

s o f i a

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

Konfliktkommunikation im Verkehrsanlagenzulassungsrecht

Systematik und Grenzen

Daniel Lewin

s o f i a

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

Konfliktkommunikation im Verkehrsanlagenzulassungsrecht

Systematik und Grenzen

Daniel Lewin

Daniel Lewin: Konfliktkommunikation im Verkehrsanlagenzu-
lassungsrecht. Systematik und Grenzen, Darmstadt 2002.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	7
2 Staatliche Infrastrukturverantwortung und staatliche Zulassung ..	9
2.1 Gegenstände staatlicher Infrastrukturverantwortung	9
2.1.1 Netzverantwortung	10
2.1.2 Verantwortung zum Schutz sonstiger Rechte und öffentlicher Interessen	10
2.2 Wahrnehmung staatlicher Verantwortung durch hoheitliche Zulassung	12
3 Ausgestaltung des staatlichen Zulassungsprozesses	13
3.1 Konfliktbewältigung als staatliche Aufgabe	13
3.2 Lösung durch Abwägung	14
4 Konfliktkommunikation bei der Zulassung von Verkehrsanlagen ..	18
4.1 Ersatz von förmlichen Zulassungsverfahren	19
4.2 Ergänzung förmlicher Zulassungsverfahren	20
4.2.1 Verhandlungsfähigkeit von Konflikten im Bereich staatlicher Infrastrukturverantwortung	20
4.2.2 Gefahr segmentierter Abwägung	21
4.3 Verhandlungslösungen außerhalb förmlicher Zulassungsverfahren ..	23
5 Ergebnis	25
Abkürzungsverzeichnis	27
Literaturverzeichnis	30
Quellenverzeichnis	36

1

Einleitung

Die Verwirklichung bedeutsamer Infrastrukturprojekte bedarf regelmäßig der Zulassung in einem staatlichen Zulassungsprozess, der seinerseits häufig in Teilentscheidungen untergliedert ist. Durch den Vorbehalt staatlicher Zulassung soll gewährleistet werden, dass die verschiedenen Ausprägungen staatlicher Infrastrukturverantwortung (Netzverantwortung, Dienstverantwortung und Verantwortung für die sonstigen öffentlichen und geschützten privaten Interessen), in Bezug auf das jeweils in Frage stehende Vorhaben zu einem Ausgleich gebracht werden.

Dieser Ausgleich ist aus verschiedenen Gründen nicht trivial. *Erstens* konfliktieren verschiedene Belange, die den Gegenstand staatlicher Infrastrukturverantwortung berühren, untereinander; *zweitens* haben manche, aber nicht alle dieser Belange, einen personifizierbaren Träger und *drittens* ist das politische Gewicht, das den verschiedenen Interessen zugeschrieben wird, nicht zwangsläufig proportional zu dem Gewicht, das dem jeweiligen Belang aus objektiver Sicht, also aus Sicht der staatlichen Infrastrukturverantwortung zukommt.

Zur Lösung sehen die staatliche Zulassungsprozesse daher die Einhaltung gesetzlich vorgegebener materieller, formeller und prozeduraler Vorgaben vor, die in der Entscheidung eine Annäherung an eine von staatlicher Infrastrukturverantwortung geleitete Gewichtung gewährleisten sollen. Die Praxis zeigt aber, dass dies nicht immer – möglicherweise sogar nur selten – funktioniert.

Daher wird angedacht, die von der Entscheidung Betroffenen, die Öffentlichkeit möglichst weitgehend in den Entscheidungsprozess einzubeziehen, um so zu einem möglichst optimalen Interessenausgleich im Sinne diskursiver Rationalität zu gelangen.

Es fragt sich aber, wie eine derartige Einbeziehung ausgestaltet sein muss und wo sie Anwendung finden kann. Neben Fragen der Zweckmäßigkeit, Wirksamkeit und Funktionalität, stellt sich dabei die Frage nach den rechtlichen Möglichkeiten, denn das Recht gestaltet den Zulassungsprozess aus, es programmiert ihn. Eine Umgestaltung oder Erweiterung dieses Prozesses muss daher auch mit der Systematik des Rechts in Einklang stehen.

Hierfür sind zunächst die verbindlichen Eckpunkte zu analysieren, die sich aus rechtlicher Sicht für die hier angedachte Veränderung des Zulassungsprozesses für Infrastrukturprojekte ergeben. Während dabei auf eine bereits sehr detaillierte Dogmatik zurückgegriffen werden kann, fehlt in der juristischen Diskussion weitgehend eine Systematik kommunikativer Erweiterungen staatlicher Zulassungsverfahren. Es gilt daher innerhalb gemeinschafts- und verfassungsrechtlicher Grenzen ein an rechtlichen Maßstäben orientiertes System der Konfliktkommunikation zu entwerfen, um so die Möglichkeit zu eröffnen, Ansatzpunkte für eine kommunikative Weiterentwicklung staatlicher Zulassungsinstru-

mente zu identifizieren, zu überprüfen und gegebenenfalls konkret zu entwerfen.

Hierfür bietet sich ein mehrstufiges Verfahren an, an dessen Anfang die Bestimmung von Grenzen und der Entwurf einer Systematik steht. Auf das, was nach diesem Überblick zielführend erscheint, kann dann in einem zweiten Schritt zurückgegriffen werden. Nach einer näheren Analyse schließt sich als dritter Schritt der konkrete Entwurf der zuvor für gut befundenen Ansätze an.

Als Bezugspunkt bietet sich zunächst das Recht der Verkehrsanlagenzulassung an.¹ Geht es um den Bau einer neuen oder die Erweiterung einer bestehenden Verkehrsanlage, so entwickelt sich regelmäßig ein multipolarer Konflikt zwischen befürwortenden und ablehnenden Interessenträgern. Ein Konflikt, dessen Bewältigung mit Methoden der Konfliktkommunikation, möglicherweise sogar durch ihre Institutionalisierung im staatlichen Zulassungsprozess, angegangen werden könnte.

1

Zum Planungs- und Zulassungsprozess von Bundesverkehrswegen umfassend: *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, passim. – Zur Fachplanung: *Kühling/Herrmann*, Fachplanungsrecht, passim; *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, passim.

2

Staatliche Infrastrukturverantwortung und staatliche Zulassung

Bundesfernstraßen, Betriebsanlagen von Eisenbahnen, Bundeswasserstraßen, Magnetschwebbahnstrecken, Flughäfen und Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Dies bestimmen § 17 Abs. 1 Satz 1 FStrG für Bundesfernstraßen, § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG für Betriebsanlagen von Eisenbahnen, § 14 Abs. 1 Satz 1 WaStrG für Bundeswasserstraßen, § 1 Abs. 1 MBPIG für Magnetschwebbahnstrecken und § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG für Flughäfen und Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich.²

Dieser Vorbehalt staatlicher Zulassung wurde nicht ohne Grund in das Verkehrsanzugenzulassungsrecht eingefügt. Erforderlich ist er auf Grund der Lokalisierung dieses Rechtsgebiets in dem Spannungsfeld der verschiedenen Ausprägungen staatlicher Infrastrukturverantwortung.³

2.1

Gegenstände staatlicher Infrastrukturverantwortung

Die Ausprägungen staatlicher Infrastrukturverantwortung differenzieren sich aus in

- die Netzverantwortung (dazu näher: 2.1.1),
- die Verantwortung für die auf den Netzen angebotenen Dienste und
- die Verantwortung zum Schutz sonstiger Rechte und öffentlicher Interessen (dazu näher: 2.1.2).

Geht es um die Zulassung von Verkehrsanzugenz, steht weniger die staatliche Verantwortung für die auf den Netzen angebotenen Dienste im Zentrum des Interesses als die Netzverantwortung.⁴ Dieser gegenüber steht die staatliche Verantwortung zum Schutz sonstiger Rechte und öffentlicher Interessen.⁵

2

Umfassend zu den der Planfeststellung vorgelagerten Entscheidungen über Bundesverkehrswege: *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, Teil 1.

3

Grundlegend und umfassend zur staatlichen Infrastrukturverantwortung: *Hermes*, Infrastrukturverantwortung, passim. – Zur Lokalisierung des Verkehrsanzugenzulassungsrechts im Spannungsfeld der staatlichen Infrastrukturverantwortung: *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, Kap. 1.

