eine bloße Farce, da ja doch alles entschieden sei. Diese für den einzelnen erlebte Frustration kann nur durch eine möglichst frühzeitige Information und Beteiligung vor Ort beseitigt werden. Dabei darf aber nicht außer acht gelassen werden, daß die Verwaltung Kapazitätsprobleme hat.

Entscheidenden Einfluß auf die Akzeptanz hat schließlich die grundsätzliche Anerkennung der Vorhaben oder Technologien (Grundkonsens). Die Akzeptanzprobleme werden um so größer, je umstrittener die Technologien und Vorhaben sind.

Da gerade vor dem Eindruck der Energiekrisen die Vorteile des Verkehrssystems Bahn stärker in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gerückt sind, nimmt die Bahn in dem Spannungsverhältnis von Verkehr und Umwelt eine positive Stellung ein.

Für die Planfeststellungsverfahren der Deutschen Bundesbahn ist die Tatsache, daß die Planungsträgerin gleichzeitig Planfeststellungsbehörde ist, ein zusätzliches, nicht zu vernachlässigendes Akzeptanzproblem. Dies zeigen gerade Erkenntnisse, die im Zusammenhang mit der Neubaustrecke Mannheim/Stuttgart gewonnen wurden. Der Tatsache, daß die Deutsche Bundesbahn ihre eigenen Planungen feststellt, begegnet die Bevölkerung mit kritischer Reserviertheit und Mißtrauen.

Versucht man die Einwendungen im Rahmen eisenbahnrechtlicher Großvorhaben zu systematisieren, so kann man in Anlehnung an die Neubaustrecke Mannheim/Stuttgart drei Gruppen unterscheiden:

- nachteilige Beeinflussung der Umweltbedingungen und Lebensbedingungen (Lärm-
belästigung, Wohnqualität und Naturschutz),
- Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit (gerade im Hinblick auf die roten Zahlen der
Bahn),
- grundstücksmäßiges Betroffensein (Entschädigungsfragen).

44) Hoffmann-Riem, W., S. 32; vgl. Schöneberg, J., Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, (1984), S. 935 f. – faktische Präjudizierung durch informelle Vorverhandlungen; Meyer-Abich, Kl.-M., Grundrechtsschutz heute – Die rechtspolitische Tragweite der Konfliktrichtigkeit technischer Entwicklungen für Staat und Wissenschaft, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, (1984), S. 40 ff; Bohne, E., Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes, in: Verwaltungsarchiv, (1984), S. 350.

45) Graffe, U., S. 32, der eine Denaturierung der Bürgerbeteiligung verneint.

Im Zusammenhang mit der Neubaustrecke Mannheim/Stuttgart waren insbesondere wiederholt Zweifel an der Notwendigkeit der neutrassierten Strecke angemeldet worden, wurde immer wieder eine Kosten-Nutzen-Analyse gefordert. Das darin zum Ausdruck kommende Vertrauensdefizit beruhte nicht zuletzt darauf, daß es sich um eine Eigenplanung der Deutschen Bundesbahn handelte, die in der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Dies führte letztlich dazu, daß Zweifel an der Objektivität der Planfeststellungsbehörde laut wurden, zumal die Deutsche Bundesbahn in ihrer Doppelfunktion ein ihr vorteilhaftes betriebstechnisches Konzept umzusetzen suchte.

So ist denn auch nachvollziehbar, daß bei der Befragung der Bevölkerung⁴⁶⁾ festgestellt wurde, daß 77 % der Befragten forderten, daß eine übergeordnete Instanz die Streitigkeiten zwischen Deutscher Bundesbahn und Bürgerinitiative lösen sollte. Das fehlende Vertrauen behinderte den Akzeptanzprozeß – wie sich allein schon daran deutlich ablesen läßt, daß die Deutsche Bundesbahn mittlerweile mit ihrem Plan, die Strecke Mitte der 80er Jahre in Betrieb zu nehmen, deutlich in Verzug geraten ist (geplant ist eine Inbetriebnahme 1992).