4

Lewin, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, vor Teil 1 Fn. 40 und Kap. 1 Rn. 1.

5

Hermes, Infrastrukturverantwortung, S. 350 f.

2.1.1

Netzverantwortung

Die Netzverantwortung des Staates für eine flächendeckende Bereitstellung und für den Betrieb der Verkehrsinfrastruktur findet im *primären europäischen Gemeinschaftsrecht* ihre rechtliche Grundlage vor allem im Titel über die transeuropäischen Netze (Art. 154 ff. EGV).

Das *Grundgesetz* setzt die Netzverantwortung als selbstverständlich voraus; ohne sie wäre nicht nur einer Reihe von Grundrechtsgewährleistungen die notwendige Basis entzogen, auch verschiedene Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen, die sich auf Verkehrsinfrastrukturen beziehen, bringen dies zum Ausdruck.

Für das Eisenbahnwesen wird die staatliche Netzverantwortung in Art. 87e Abs. 4 GG konkretisiert, weil dort im Rahmen der Privatisierung zu befürchten war, dass private Betreiber die erforderliche flächendeckende Versorgung nicht ausreichend sicherstellen. Es wird eine Gewährleistungspflicht des Bundes dafür normiert, dass beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes dem Wohl der Allgemeinheit und insbesondere den Verkehrsbedürfnissen Rechnung zu tragen ist.⁶

2.1.2

Verantwortung zum Schutz sonstiger Rechte und öffentlicher Interessen

Der Netzverantwortung gegenüber steht die staatliche Verantwortung für den Schutz der sonstigen öffentlichen Interessen, die typischerweise durch Anlage und Benutzung der Verkehrsinfrastruktur betroffen werden⁷ und die Pflicht zum Schutz (grund)rechtlich geschützter privater Interessen.⁸

Dass der Staat für seine *eigenen* Verkehrsanlagen gegenüber dem Einzelnen in der Verantwortung steht, ist vor dem Hintergrund umfassender grundrechtlicher Gewährleistungen – vor allem durch das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sowie die Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG – offensichtlich.⁹ Mittelbar nimmt an diesem Schutz auch die

⁶

Hermes, Infrastrukturverantwortung, S. 344 ff. und 353 f. mit weiteren Nachweisen; *Wieland*, in: Dreier, GG, Art. 87e Rn. 15.

⁷

Hermes, Infrastrukturverantwortung, S. 350 f.

⁸

Lewin, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, Kap. 1 Rn. 3 ff.

⁹

Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung, § 1 Rn. 2. – Dass private Aktivitäten nicht einfach dem Staat zugerechnet werden können weist *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 77 ff. nach.

Umwelt teil, soweit hierdurch Individualrechtsgüter geschützt werden, die Bestandteil der natürlichen Umwelt sind.¹⁰

Die Wirkung der Grundrechte geht jedoch über die bloßer Abwehrrechte gegen den Staat hinaus, denn sie stellen auch ein Element der objektiven Rechtsordnung dar¹¹ und vermitteln als solche eine staatliche Verpflichtung zum Schutz der grundrechtlichen Schutzgüter. Diese im Hinblick auf den Schwangerschaftsabbruch entwickelte Rechtsprechung¹² wurde später auf Fälle der Bedrohung von Leben ausgedehnt¹³ und noch später vor allem auf Gefährdungen des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit durch technische Risiken¹⁴ erstreckt.¹⁵

Der Staat hat damit nicht nur rechtswidrige Grundrechtseingriffe zu unterlassen, die staatlichen Organe haben vielmehr auch die Pflicht, sich „schützend und fördernd vor die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter zu stellen und sie insbesondere vor Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren“.¹⁶

Auch wenn der Schutz von Individualrechtsgütern einen bedeutenden Teil staatlicher Verantwortung darstellt, erschöpft sich die Schutzpflicht des Staates hierin nicht: Auch die öffentlichen Umweltschutzinteressen¹⁷ – denen bei der

10

Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 77.

11

Ständige Rechtsprechung seit: *BVerfG*, Urteil vom 15. Januar 1958 – „Lüth“ –, *BVerfGE* 7, S. 205.

12

BVerfG, Urteil vom 25. Februar 1975 – „Schwangerschaftsabbruch I“ –, *BVerfGE* 39, S. 42; *BVerfG*, Urteil vom 28. Mai 1993 – „Schwangerschaftsabbruch II“ –, *BVerfGE* 88, S. 254 ff.

13

BVerfG, Urteil vom 16. Oktober 1977 – „Schleyer“ –, *BVerfGE* 46, S. 160; *BVerfG*, Beschluss vom 1. August 1978 – „Kontaktsperre“ –, *BVerfGE* 49, S. 53.

14

BVerfG, Beschluss vom 8. August 1978 – „Kalkar I“ –, *BVerfGE* 49, S. 137 ff.; *BVerfG*, Beschluss vom 20. Dezember 1979 – „Mülheim-Kärlich“ –, *BVerfGE* 53, S. 57; *BVerfG*, Beschluss vom 14. Januar 1981 – „Fluglärm“ –, *BVerfGE* 56, S. 73; *BVerfG*, Beschluss vom 29. Oktober 1987 – „Giftgas“ –, *BVerfGE* 77, S. 214; *BVerfG*, Beschluss vom 26. Januar 1988 – „Gorleben“ –, *BVerfGE* 77, S. 405; *BVerfG*, Beschluss vom 30. November 1988 – „Straßenverkehrslärm“ –, *BVerfGE*, 79, S. 202.

15

Eine umfassende Analyse findet sich bei *Hermes*, Schutz von Leben und Gesundheit, S. 43 ff. und passim. – Ferner auch dazu: *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 79 ff.

16

BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 1979 – „Mülheim-Kärlich“ –, *BVerfGE* 53, S. 57. – Umfassend zur Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG: *Hermes*, Schutz von Leben und Gesundheit, passim.

17

Umfassend zur Verantwortung des Staates für die Umwelt und mit zahlreichen Nachweisen auch aus Staatstheorie, Ethik, ökonomischer Theorie, Rechtsethik und Verfassungsrechtslehre: *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 53 ff.

Realisierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten eine hervorgehobene Bedeutung zukommt¹⁸ – erfahren verfassungsrechtlichen Schutz. Hier schließt die Staatszielbestimmung Umweltschutz des Art. 20a GG die durch den Individualrechtsschutz offen gelassenen Lücken.¹⁹ Auch das Gemeinschaftsrecht betont die Verantwortung zum Schutz der Umwelt mit den Art. 174 ff. EGV.

2.2

Wahrnehmung staatlicher Verantwortung durch hoheitliche Zulassung

Indem die Neuanlage, die Änderung und die Inbetriebnahme einer Verkehrsanlage von der vorherigen staatlichen Zulassung abhängig gemacht wird, nimmt der Staat seine Infrastrukturverantwortung wahr.²⁰ Denn durch diesen Vorbehalt kann sichergestellt werden, dass das jeweilige Vorhaben mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften in Einklang steht, die dem Schutz der öffentlichen und privaten Belange dienen, die durch das Vorhaben berührt werden.²¹

18

Dies geht allein schon auf die mit Verkehrswegen verbundenen Raumnutzungskonflikte zurück: *Hermes*, Infrastrukturverantwortung, S. 355.

19

Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 82 ff.; *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, § 1 Rn. 2; *Hermes*, Infrastrukturverantwortung, S. 355. – Zu den einzelnen Wirkungsdimensionen des Art. 20a GG: *Epiney*, in: Gawel/Lübbe-Wolff, Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht, S. 170 ff.

20

Ähnlich wie bei zahlreichen anderen Gegenständen, die der staatlichen Zulassung bedürfen, besteht auch für die Anlage, wesentliche Änderung und den Betrieb von Bundesverkehrswegen ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt: *Kühling/Herrmann*, Fachplanungsrecht, Rn. 479. – Die Zulassung von Bundesverkehrswegen umfasst neben der Entscheidung über die Errichtung des Verkehrswegs auch eine Entscheidung über seinen Betrieb: *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, § 1 Rn. 13.