Zweckmäßigkeitserlegungen, die sich an den bereits angestellten Zusammenhängen orientieren, sprechen daher dafür, daß Planaufstellung und -feststellung von verschiedenen Behörden durchgeführt werden. (Dies hatte auch der Ausschuß für Verkehr des Deutschen Bundestages, BT-Drucksache 9/1033 vom 12. 11. 1981, S.4 zu § 36 BbG erkannt, indem er eine entsprechende Empfehlung gab.)

Für die Praxis blieb es doch bei der Regelung, daß die Bundesbahn Planfeststellungsbeschlüsse in eigener Sache erlassen kann. Diese Situation ist trotz allem nicht so ungewöhnlich. Die institutionelle Parteistellung der Verwaltung ist vielmehr der Normalfall⁴⁷⁾.

Im Zusammenhang mit der Trennung zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde wurde darauf hingewiesen, daß das Rechtsstaatsprinzip kein Gebot einer weiteren Gewaltenteilung innerhalb der Gewalten enthält, wonach das Gebot einer Selbstkontrolle der Verwaltung begründet wird⁴⁸⁾. Hierauf wird auch für die Trennung von Planaufstellungs- und -feststellungsbehörde hingewiesen. Jüngst wurde dies vom VGH Kassel bestätigt. Nach seiner Auffassung verstößt es nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip, daß § 36 Abs. 4 BbG der Deutschen Bundesbahn die Kompetenz einräumt, Planfeststellungsbeschlüsse in „eigener Sache“ zu erlassen. Das Bundesrecht sieht zwar eine Beteiligung mehrerer, von der Funktion getrennter Behörden am Planfeststellungsverfahren vor, das bedeutet aber nicht, daß die Aufgaben des Vorhabenträgers, der Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde nach Bundesrecht von organisatorisch unterschiedlichen Verwaltungseinheiten wahrgenommen werden müßten. Ein Verfassungsgebot mit dem Inhalt, daß die verschiedenen Funktionen im Planfeststellungsverfahren nach Art einer administrativen Gewaltenteilung auf verschiedene Organe aufzuteilen seien, läßt sich weder aus Art. 20

46) Vgl. *Krebs, H.G./Bernstein, G./Timm, H.*, S. 50 f.

47) *Lorenz, D.*, Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, München, S. 174; *Gassner, E.*, Behördliche Interessenwahrnehmung der Planfeststellung, in: *Natur und Recht*, (1982), S. 83.

48) *Gassner, E.*, Behördliche Interessenwahrnehmung ..., a.a.O., S. 83; *Geiger, H.*, Natur und Recht, (1982), S. 128; *Kopf, H.C./Schönfelder, E./Richter, G.J.*, Rechtsstaatliches Planfeststellungsverfahren durch Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde, in: *Bayerische Verwaltungsblätter*, (1979), S. 393 ff.

Abs. 1 GG (Rechtsstaatsprinzip) noch der in Art. 20 Abs. 2 und 3 GG verankerten Gewaltenteilung entnehmen⁴⁹⁾.

Der Zusammenhang zwischen effektiver Bürgerbeteiligung und Akzeptanzbereitschaft bzw. Akzeptanz wird gerade durch die Ereignisse im Zusammenhang mit der Neubaustrecke Mannheim/Stuttgart bestätigt. Hier haben zunächst zahlreiche örtliche Bürgerinitiativen im Hinblick auf ihre genauen Ortskenntnisse und unter Darlegung regionaler Prioritäten durch ihre Anregungen Planungsänderungen bewirkt. Im Gefühl, die eigenen Interessen weitestgehendst vertreten zu haben, haben sich diese Bürgerinitiativen wieder aufgelöst. Übrig blieb allein die Aktionsgemeinschaft Schnellbahntrasse e. V., ein Zusammenschluß kompromißloser Gegner der Schnellbahnstrecke, die versuchten, den Neubau insgesamt zu verhindern.

Zusammenfassend soll nochmals der Funktionszusammenhang zwischen Information, Beteiligung und Akzeptanz unterstrichen werden. In den Fällen, in denen es an der Bereitschaft zur Akzeptanz – aus welchen Gründen auch immer – fehlt, kann auch eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung die Realisierungschancen für das Vorhaben nicht beeinflussen. Wie die von *Krebs u. a.* im Zusammenhang mit der Schnellbahnstrecke Mannheim/Stuttgart durchgeführte Untersuchung zeigt, wird der Prozeß der Konsensfindung und Akzeptanz durch ein psychologisch *ungünstiges Moment nachteilig* beeinflusst; die mit der Planung verfolgte Zielsetzung kommt den Bevölkerungsteilen nicht zugute, die von den negativen Auswirkungen betroffen werden. Um so mehr ist ein transparentes Verfahren erforderlich, um einen Konsens zu finden bzw. die Akzeptanz des Vorhabens sicherzustellen. Dabei ist ein Funktionszusammenhang zwischen Umfang und Qualität der Informationen über das geplante Vorhaben und der Akzeptanz festzustellen. Umfang und Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung werden daher zum Gradmesser eines effektiven Verwaltungsverfahrens.

VI. Anhörungsverfahren

Das Anhörungsverfahren ist eine in zeitlicher Hinsicht bestimmte Beteiligungsstufe⁵⁰⁾.

Gerade im Hinblick auf die komplexe Eingriffswirkung trägt der Gesetzgeber den Interessen der von der Planung Betroffenen durch ein förmliches Verwaltungsverfahren Rechnung, das sich durch seine Formstrenge im Hinblick auf die Beteiligung und Anhörung der Betroffenen⁵¹⁾ auszeichnet.

49) So VG Kassel, 2 TH 1805/84 vom 1. 4. 1985; zuletzt auch VG Kassel IV/2 E 2117/84 vom 12. 9. 1985 und VGH München (Umwelt- und Planungsrecht), 1986, 147 = Bayerische Verwaltungsblätter (1986), 241. Neuerdings auch VGH Mannheim, H. v. 22. 5. 1987, 5 S 1756/86 und Bundesverwaltungsgericht, Die Öffentliche Verwaltung (1987), 870: Das Rechtsstaatsprinzip und der Grundsatz des fairen Verfahrens schließen Identität zwischen Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörde nicht aus. Eine organisatorische Trennung beider Funktionen, wie sie im Fachplanungsrecht üblich ist, kann aber wesentlich dazu beitragen, die Gefahr und den äußeren Anschein zu vermeiden, daß der Planfeststellungsbehörde die notwendige Distanz gegenüber dem Vorhabenträger fehlt; insoweit zustimmend *Obermayer, Kl.*, Deutsches Verwaltungsblatt (1987), 877, die Eigenplanfeststellung kann allenfalls aus Zweckmäßigkeitserlegungen in Frage gestellt werden. *Obermayer* weist andererseits kritisch darauf hin, daß § 36 Abs. 4 BbG keine wirksame Regelung der Planfeststellungskompetenz enthält; so auch *Schenke, H.*, Die Öffentliche Verwaltung, (1986), 190 ff.; a.A. VGH Mannheim, u. v. 22. 5. 1987, 5 S 1765/86.

50) So auch *Ahlers, H.*, S. 59.

51) *Geiger, H.*, in: Natur und Recht, (1982), S. 128.

Die höhere Verwaltungsbehörde leitet das Verwaltungsverfahren ein, indem sie nach entsprechender Bekanntmachung die Auslegung der planfestzustellenden Pläne mit Beilagen in den betroffenen Gemeinden veranlaßt. Die Auslegung dient dabei der Information der möglicherweise Betroffenen. Diese sollen anhand der Planunterlagen prüfen, ob sie durch das Vorhaben berührt werden und Einwendungen erheben wollen⁵²⁾.