21

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

3

Ausgestaltung des staatlichen Zulassungsprozesses

Bei der Ausgestaltung des Zulassungsprozesses ist der Gesetzgeber nicht frei, denn er ist an die verbindlichen Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts und des Verfassungsrechts gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 10 i.V.m. Art. 249 EGV). Lediglich innerhalb des damit abgesteckten Gestaltungsrahmens kann er sich auf sein freies Ermessen, auf Gründe der Zweckmäßigkeit, auf staatspolitische Notwendigkeiten oder andere ähnliche Erwägungen berufen.²² In dem Bereich zwischen gemeinschafts- und verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen einerseits und Grenzen andererseits kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Bewertungsvorrang zu.²³ Dieser Bereich legislativer Freiheit wird bei der Ausgestaltung des Zulassungsverfahrens wesentlich durch das Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 GG) begrenzt,²⁴ denn die staatliche Zulassungsentscheidung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie einen Ausgleich zwischen den verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen finden muss.²⁵ Auf der einen Seite steht dabei die Netzverantwortung des Staates, auf der anderen die häufig inhaltlich mit dieser kollidierende staatliche Verantwortung für die sonstigen Interessen.²⁶

3.1

Konfliktbewältigung als staatliche Aufgabe

Dabei zeigt sich, dass die verschiedenen Ausprägungen staatlicher Infrastrukturverantwortung nicht isoliert voneinander betrachtet werden können. Einerseits sind sie umfassend ineinander verzahnt und gegenseitig bedingt; andererseits

22

BVerfG, Urteil vom 23. Oktober 1951 – „Südweststaat“ –, *BVerfGE* 1, S. 36; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20 Rn. 20; *Führ/Lewin*, Partizipative Verfahren, S. 8.

23

BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 1982 – „Söhle“ –, *BVerfGE* 59, S. 229; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20 Rn. 20; *Führ/Lewin*, Partizipative Verfahren, S. 8. – Zur Einschätzungsprerogative 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.

24

Zusätzlich können auch dem Demokratiegrundsatz und dem Gewaltenteilungsgrundsatz eine – allerdings gegenüber dem Rechtsstaatsgebot eher untergeordnete – Bedeutung bei der Verfahrensgestaltung zukommen. Hierzu näher in Bezug auf Beteiligung der Öffentlichkeit und Betroffener: *Führ/Lewin*, Partizipative Verfahren, S. 10 ff. – Zusammenfassend zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen für Bundesverkehrswege: *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, Kap. 1 Rn. 21 f.

25

BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 1979 – „Mülheim-Kärlich“ –, *BVerfGE* 53, S. 75.

26

Entsprechend: *Wahl/Hermes/Sach*, in: Wahl, Prävention und Vorsorge, S. 221.

schließt ihre jeweils optimale Umsetzung aber häufig einander aus: was für die Wahrnehmung staatlicher Netzverantwortung optimal ist, kann für die staatliche Verantwortung zum Schutz sonstiger öffentlicher Interessen das Gegenteil bedeuten. Optimale Wahrnehmung staatlicher Infrastrukturverantwortung bedeutet damit einen komplexen Optimierungsvorgang und ein Entscheiden zwischen in vielfältiger Weise rückgekoppelten Entscheidungsmöglichkeiten.

Die Lösung dieses Konflikts ist damit nicht einer derartigen gesetzlichen Programmierung zugänglich, dass sich die Verwaltung bei der Zulassung auf bloße Subsumtion ohne Beurteilungsspielräume unter die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen beschränken könnte. Die Gestaltung der vielfältigen und sich oft erst im Verfahren in allen Auswirkungen abzeichnenden Ursachen- und Problemzusammenhänge lässt sich bei der Entscheidung über einen komplexen Gegenstand wie einen Bundesverkehrsweg nicht durch bloße konditionale Programmierung steuern, sondern häufig nur mittels finaler Vorgaben.²⁷ Da diese Vorgaben ihrerseits durch die verschiedenen staatlichen Verantwortungsbereiche bestimmt werden, werden sie regelmäßig auch gegeneinander gerichtete Zwecke und Ziele enthalten, die nicht gleichzeitig optimal erreicht werden können. Diese Interessenkonflikte lassen sich dann in aller Regel nur dadurch schlichten, dass das eine Interesse dem anderen weicht. Bei der hoheitlichen Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens müssen daher stets bestimmte öffentliche und private Belange zurückstehen.²⁸

3.2

Lösung durch Abwägung

Bei der Umsetzung dieser Vorgaben zeigt sich damit die Notwendigkeit, dass die über die Zulassung des Vorhabens entscheidende Stelle die durch das Vorhaben positiv wie negativ berührten Belange gegeneinander abwägt und zu einem den finalen Vorgaben weitestgehend entsprechenden Ausgleich bringt.

Aus dem Rechtsstaatsgebot ergeben sich für die Abwägung im Einzelfall sowohl Mindestvoraussetzungen (beispielsweise, dass eine Abwägung überhaupt stattzufinden hat) als auch Grenzen (beispielsweise, dass die Belange ihrem jeweiligen objektiven Gewicht entsprechend zu gewichten sind). Mindestvoraussetzungen und Grenzen hat das Bundesverwaltungsgericht mit der Rechtspre-

27

Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, Kap. 3 Rn. 51. – Zur Diskussion um inhaltliche Unterschiede von Konditional- und Zweckprogrammen sei auf *Koch*, in: *Abwägung*, FS für Hoppe, S. 9 ff. mit den dortigen Nachweisen verwiesen. – Zur normativen Steuerung der planerischen Abwägung umfassend: *Dreier*, *Abwägung*, passim.

28

Schlarmann, DVBl. 1992, S. 871; *Schmidt-Preuß*, in: *Planung*, FS für Hoppe, S. 1075 f.

chung zum Abwägungsgebot in ein konkretes Handlungsschema umgesetzt.²⁹ Es verlangt,

„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 ...“³⁰

Das Abwägungsgebot steht in Zusammenhang mit dem Gebot der Verhältnismäßigkeit, unter dem als übergreifende Leitregel allen staatlichen Handelns³¹ gleichermaßen die Entscheidungen des Gesetzgebers wie die der Verwaltung stehen.³² Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt – neben anderem –, die Erforderlichkeit der Beeinträchtigung (grund)rechtlich geschützter Interessen des Einzelnen. Diese Erforderlichkeit ist gegeben, wenn das durch die Beeinträchtigung verfolgte Ziel nicht durch ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder doch weniger einschränkendes Mittel hätte erreicht werden können.³³ Welches das für diese Beurteilung maßgebliche Ziel ist, ist der Verwaltung gesetzlich vorgegeben.³⁴

29

Siehe nur: *BVerwG*, Urteil vom 14. Februar 1975 – „B42“ –, *BVerwGE* 48, S. 63 f.; *BVerwG*, Urteil vom 12. Dezember 1969, *BVerwGE* 34, S. 304. – Zum Abwägungsgebot: *Kühling/Herrmann*, Fachplanungsrecht, Rn. 311 ff.; *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, § 3 Rn. 57 ff.

30

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

31

BVerfG, Beschluss vom 22. Februar 1968 – „Blankettstrafrecht“ –, *BVerfGE* 23, S. 133.

32

Degenhart, Staatsrecht I, 10. Aufl., Rn. 325.

33

So für Entscheidungen des Gesetzgebers: *BVerfG*, Beschluss vom 16. März 1971 – „Erdölbevorratung“ –, *BVerfGE* 30, S. 316; *BVerfG*, Beschluss vom 9. März 1994 – „Cannabis“ –, *BVerfGE* 90, S. 172 f.; *BVerfG*, Urteil vom 23. Januar 1990 – „Arbeitsförderungsgesetz 1981“ –, *BVerfGE* 81, S. 192; *BVerfG*, Urteil vom 31. Januar 1989 – „Kenntnis der eigenen Abstammung“ –, *BVerfGE* 79, S. 270; *BVerfG*, Beschluss vom 1. Juli 1986 – „Vermessungsingenieure“ –, *BVerfGE* 73, S. 319; *BVerfG*, Beschluss vom 14. Mai 1985 – „Orthopädietechnikerinnen“ –, *BVerfGE* 70, S. 28 f.; *BVerfG*, Beschluss vom 28. November 1984 – „Bauvorlage“ –, *BVerfGE* 68, S. 282 f.; *BVerfG*, Beschluss vom 31. Oktober 1984 – „Zahntechnikerinnen“ –, *BVerfGE* 68, S. 218 f.; *BVerfG*, Beschluss vom 17. Oktober 1984 – „Beförderung Schwerbehinderter“ –, *BVerfGE* 68, S. 171 f.; *BVerfG*, Beschluss vom 20. Juni 1984 – „G 10“ –, *BVerfGE* 67, S. 173 und 176; *BVerfG*, Beschluss vom 27. Januar 1983 – „Versorgungsausgleich II“ –, *BVerfGE* 63, S. 115.