Dies ist von Bedeutung für die auszulegenden Planunterlagen. Die potentiell Betroffenen müssen anhand der Planunterlagen die Möglichkeit haben, nachzuprüfen, ob die Erfordernisse des planerischen Abwägungsgebotes erfüllt sind. Dies ist nur dann der Fall, wenn Informationen zu dem Gesamtvorhaben gerade im Hinblick auf die Zielsetzung und die Erwartung erläutert werden und wenn entsprechendes Kartenmaterial (Übersichtsplan und Detailpläne) erkennen läßt, ob die im Nachbarbereich der Anlage lebenden Menschen bzw. Natur und Umwelt durch die Maßnahme, die Errichtung des umweltrelevanten Großvorhabens, beeinträchtigt werden und welche vorbeugenden Maßnahmen getroffen werden müssen. Aus diesem Grund ist eine Kurzbeschreibung des Vorhabens, ein Erläuterungsbericht, auszulegen⁵³⁾.

Auf dem 52. Deutschen Juristentag wurde insoweit ein Beschluß gefaßt, in welchem es u. a. heißt:

Es wird empfohlen, eine Offenlegungspflicht für alle umweltschutzrelevanten Unterlagen einschließlich einer informativen Beschreibung und eines Verzeichnisses aller dem Antrag beigefügten Unterlagen vorzusehen. Diese Offenlegungspflicht gilt nicht für sicherheitsempfindliche Informationen... oder andere Angaben, an deren Geheimhaltung ein berechtigtes Interesse des Antragstellers besteht. In aller Regel sind daher neben Übersichts- und Detailplänen, dem Erläuterungsbericht, das Bauwerksverzeichnis, das Grunderwerbsverzeichnis und eine Übersicht über die Ausgleichs- und Rekultivierungsmaßnahmen auszulegen.

Für die bundesbahnrechtlichen Großvorhaben ist es wesentlich, daß die ausgelegten Planunterlagen Aussagen über die Lärmimmissionen⁵⁴⁾ und die Erschütterungswirkung enthalten. Es ist lediglich eine Frage der Gestaltung der Planunterlagen, ob dies im Rahmen des Erläuterungsberichts geschieht, oder ob eine gesonderte Information ausgelegt wird.

Damit sich die möglicherweise Betroffenen sachgerecht informieren können, müssen die Planunterlagen, Erläuterungen, Karten und Zeichnungen anschaulich und verständlich sein, so daß sie auch für den nicht sachkundigen Bürger verständlich sind (Transparenz und Informationsfunktion). Es ist allerdings schlechterdings ausgeschlossen, alle Pläne und sonstigen Unterlagen so zu gestalten, daß sie allen möglicherweise Betroffenen verständlich werden. Insoweit ist auf den Empfängerhorizont eines durchschnittlich verständigen Bürgers abzustellen. Darüber hinaus ist es für den Bürger zumutbar, unter Umständen sogar sachlich notwendig, fachkundigen Rat in Anspruch zu nehmen.

Die höhere Verwaltungsbehörde (Anhörungsbehörde) leitet das Anhörungsverfahren ein, indem sie die planfestzustellenden Pläne mit Anlagen den Gemeinden, in denen sich

52) BVerwG, Deutsches Verwaltungsblatt, (1978), S. 618, 620; Bonk, H.-J., in: *Stelkens, P.*, § 73 Verwaltungsverfahrensgesetz, Rand-Nr. 20; Geiger, H., in: *Natur und Recht*, (1982), 129.

53) Vgl. Lang, St., S. 27; Deppen, M., S. 33.

54) Vgl. hierzu Schwab, S., Lärmschutzfragen im Rahmen eisenbahnrechtlicher Planfeststellungsvorhaben, in: *Deutsche Wohnungswirtschaft*, (1986), S. 39.

das Vorhaben möglicherweise auswirkt, übersendet und die Auslegung nach entsprechender Bekanntmachung veranlaßt.