34

Degenhart, Staatsrecht I, 10. Aufl., Rn. 329. – Anderer Ansicht *Hoppe/Schlarmann/Buchner*, Rechsschutz, Rn. 563, die wohl allein dem Vorhabensträger die Aufstellung der Ziele einer Planung überantworten wollen.

Damit ist es ein grundsätzliches Ziel öffentlicher Zulassungsprozesse, diejenige Lösung für die Verwirklichung eines Vorhabens zu finden, die öffentliche, vor allem aber private Belange am wenigsten beeinträchtigt, das gesetzlich vorgeordnete Ziel für den entsprechenden Vorhabentyp aber dennoch erreicht.³⁵ Wägt die staatliche Verwaltung³⁶ im Zulassungsverfahren ab, erfüllt sie damit einen „Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers, der die zukunftsgerichtete und vorsorgende Bewältigung bestimmter komplexer Probleme zum Inhalt hat“.³⁷ Die staatliche Verwaltung allein ist es, die den in der Zulassungsentscheidung erforderlichen Interessenausgleich zwischen öffentlichen und privaten Belangen vornehmen muss, der einen hohen Gemeinwohlbezug aufweist und daher eine „originär hoheitliche Tätigkeit“ darstellt, die einer „Privatisierung“ nicht zugänglich ist. Weil die wesentlichen hoheitlichen Elemente der Planung das Abwägen (als Vorgang) und die Abgewogenheit des Ergebnisses sind, kann nur der Staat den erforderlichen Ausgleich der betroffenen öffentlichen Belange vornehmen und gleichzeitig durch die Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen „den Konflikt zwischen Staat und Bürger“ lösen.³⁸ Es obliegt allein der Zulassungsbehörde, den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln, sie bestimmt dabei Art und Umfang der Ermittlungen und ist an das Vorbringen der Beteiligten nicht gebunden, ihr obliegt die Letztverantwortung³⁹. Dies spiegelt auch die Regelung des § 24 Abs. 1 VwVfG wider, die der Verwaltungsbehörde eine Amtsermittlungspflicht auferlegt.

35

So im Ergebnis auch, jedoch ohne nähere Begründung: *Schlarmann*, DVBl. 1992, S. 871.

36

Zwar ist staatliche Planung nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „weder eindeutig der Legislative noch eindeutig der Exekutive zugeordnet“, doch zeigt sich, dass in der Regel die Planung konkreter Vorhaben in den Händen der Verwaltung liegt: *BVerfG*, Beschluss vom 17. Juli 1996 – „Südmufahrung Stendal“ –, BVerfGE 95, S. 1 ff.

37

Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, Kap. 3 Rn. 51.

38

Wahl, DVBl. 1993, S. 521; *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, Kap. 3 Rn. 52; *Schmidt-Preuß*, VVDStRL 56, S. 175 f. und 181. – In diese Richtung auch *Hermes*, Infrastrukturverantwortung, S. 196 und 358 ff., der feststellt, dass die Planung und Zulassung von Verkehrswegen nach geltendem Recht staatliche Aufgabe sei.

39

Schmidt-Preuß, in: Planung, FS für Hoppe, S. 1075. – In Bezug auf den Zugriff auf fremde private Grundstücke: *Hermes*, Infrastrukturverantwortung, S. 347. – Für Raumplanungsentscheidungen: *Peine*, in: Hoffmann-Riem/Schneider, Verfahrensprivatisierung, S. 105 f.

Die Ausgestaltung des Zulassungsprozesses muss also so beschaffen sein, dass die Verwaltung keinesfalls zur bloßen Ratifikation eines vorgelegten Entscheidungsentwurfs gedrängt werden kann.⁴⁰ Die Entscheidung über Verkehrsanlagen ist notwendig eine staatliche.⁴¹

40

Zur Bedeutung prozeduraler Vorgaben als Ersatz inhaltlicher Präzision: *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 427 ff. und 147; *Führ/Lewin*, Partizipative Verfahren, S. 10 f.

41

Steinberg, in: Hoffmann-Riem/Schneider, Verfahrensprivatisierung, S. 120 f. – So auch für die Infrastrukturplanung insgesamt: *Hermes*, Infrastrukturverantwortung, S. 358 ff. und in Bezug auf Energieversorgungsnetze auch a. a. O., S. 400 ff. – Zu dem Ganzen: *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, Kap. 1.

4

Konfliktkommunikation bei der Zulassung von Verkehrsanlagen

Trotz des verfassungsrechtlich gebotenen Konzepts der Abwägung im Rahmen der Zulassungsentscheidung über Verkehrsanlagen gelingt eine umfassende Konfliktbewältigung in der Praxis nur selten. Als verantwortlich hierfür lassen sich vor allem Defizite in der gesetzlichen Konzeption des Zulassungsprozesses diagnostizieren. Im Mittelpunkt steht dabei – neben weiteren Defiziten – eine nicht ausreichende Einbeziehung der Öffentlichkeit und organisierter Umweltschutzinteressen.⁴²

Zur Kompensation dieser Defizite bietet sich an, die von der Entscheidung Betroffenen, die Öffentlichkeit möglichst weitgehend in den Entscheidungsprozess einzubeziehen, um so einen möglichst optimalen Interessenausgleich herbeizuführen.⁴³ Die dabei angestrebte Konfliktkommunikation ließe sich in Verhandlungslösungen institutionalisieren. Diese erscheinen schon deshalb bei der Konfliktbewältigung im Hinblick auf Verkehrsanlagen geeignet, weil hier typischerweise multipolare Konfliktkonstellationen bestehen, die in Kontrast zu einem bloßen bipolaren Dialog zwischen Verwaltung und einem jeweiligen Interessenträger stehen.⁴⁴

Der Einsatz von Verhandlungslösungen als Instrumente zur Konfliktbewältigung ist in der Diskussion der Verwaltungsrechtswissenschaften nicht neu. Nicht nur diskurstheoretische Ansätze legen es nahe, über Methoden nachzudenken, diskursive Rationalität in verstärktem Maße auch in staatlichen Entscheidungen über komplexe Infrastrukturvorhaben nutzbar zu machen.⁴⁵ Impulse erfuhre die Diskussion vor allem durch Erfahrungen mit dem Einsatz derartiger Instrumente in den Vereinigten Staaten und in Rechtsgebieten wie dem Wirtschafts-, Arbeits- und Familienrecht.⁴⁶ In diesem Zusammenhang muss vorschnell Übertragungen freilich entgegengehalten werden, dass damit als Vorbild herange-

42

Zu den Defiziten der gesetzlichen Konzeption und zu Differenzen zwischen Theorie und Praxis umfassend: *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, *passim*.

43

Umfassend zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Zulassungsprozess für Bundesverkehrswege auch unter institutionenanalytischen Gesichtspunkten: *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, Kap. 10 Rn. 24 ff. und 44 ff. jeweils m.w.N.

44

Lewin, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, Kap. 11 Rn. 39 f.

45

Dazu: *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, Kap. 10 Rn. 25 unter Bezug auf: *Habermas*, Faktizität und Geltung, S. 17 ff., 231 ff. und 270 ff.; *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 271 ff.

46

Hoffmann-Riem, Konfliktmittler, S. 1 ff.

zogen wird, was mit deutschem Verwaltungsrecht nur schwer vergleichbar ist: nicht nur die Rechtsgebiete des Wirtschafts-, Arbeits- und Familienrechts folgen anderen Grundsätzen,⁴⁷ sondern auch das Verwaltungsrecht der Vereinigten Staaten weist durchaus bedeutsame Unterschiede zu dem deutschen auf.⁴⁸ Dennoch erscheint es als eine vielversprechende Option, Verhandlungslösungen für staatliche Entscheidungen über Infrastrukturmaßnahmen nutzbar zu machen, weil so möglicherweise Bedürfnisse nach informalen Abstimmungen befriedigt werden können, ohne dabei die erforderliche Transparenz des Verfahrens aufgeben zu müssen, die für die Bewältigung multipolarer Konflikte erforderlich ist.⁴⁹

4.1

Ersatz von förmlichen Zulassungsverfahren

Von vornherein ausgeschlossen werden kann der Einsatz von Verhandlungslösungen *an Stelle* der Planung, Abstimmung und Zulassung durch staatliche Entscheidungen, weil eine solche Konzeption in mehrfacher Hinsicht den Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben überschreiten würde.⁵⁰ *Erstens* verbietet die Zielsetzung eines auf die »Richtigkeit« der Entscheidung angelegten Verwaltungsverfahrens⁵¹ einen solchen Einsatz von Verhandlungslösungen. *Zweitens* steht dem sowohl die mangelnde Dispositionsbefugnis der an Verhandlungen Beteiligten über die Rechte anderer⁵² und über Gemeinschaftsgüter⁵³ entgegen, ebenso wie – *drittens* – der daraus resultierende Mangel an verfassungsrechtlicher Legitimation⁵⁴ des Ergebnisses der Verhandlungen.⁵⁵ Die – wenn auch mehrfach vermittelte – demokratische Legitimation verpflichtet die Verwaltung zu verantwortlicher Entscheidung nach Gesetz und Recht. Das bedeu-

47

Brohm, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 255.

48

Hoffmann-Riem, in: ders./Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 13 ff.; *Köster*, DVBl. 2002, S. 233. – Dies übersehen wohl: *Fietkau/Weidner*, Umweltverhandeln, S. 15.

49

Dazu: *Hoffmann-Riem*, in: ders./Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 30 ff. – Zum Problem der Multipolarität auch: *Wahl/Hermes/Sach*, in: Wahl, Prävention und Vorsorge, S. 221.

50

Dazu ausführlich mit entsprechenden Nachweisen: *Führ/Lewin*, Partizipative Verfahren, passim; *Schmidt-Preuß*, VVDStRL 56, S. 174; – *Steinberg*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 306 und 310, auch mit Hinweisen zu entsprechenden Stimmen in der amerikanischen Literatur.

51

Steinberg, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 298 ff. – *Hoffmann-Riem*, VVDStRL 40, S. 218 f. weist darauf hin, dass die Verfahrensrichtigkeit kein Ersatz, sondern nur Ergänzung der materiellen Richtigkeit des Entscheidungsergebnisses ist.

tet „Verfahrensherrschaft und Letztentscheidungsmandat der Behörde“. Der Rechtsstaatsgrundsatz verpflichtet darüber hinaus zu administrativem Handeln, das von „Klarheit und Transparenz ebenso getragen ist, wie von Neutralität, Distanz, Fairness und Objektivität. Die Rolle eines bloßen Moderators ist hiermit genauso wenig kompatibel wie die eines Akteurs unter anderen.“⁵⁶

4.2

Ergänzung förmlicher Zulassungsverfahren

Ansatzpunkt für den Einsatz von Verhandlungslösungen bildet damit die *Ergänzung* von förmlichen Verfahren. Die Entscheidungsverantwortung bleibt bei den zur Entscheidung berufenen und legitimierten staatlichen Stellen. Deren Aufgabe wird aber um die Notwendigkeit erleichtert, Konflikte aufzulösen, die auch durch individualisierbare Konfliktparteien selbst zu einem Ausgleich gebracht werden können. Die staatlichen Entscheidungsträger können sich dann einer deutlich gesteigerten Akzeptanz der schon partiell abgestimmten Entscheidung sicher sein. Ein derartiger Einsatz von Verhandlungslösungen würde damit zu einem Instrument der Konfliktabschichtung durch partielle Konsensfindung.⁵⁷

52

Hoffmann-Riem, VVDStRL 40, S. 203 ff. – Als das „praktisch schwierigste, letztlich wohl unlösbare Problem“ für Verhandlungen sieht *Steinberg*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 304 ff. die umfassende Beteiligung der in ihren Rechten Betroffenen. – Entsprechend: *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 353 f. – Zum Problem des „Vierten“, dem nicht erkennbaren Dritten: *Kunig*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung II, S. 60. – *Passavant*, DÖV 1987, S. 520. – In diesem Zusammenhang zum Gleichbehandlungsgrundsatz: *Führ*, Sanierung, S. 32; *Kunig*, a. a. O., S. 61.

53

Hoffmann-Riem, VVDStRL 40, S. 203 ff. – Weist insofern auf die Zufälligkeit der in die Verhandlung eingebrachten Belange hin: *Kunig*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 61. – Die Architektur des Rechtsstaats nimmt Schaden, wenn sich der Staat in Verhandlungen mit der Position eines Teilnehmers unter anderen zufrieden gibt: *Habermas*, Faktizität und Geltung, S. 532.

54

BVerfG, Urteil vom 31. Oktober 1990 – „Bezirksvertretung Hamburg“ –, BVerfGE 83, S. 74 f.; *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, HStR I, § 22 Rn. 29; *Di Fabio*, VVDStRL 56, S. 241 f.; *Hoffmann-Riem*, Konfliktmittler, S. 57 f.; *Kunig*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 62 f.; *Schmidt-Preuß*, VVDStRL 56, S. 175 f.; *Steinberg*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 306 ff.; *Wahl*, DVBl. 1993, S. 521; *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, Kap. 3 Rn. 52.

55

Führ/Lewin, Partizipative Verfahren, S. 9 ff.

56

Schmidt-Preuß, VVDStRL 56, S. 175 f.

57

Hesse, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 111 spricht davon, das Verwaltungsverfahren zu „flexibilisieren“.

4.2.1

Verhandlungsfähigkeit von Konflikten im Bereich staatlicher Infrastrukturverantwortung

Das Konzept der Konfliktabschichtung erfährt im Bereich staatlicher Infrastrukturverantwortung eine erhebliche Einschränkung, denn derartige Konflikte sind regelmäßig nur in sehr beschränktem Umfang verhandlungsfähig. Weder die staatliche Netzverantwortung für eine flächendeckende Bereitstellung und den Betrieb der Verkehrsinfrastruktur noch die staatliche Verantwortung für den Schutz sonstiger Interessen sind individualisierbar. Genausowenig wie der private Träger eines Infrastrukturvorhabens das öffentliche Interesse an seinem geplanten Infrastrukturprojekt vertreten kann, kann der anerkannte Umweltschutzverein das öffentliche Interesse an der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen repräsentieren – selbst wenn sich die jeweiligen öffentlichen und privaten Interessen nicht selten decken werden. Das öffentliche Interesse kann in der modernen Demokratie nämlich keine individualisierbaren Träger haben, da es mehr als eine Addition der privaten Interessen ist.⁵⁸ Das Ziel, neben einer Einigung zwischen konfliktierenden Interessenträgern auch eine umfassende Problemlösung herbeizuführen,⁵⁹ kann damit allenfalls zufällig erreicht werden.⁶⁰

Doch selbst die individualisierbaren Interessen bei der Planung und Zulassung von komplexen Infrastrukturvorhaben sind nur eingeschränkt verhandlungsfähig. Ist nämlich in diesem Zusammenhang von „Konflikten“ die Rede, darf nicht vergessen werden, dass es sich hierbei häufig nicht um „bloße Verteilungsfragen“ handelt; nicht selten geht es dabei vielmehr um „Lebenschancen“, um die Erhaltung der individuellen körperlichen Unversehrtheit, aber auch um die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen überhaupt.⁶¹ Vor diesem Hintergrund sind „win-win“-Situationen, mit denen die Konfliktparteien zur Beteiligung an Verhandlungen motiviert werden sollen, nur schwer vorstellbar.⁶²

58

Dagtolou, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 325; *Brohm*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 255.

59

Busch, Konfliktfall Flughafenerweiterung, S. 7.