Nach § 73 Abs. 3 Satz 1 LVwVfG sind die Unterlagen in den Gemeinden auszulegen, in denen sich das Vorhaben aus der Sicht „ex ante“ auswirkt. Dies gilt im Zusammenhang mit Vorhaben des Verkehrswegebau insbesondere für die streckenauf- bzw. -abwärts liegenden Gemeinden gerade wegen der faktisch präjudizierenden Wirkung. Dies betrifft neben den Lärmauswirkungen insbesondere auch wasserrechtlich relevante Maßnahmen, da in diesen Fällen häufig nicht ausgeschlossen werden kann, daß beispielsweise ein Gewässeraufstau sich über die Gemarkungsgrenzen hinaus auswirkt.

Die Planunterlagen sollen aber nicht nur in den Nachbargemeinden ausgelegt werden, vielmehr ist auch eine vorhandene Verwaltungsgemeinschaft im Verfahren zu beteiligen⁵⁵⁾.

Die Auslegung ist eine Woche vorher bekanntzumachen. Diese öffentliche Bekanntmachung hat eine doppelte Funktion zu erfüllen. Sie dient sowohl der Information der Bevölkerung, als auch der der Behörden⁵⁶⁾.

Durch die Bekanntmachung soll der interessierte, von dem Planvorhaben möglicherweise betroffene Bürger auf das Vorhaben hingewiesen werden. Er kann sich dann über die Auswirkungen des Vorhabens informieren und von seinen Beteiligungsrechten Gebrauch machen. Diese Anstoßfunktion erfüllt der Bekanntmachungstext nur dann, wenn für den Leser erkennbar ist, ob er von dem Vorhaben betroffen sein könnte. Die tatsächliche Betroffenheit mag er durch eine Einsichtnahme in die Planunterlagen feststellen⁵⁷⁾. Es genügt daher nicht, wenn lediglich erkennbar wird, daß ein Vorhaben auf der Gemarkung realisiert werden soll. Zwar genügt eine schlagwortartige Bezeichnung nicht, doch darf andererseits kein Übermaß an Exaktheit (beispielsweise durch Angabe aller Flurstücksnummern) verlangt werden. Dem wird ausreichend Rechnung getragen, wenn die Auswirkungen durch Angabe markanter Punkte, Gewinnbezeichnungen oder Straßennamen begrenzt werden.

Eine umfassendere Beschreibung des Vorhabens würde den Bekanntmachungstext unübersichtlich machen. Gerade im Verkehrswegebau würde der Bekanntmachungstext (wegen der Länge des Planungsabschnitts bzw. der Gemarkung) durch zu viel Information überfrachtet und unübersichtlich.

Ein in eigenen Angelegenheiten sorgfältiger Einwohner wird sich anhand der im Bekanntmachungstext gegebenen Informationen über mögliche Auswirkungen informieren⁵⁸⁾.

Aus diesem Grunde ist ferner erforderlich, daß Inhalt, Ort und Zeit der Auslegung – § 73 Abs. 5 Satz 1 LVwVfG – genannt werden.

55) Vgl. hierzu *Graffe, U.*, S. 140; *Lang, St.*, S. 37 ff.

56) *Graffe, U.*, S. 36; Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts 28, 131 ff; OVG Lüneburg, Deutsches Verwaltungsblatt, (1977), S. 347 f; Bundesverwaltungsgericht, Neue Juristische Wochenschrift, (1985), S. 1596.

57) Vgl. hierzu Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts 55, 369; Bundesgerichtshof, Neue Juristische Wochenschrift, (1981), S. 2060; Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, (1982), S. 331, Bundesverwaltungsgericht, Umwelt- und Planungsrecht, (1985), 25 und 27; vgl. auch *Schwab, S.*, Wer ist Betroffener bei Planfeststellungsverfahren der Deutschen Bundesbahn?, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, (1986), S. 282.

58) Weitergehend: *Schmehl, W.*, S. 143.