60

Lewin, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, passim.

61

Steinberg, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 297.

62

Auf diese „win-win“-Situationen rekurrieren aber gerade: *Fietkau/Weidner*, Umweltverhandeln, S. 324. – Skeptisch gegenüber Verhandlungslösung im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie auch: *Hagenah*, in: Grimm, Staatsaufgaben, S. 506 f.

4.2.2

Gefahr segmentierter Abwägung

Die mit der eingeschränkten Verhandlungsfähigkeit von Konflikten im Bereich staatlicher Infrastrukturverantwortung verbleibende Notwendigkeit, nach partiell gefundenem Konsens diesen noch mit den aus den Gemeinwohlinteressen erwachsenden Anforderungen abzustimmen, stellt sich keineswegs als unproblematisch dar. Durch den Einsatz von Verhandlungslösungen werden nämlich die für eine Konsensfindung offenen Individualinteressen gegenüber den einer Konsensfindung verschlossenen Interessen gestärkt; denn das, was von den Konfliktparteien als Konsens ausgehandelt wurde, ist faktisch durch seine scheinbare Unumstrittenheit⁶³ gestärkt. Es vermittelt den Schein der Abgewogenheit, weil die am stärksten artikulierten Interessen – aber damit auch nur die individualisierbaren Interessen – zu einem Ausgleich gebracht wurden. Wenn die Einführung von Verhandlungslösungen mit einer Überforderung der Verwaltung beim Ausgleich multipolarer, nicht durch einen Konsens gestärkter Interessen begründet werden soll,⁶⁴ dann kann dieser erst recht nicht zugemutet werden, ein von einem Konsens getragenes Ergebnis aus Gründen des öffentlichen Interesses – und hierbei besonders aus Gründen der als durchsetzungsschwach diagnostizierten ökologischen Belange⁶⁵ – zu modifizieren oder gar zu Fall zu bringen.

Ohnehin könnte der staatliche Entscheidungsträger, sobald er auf den in Verhandlungen gefundenen Konsens zurückgreift, kaum noch den Anforderungen des Abwägungsgebotes gerecht werden,⁶⁶ Wie sollte er objektiv ermitteln, welche Belange im einzelnen in dem Konsens Berücksichtigung gefunden haben und welches Gewicht diesen gegenüber den nicht berücksichtigten Belangen zukommt. Zwangsläufig droht damit, dass die staatliche Entscheidung nur eine segmentierte Abwägung vornimmt, die den ausgehandelten Konsens im Großen und Ganzen als einheitlichen Belang mit unbekanntem Gewicht behandeln muss.

63

Dagtolou, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 325 warnt insofern vor einer Überschätzung des „Konsenses“ aus der Sicht des Demokratiegrundsatzes.

64

Zur Überforderung staatlicher Entscheidungsmacht: *Hoffmann-Riem*, in: ders./Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung I, S. 28 ff.

65

Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 431 ff. und 307 ff.

66

Dies übersieht *Würtenberger*, NJW 1991, S. 262 f., wenn er fordert, dass die Behörde an die ausgehandelte rechtmäßige Entscheidung gebunden sein sollte.

Im Hinblick auf das Verhältnis von gefundenem Konsens und noch nicht ausreichend berücksichtigten Gemeinwohlbelangen gilt damit letztlich Gleiches wie für das Verhältnis von bipolaren – möglicherweise informell gefundenen – Konsensen gegenüber Interessen Dritter: „Nach gefundenen bipolaren Konsensen entsteht häufig eine diesen Konsens verteidigende Koalition, die versucht, die Drittbeteiligung in einer wiederum bipolaren Konfliktlage abzarbeiten. Dabei stehen an einem Pol die Konsenspartner, am anderen die Dritten. Die Mehrpoligkeit der Interessenbeziehung droht dadurch verschüttet zu werden [...]. Eine umfassende Informationsverarbeitung als Verfahrensziel wird allenfalls zufällig erreicht.“⁶⁷

4.3

Verhandlungslösungen außerhalb förmlicher Zulassungsverfahren

Aus diesen grundsätzlichen Überlegungen heraus sind damit Verhandlungslösungen auch als Ergänzung förmlicher Verfahren der Verwaltung abzulehnen. Sie könnten aber möglicherweise informelle Abstimmungen *vor* und *begleitend* zu Verfahren der Verwaltung ersetzen, ohne dabei rechtlich abschließende Konsense zu schaffen.⁶⁸ Dies ließe sich damit rechtfertigen, dass sich die Verhandlungslösung gegenüber einem „Tauschnetzwerk von Verwaltung und Antragstellern im Vorfeld von Genehmigungsverfahren“ als transparenter Prozess mit „bekannten Akteuren“ darstellt.⁶⁹ Um die Wahrnehmung staatlicher Infrastrukturverantwortung nicht zu behindern, dürfte dabei für die zur Entscheidung in den gesetzlichen Verfahren ermächtigten Stellen keine Beachtens-, ja nicht einmal eine Berücksichtigungspflicht hinsichtlich der in Verhandlungen erzielten Ergebnisse bestehen.⁷⁰

Allerdings würde es schwerlich Sinn machen, Verhandlungslösungen vorzusehen, deren Ergebnis im eigentlichen, dem staatlichen Entscheidungsprozess ohne Gewicht ist. Insofern sind Verhandlungslösungen im Vorfeld und begleit-

67

Hoffmann-Riem, VVDStRL 40, S. 212.

68

Diese Option möchten – mit der erforderlichen Vorsicht – meist auch diejenigen offenhalten, die einer Integration von Verhandlungslösungen in Verfahren der Verwaltung eher skeptisch gegenüber stehen: *Steinberg*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung I, S. 314 f.; *Breuer*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung I, S. 252; *Brohm*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung I, S. 258; *Hoffmann-Riem*, in: ders./Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung I, S. 30 ff.; *Kunig*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung I, S. 66.

69

Schuppert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung I, S. 332.

70

Führ/Lewin, Partizipative Verfahren, S. 36.

tend zu den Verfahren der Verwaltung auf eine faktische Einflussnahme auf den hoheitlichen Entscheidungsprozess angewiesen.

Eine deutliche Steigerung der faktischen Bindungswirkung auch gegenüber den administrativ zuständigen Behörden dürften Verhandlungslösungen durch eine „hoheitliche Institutionalisierung“ erfahren, wenn sie durch staatliche Exekutivorgane einberufen werden.⁷¹ Rechtsstaatliche Prinzipien verlangen aber eine Formalisierung aller bindungsfähigen Partizipationsakte. Die den Verhandlungslösungen immanente latente Interessenselektivität wird verstärkt, wenn die Entscheidungsergebnisse nicht in „förmliche, rechtlich bindungsfähige Akte umgegossen, sondern dem labilen Kalkül einer auf Gleichklang der Interessen fußenden faktischen Bindung anvertraut werden“. Es darf deshalb weder im Vorfeld administrativer Verfahren noch parallel zu diesen der Versuchung nachgegeben werden, die aus der staatlichen Infrastrukturverantwortung erwachsende Regelungs- und Ordnungspflicht mit „Händlermentalität“ in einen „Bargainingprozess wechselseitigen Nachgebens“ einzuführen.⁷²

Damit legen es die faktisch-präjudiziellen Wirkungen auf administrative Verfahren nahe, den Einsatz von Verhandlungslösungen auch dann kritisch zu betrachten, wenn sie im Vorfeld oder begleitend zu förmlichen Verfahren ablaufen.⁷³ Unter dem Einfluss faktischer, in Verhandlungen gefundener Vorabentscheidungen steht im Mittelpunkt der Verwaltungstätigkeit eine bloß nachvollziehende Ermittlung, Abwägung und Entscheidung. Damit droht die Qualität der Verwaltungsentscheidung in weitgehende Abhängigkeit von der Qualität der ausgehandelten Vorentscheidung zu geraten. Denn eine Verwaltung, die weitgehend nach rezipierten Sachverhalten und Beurteilungsmaßstäben arbeitet, kann auch nur reduzierte Sachverantwortung tragen.⁷⁴ Unter diesem Aspekt droht die Verhandlungslösung einer anderen Facette desselben Problems zum Glanz zu verhelfen, das gerade mit ihrer Einführung abgemildert werden sollte. Denn wenn es um die Umsetzung des Ergebnisses der Verhandlungen geht, besteht kaum ein Unterschied zu „klassischen“ Formen informaler Abstimmungen. Dies gilt in verstärktem Maße dann, wenn die Verhandlungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden oder bedeutende Konfliktparteien nicht oder nur marginal vertreten sind.