Die Planunterlagen liegen nach entsprechender Bekanntmachung einen Monat zur Einsichtnahme während der üblichen Dienststunden aus. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist es in diesem Zusammenhang unschädlich, wenn die Auslegung auf einen Teil der Dienststunden beschränkt wird⁵⁹⁾. Zu der Dauer der Auslegung hat das Bundesverwaltungsgericht kürzlich⁶⁰⁾ ausgeführt, daß durch § 18 Abs. 3 FStrG bestimmt sei, daß der Plan einen Monat auszulegen sei. Damit sei aber die Dauer der Auslegung insgesamt geregelt, nicht dagegen an welchen Tagen und zu welchen Tageszeiten die Planunterlagen bei der auslegenden Behörde eingesehen werden können. Dem Bundesrecht genügt eine einmonatige Auslegung der Planentwürfe, die auf die Stunden des Publikumsverkehrs beschränkt ist, sofern die Stunden des Publikumsverkehrs so bemessen sind, daß die Einsichtmöglichkeit nicht unzumutbar beschränkt wird. Es gibt nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts daher dafür keine Anhaltspunkte, daß ein Ausschluß des Publikumsverkehrs am Silvestertag die Einsichtmöglichkeiten in die Planunterlagen während der einmonatigen Auslegung beschränkt hätte.

Etwas anderes gilt allerdings für die Fälle, in denen die Auslegung überwiegend oder ganz während der Haupturlaubszeit vorgenommen wird. In dieser Zeit ist üblicherweise damit zu rechnen, daß große Teile der Bevölkerung und damit möglicherweise Planbetroffene längerfristig verreisen und damit von einem Planfeststellungsverfahren überrascht werden. Sie werden insbesondere dann, wenn die Auslegung ganz in ihren Urlaub fällt an der Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlich verankerten Beteiligungsrechte gehindert. Auch eine bloß teilweise Überschneidung kann dazu führen, daß Betroffene insbesondere dann, wenn sie um fachkundigen Rat nachsuchen müssen, faktisch von der Wahrnehmung ihrer Rechte ausgeschlossen werden.

Ein derartiges Vorgehen ist schließlich geeignet, Mißtrauen entstehen zu lassen, da dadurch der Eindruck hervorgerufen wird, daß etwas verheimlicht werden soll.

Demgegenüber ist der Umstand, daß betroffene Grundstücke im ausgelegten Plan nicht kenntlich gemacht sind, nicht zur Begründung der Rechtswidrigkeit geeignet, wenn dadurch der Informationszweck des Anhörungsverfahrens nicht verfehlt worden ist, d. h. wenn über das Vorhaben und mögliche Auswirkungen informiert wurde⁶¹⁾.

Während der Auslegung kann jedermann in die Planunterlagen einsehen. Ein Betroffensein muß er nicht nachweisen. Dies soll er durch Einsichtnahme in die Planunterlagen gerade feststellen.

Mit dieser prinzipiellen Offenlage der Planungsabsichten wird die sicherste Partizipation, Beobachtungsrechte und -chancen eingeräumt.

In der Praxis ist allerdings häufig zu beobachten, daß von diesen Möglichkeiten nur begrenzt Gebrauch gemacht wird. Die auf die Verhinderung oder Modifizierung des beantragten Vorhabens abzielenden Einwendungen⁶²⁾ sind in einem sich an die Auslegung anschließenden Erörterungstermin – § 73 Abs. 6 LVwVfG –, der die Einzelanhörung im planungsrechtlichen Massenverfahren ersetzt, zu erörtern. Zweck des Erörterungstermins

59) Bundesverwaltungsgericht, Deutsches Verwaltungsblatt, (1981), S. 99; *Ronellenfisch, M.*, Deutsches Verwaltungsblatt, (1984), S. 505, FN 41.

60) Urteil vom 13. 9. 1985 4 C 64.80.

61) Bundesverwaltungsgericht, Deutsches Verwaltungsblatt, (1985), S. 896.

62) Vgl. zum Begriff: *Ahlers, H.*, S. 49 ff.

ist eine nochmalige Information über die Planungssituation und der Versuch, mit den Einwendern und Behördenvertretern zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten eine Einigung über die vorgebrachten Einwendungen, Forderungen und Anregungen zu erzielen⁶³. Im Erörterungstermin sind häufig solidarisierende Effekte festzustellen, die u. U. zu einer stärkeren Konfrontation mit den Behördenvertretern, insbesondere mit den Vertretern des Vorhabenträgers, führt und die im Hinblick auf die Verhandlungsführung durch den Vertreter der Anhörungsbehörde zu beachten sind. Dies gilt insbesondere für umweltrelevante Großvorhaben, die nicht nur im Einzelfall höchst umstritten, sondern generell umstritten sind, wie beispielsweise Atomreaktoren. Die Vorhaben der Deutschen Bundesbahn sind insoweit weniger problematisch, da wenigstens ein Minimalkonsens besteht oder gefunden werden kann. Für diese Verfahren ist dennoch erforderlich, daß auch im Erörterungstermin eine offene Information und ausreichende Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wird, denn nur dann kann der Erörterungstermin seine Aufgabe, einen Interessenausgleich mit Zielfindung erreichen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß es sich für die Behördenpraxis anbietet, trotz der im Verwaltungsverfahrensgesetz verankerten Beteiligtenöffentlichkeit den Kreis der Teilnahmeberechtigten weiter zu ziehen, um von vornherein die Verhandlung in einer gelockerten und vertrauensvollen Atmosphäre abzuwickeln. Als Konsequenz der grundsätzlich geltenden Öffentlichkeitsbeteiligung kann von der Auslegung der Planunterlagen nur dann abgesehen werden, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist⁶⁴. Auch der „Verbrauch“ des Planfeststellungsverfahrens ist eine Konsequenz der grundsätzlich durchzuführenden Öffentlichkeitsbeteiligung. Ein „Verbrauch“ des Planfeststellungsverfahrens ist unter zwei Gesichtspunkten denkbar

- bei einem langen Zeitraum zwischen Erörterungstermin und Erlaß bzw. Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses
- wenn nach Bekanntmachung und Auslegung der Pläne einige Zeit verstrichen ist.

Bei einem Zeitablauf von mehreren Jahren ist erneut ein Anhörungsverfahren durchzuführen. Auf eine erneute Durchführung kann im Hinblick auf das Recht auf rechtliches Gehör nur dann verzichtet werden, wenn mit Sicherheit feststeht, daß sich zwischenzeitlich die Örtlichkeiten und der Kreis derjenigen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden, nicht geändert haben. Es muß ferner feststehen, daß diejenigen, die bereits Einwendungen erhoben haben, weder im Hinblick auf eine veränderte Sach- bzw. Rechtslage noch einer anderen Beurteilung neue Einwendungen vorzubringen haben⁶⁵.

Summary

The constitution guarantees the participation of the public in "determined project procedures" (Planfeststellungsverfahren). This participation involves numerous legal procedures. The public is getting more and more critical what administrative decisions are concerned. This is caused by a change of values. Therefore, the primary purpose of participation in project plans has changed. It used to be a support of the administrative decisions through additional information, but now is used to increase the chances for realization of big projects, which have an impact on the environment. Ultimately, it serves as a legal tool to insure compliance with the law.

63) Vgl. auch *Graffe, U.*, S. 165.

64) z. B. bei Schließung eines Bahnübergangs, wenn nur Sicherheitsfragen eine Rolle spielen – so VGH Mannheim, 5 S 1614/81 vom 22. 4. 1982; 5 S 2626 vom 28. 7. 1983 und VII 1623/79 vom 17. 4. 1980.

65) VG Karlsruhe, I 177/77 vom 14. 12. 1977, das ein erneutes Anhörungsverfahren in der zuerst genannten Fallvariante forderte, nachdem mehr als 5½ Jahre verstrichen waren.