71

Lewin, „Mediationsverfahren“ und „Regionales Dialogforum“, S. 15 f. unter Bezug auf empirische Beobachtungen.

72

Führ/Lewin, Partizipative Verfahren, S. 36 unter Bezug auf Hoffmann-Riem, VVDStRL 40, S. 203 ff. und passim; Köster, DVBl. 2002, S. 232.

73

Köster, DVBl. 2002, S. 234.

74

Di Fabio, VVDStRL 56, S. 252. – Skeptisch hinsichtlich der Wirksamkeit der bloß nachvollziehenden Überprüfung: Hermes, Infrastrukturverantwortung, S. 360.

5

Ergebnis

Damit sind der Institutionalisierung von Konfliktkommunikation im Zulassungsprozess für Verkehrsanlagen von vornherein enge Grenzen gesetzt. Auch wenn Verhandlungslösungen eine Einbeziehung der Öffentlichkeit und der organisierten Umweltschutzinteressen ermöglichen, auch wenn Verhandlungslösungen sich durch eine prozeduralisierte Entscheidungsfindung auszeichnen, würde es ein Missverständnis bedeuten, hierin eine Umsetzung der mit Öffentlichkeitsbeteiligung und prozeduralisierter Entscheidungsfindung angestrebten diskursiven Rationalitätsgewinnung zu sehen. Bei Verhandlungslösungen steht nämlich nicht ein Argumentieren mit dem Ziel diskursiver Rationalität im Mittelpunkt, vielmehr ist Ziel des Verhandeln die Durchsetzung der jeweiligen eigenen Interessen.⁷⁵ Dies kann allenfalls zufällig zu einer Entscheidung führen, die *alle* Belange ihrem Gewicht entsprechend berücksichtigt. Wie sollte es beispielsweise in einer *Verhandlung* möglich sein, den Vorhabensträger von der Unterlassung eines lukrativen Vorhabens zu überzeugen? Oder den durch lästige aber unterhalb verbindlicher Grenzwerte liegende Immissionen betroffenen Anwohner von der Verträglichkeit eines Vorhabens?

So vielfältig die Gründe für eine Feindlichkeit der Verkehrsanlagenzulassung gegenüber der Institutionalisierung von Konfliktkommunikation sind, so sehr zentriert sich diese Ursache um die Komplexität der staatlichen Infrastrukturverantwortung für Verkehrsanlagen. Es zeigt sich, dass es gerade die umfassende staatliche Verantwortung ist, also die Verantwortung für positive wie negative Auswirkungen einer Verkehrsanlage, die für einen kommunikativen Modus der Konfliktbewältigung keinen Raum lässt. Es zeigt sich, dass die umfassende Wahrnehmung staatlicher Infrastrukturverantwortung nicht auf kommunikative Weise optimiert werden kann, weil es insofern an der Gewähr fehlt, die hoheitliche Zulassungsentscheidung weiter an *die* „richtige“ Entscheidung anzunähern.

Diese Spezifika zeigen aber auch, dass der Einsatzbereich für kommunikative Instrumente zur Konfliktbewältigung nur dort gefunden werden kann, wo die staatliche Verantwortung nicht gleichzeitig positive wie negative Auswirkungen eines Vorhabens umfasst, wo die staatliche Verantwortung nicht eine umfassende ist. Dies ist beispielsweise bei bloß privatnützigen Industrieanlagen der Fall. Hier erschöpft sich die staatliche Verantwortung in dem Schutz vor gefährlichen (Umwelt)Einwirkungen; für die Bereitstellung einer Industrieanlage steht der Staat dagegen nicht in der Verantwortung.

75

Dazu: *Habermas*, Faktizität und Geltung, S. 204 ff. und 218 f.

Abkürzungsverzeichnis

Aufgeführt sind Abkürzungen, die in Duden, Die deutsche Rechtschreibung, Band 1, 22. Auflage, nicht aufgeführt oder abweichend davon verwendet sind.

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz, vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I 1993, S. 2378), zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I 2001, S. 2785)
al.	alia
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, ISSN 0522-5337
ber.	berichtigt
Buchholz	Karl Buchholz (Hrsg.), Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, ISSN 0433-7646
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, ISSN 0013-9106
ders.	derselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, ISSN 0029-859X
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift), ISSN 0012-1363
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)
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen. Zeitschrift für Energiewirtschaft, Recht, Technik und Umwelt, ISSN 0720-6240
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift, ISSN 0341-9800
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift

FStrG	Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1994 (BGBl. I 1994, S. 854), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2001 (BGBl. I 2001, S. 3762)
GewArch	Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, ISSN 0016-9404 und ISSN 0721-7390
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1945 (BGBl. 1945 S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2001 (BGBl. I 2001, S. 3219)
HStR	Handbuch des Staatsrechts
ISSN	International Standard Serial Number
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter. Zeitschrift für Studenten und Referendare, ISSN 0720-6356
JuS	Juristische Schulung. Zeitschrift für Studium und praktische Ausbildung, ISSN 0022-6939
JZ	Juristenzeitung, ISSN 0022-6882
LuftVG	Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999 (BGBl. I 1999, S. 550), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Dezember 2001 (BGBl. I 2001, S. 3762)
MBPlG	Magnetschwebbahnplanungsgesetz. Gesetz zur Regelung des Planungsverfahrens für Magnetschwebbahnen vom 23. November 1994 (BGBl. I 1994, S. 3486), zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I 2001, S. 2785)
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht, ISSN 0340-1812
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift), ISSN 0341-1915 und ISSN 0341-1907
NuR	Natur und Recht. Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt, ISSN 0172-1631
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, ISSN 0721-880X
RdE	Recht der Energiewirtschaft. Zeitschrift der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke VDEW, ISSN 0944-128X

Rn.	Randnummer/Randnummern
StädteT	Der Städtetag. Zeitschrift für kommunale Praxis und Wissenschaft. Organ des Verbandes Kommunaler Fuhrparks- und Stadtreinigungsbetriebe, ISSN 0038-9048 und ISSN 0038-9005
TranspR	Transportrecht (Zeitschrift), ISSN 0170-5636
UPR	Umwelt- und Planungsrecht. Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis, ISSN 0721-7390
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, ISSN 0720-2407
VkBl.	Verkehrsblatt. Amtsblatt des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen der Bundesrepublik Deutschland, ISSN 0042-4013
VR	Verwaltungsrundschau. Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, ISSN 0342-5592
VRS	Verkehrsrechtssammlung. Entscheidungen aus allen Gebieten des Verkehrsrechts, ISSN 0342-2496
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1998 (BGBl. I 1998, S. 3050), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Dezember 2001 (BGBl. I 2001, S. 3306)
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. November 1998 (BGBl. I 1998, S. 3294), geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2001 (BGBl. I 2001, S. 3762)
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht. Offizielles Organ der Deutschen Gesellschaft für Baurecht e. V. und des Instituts für Deutsches und Internationales Baurecht e. V., ISSN 0170-0413
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht. German journal of air and space law. Revue allemande de droit aérien et spatial, ISSN 0340-8329

Literaturverzeichnis

Bender, Bernd/Sparwasser, Reinhard/Engel, Rüdiger

Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 4. Auflage, 2000. ISBN 3-8114-9299-3

(*Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht*)

Böckenförde, Wolfgang

Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung, 1987, §22. ISBN 3-8114-2887-X

(*Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, HStR I*)

Breuer, Rüdiger

Verhandlungslösungen aus der Sicht des deutschen Umweltschutzrechts, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band 1: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, 1990, S. 231.

ISBN 3-7890-1912-7

(*Breuer, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung I*)

Brockmeyer, Hans Bernhard

in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, 1999. ISBN 3-472-03747-4 und 3-472-03283-9

(*Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG*)

Brohm, Winfried

Alternativen zum einseitig hoheitlichen Verwaltungshandeln, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band 1: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, 1990, S. 253. ISBN 3-7890-1912-7

(*Brohm, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung I*)

Busch, Per-Olof

Konfliktfall Flughafenerweiterung. Eine kritische Würdigung des Verfahrens »Mediation – Eine Zukunftsregion im öffentlichen Dialog« zum Flughafen Frankfurt/Main, 2000. ISBN 3-933293-34-0

(*Busch, Konfliktfall Flughafenerweiterung*)

Dagtoglou, Prodromos

Diskussionsbeitrag, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band 1: Infor-

melle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, 1990, S. 323. ISBN 3-7890-1912-7

(*Dagtoglou*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung I)

Degenhart, Christoph

Staatsrecht I. Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10. Auflage, 1994.

(*Degenhart*, Staatsrecht I)

Di Fabio, Udo

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

ISBN 3-11-015620-2

(*Di Fabio*, VVDStRL 56)

Dreier, Johannes

Die normative Steuerung der planerischen Abwägung. Strikte Normen, generelle Planungsleitbegriffe, Planungsleitlinien und Optimierungsgebote, 1995. Zugleich: Dissertation, Freiburg 1994/95. ISBN 3-428-08581-7

(*Dreier*, Abwägung)

Epiney, Astrid

Rationalitätsgebote im Recht. Unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Erik Gawel, Gertrude Lübbecke-Wolff (Hrsg.), Effiziente Umweltpolitik – Effizientes Umweltrecht. Konzepte, Kriterien und Grenzen rationaler Steuerung im Umweltschutz, 1999, S. 167. ISBN 3-7890-6204-9

(*Epiney*, in: Gawel/Lübbecke-Wolff, Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht)

Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut

Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren – ein erweiterter Projektbericht, 1998.

ISBN 3-89404-176-5

(*Fietkau/Weidner*, Umweltverhandeln)

Führ, Martin

Sanierung von Industrieanlagen. Am Beispiel des Änderungsgenehmigungsverfahrens nach § 15 BImSchG, 1989. Zugleich: Dissertation, Frankfurt/Main 1989. ISBN 3-8041-1574-8

(*Führ*, Sanierung)

—/*Lewin, Daniel*

Partizipative Verfahren in Zulassungsentscheidungen für raumbedeutsame Vorhaben. Chancen und Risiken einer rechtlichen Verankerung, sozia-

Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 01-2, 2001.
ISBN 3-933795-31-1
(Führ/Lewin, Partizipative Verfahren)

Habermas, Jürgen

Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 1998. ISBN 3-518-28961-6
(Habermas, Faktizität und Geltung)

Hagenah, Evelyn

Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz, in: Dieter Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1994, S. 487. ISBN 3-7890-3291-3
(Hagenah, in: Grimm, Staatsaufgaben)

Hermes, Georg

Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit. Schutzpflicht und Schutzanspruch aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, 1987. Zugleich: Dissertation, Freiburg 1985. ISBN 3-8114-4386-0
(Hermes, Schutz von Leben und Gesundheit)

— Staatliche Infrastrukturverantwortung. Rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa, 1998. Zugleich: Habilitationsschrift Freiburg, 1996/97. ISBN 3-16-146820-1
(Hermes, Infrastrukturverantwortung)

Hesse, Joachim Jens

Verhandlungslösungen und kooperativer Staat, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band 1: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, 1990, S. 97. ISBN 3-7890-1912-7
(Hesse, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung I)

Hoffmann-Riem, Wolfgang

Selbstbindungen der Verwaltung, VVDStRL 40 (1982), S. 187.
ISBN 3-11-009555-6
(Hoffmann-Riem, VVDStRL 40)

— Konfliktmittler in Verhandlungen, 1989. ISBN 3-8114-2389-4
(Hoffmann-Riem, Konfliktmittler)

- Verhandlungslösungen und Mittlereinsatz im Bereich der Verwaltung, in: ders., Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band 1: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, 1990, S. 13. ISBN 3-7890-1912-7
(Hoffmann-Riem, in: ders./Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung I)

Hoppe, Werner/Schlarmann, Hans/Buchner, Reimar

Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, 3. Auflage, 2001. ISBN 3-406-45708-8
(Hoppe/Schlarmann/Buchner, Rechtsschutz)

Koch, Hans-Joachim

Die normtheoretische Basis der Abwägung, in: Wilfried Erbguth et al. (Hrsg.), Abwägung im Recht. Symposium und Verabschiedung von Werner Hoppe am 30. Juni 1995 in Münster aus Anlaß seiner Emeritierung, 1996, S. 9. ISBN 3-452-23431-2
(Koch, in: Abwägung, FS für Hoppe)

Köster, Bernd

Mediation in der Bauleitplanung? Zu den Möglichkeiten der Implementati-on der US-amerikanischen Konfliktbehandlungsmethode im Planungsverfahren nach dem Baugesetzbuch, DVBl. 2002, S. 229.
(Köster, DVBl. 2002)

Kühling, Jürgen/Herrmann, Nikolaus

Fachplanungsrecht, 2. Auflage, 2000. ISBN 3-8041-2479-8
(Kühling/Herrmann, Fachplanungsrecht)

Kunig, Philip

Alternativen zum einseitig-hoheitlichen Verwaltungshandeln, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band 1: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, 1990, S. 43. ISBN 3-7890-1912-7
(Kunig, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung I)

Lewin, Daniel

Das „Mediationsverfahren“ und das „Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt“ – Bereicherung oder Gefahr für rechtsstaatliche Planung?, sofi-a-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 01-3, 2001.
ISBN 3-933795-33-8
(Lewin, „Mediationsverfahren“ und „Regionales Dialogforum“)

- Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen. Die Entscheidungen im Vorfeld der Planfeststellung. Veröffentlichung in Vorbereitung.
(Lewin, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen)

Passavant, Oliver

Mittlerunterstützte Kooperation in komplexen Verwaltungsprojekten, DÖV 1987, S. 516.

(*Passavant*, DÖV 1987)

Schlarmann, Liselotte

Die Rechtsprechung zur Alternativenprüfung im Planungsrecht, DVBl. 1992, S. 871.

(*Schlarmann*, DVBl. 1992)

Schmidt-Preuß, Matthias

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

ISBN 3-11-015620-2

(*Schmidt-Preuß*, VVDStRL 56)

— Fachplanung und subjektiv-rechtliche Konfliktschlichtung, in: Wilfried Erbguth et al. (Hrsg.), Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, S. 1071. ISBN 3-406-46279-0

(*Schmidt-Preuß*, in: Planung, FS für Hoppe)

Schuppert, Gunnar Folke

Resümee und Ausblick, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band 1: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, 1990, S. 327. ISBN 3-7890-1912-7

(*Schuppert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung I)

Steinberg, Rudolf

Kritik von Verhandlungslösungen, insbesondere von mittlerunterstützten Entscheidungen, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band 1: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, 1990, S. 295. ISBN 3-7890-1912-7

(*Steinberg*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung I)

— Der ökologische Verfassungsstaat, 1998. ISBN 3-518-58269-0

(*Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat)

—/Berg, Thomas/Wickel, Martin

Fachplanung, 3. Auflage, Baden-Baden 2000. ISBN 3-7890-6819-5

(*Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung)

Wahl, Rainer

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

(*Wahl*, DVBl. 1993)

—/*Hermes, Georg/Sach, Karsten*

Genehmigung zwischen Bestandsschutz und Flexibilität, in: Rainer Wahl (Hrsg.), Prävention und Vorsorge. Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, 1995, S. 217. ISBN 3-87081-273-7

(*Wahl/Hermes/Sach*, in: Wahl, Prävention und Vorsorge)

Wieland, Joachim

in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar. Band 3: Art. 83–146, 2000. ISBN 3-16-147073-7

(*Wieland*, in: Dreier, GG)

Württemberg, Thomas

Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, NJW 1991, S. 257.

(*Württemberg*, NJW 1991)

Quellenverzeichnis

Bundesverfassungsgericht

- Urteil vom 23. Oktober 1951 – »Südweststaat«,
Az: 2 BvG 1/51,
BVerfGE 1, S. 14.
- Urteil vom 15. Januar 1958 – »Lüth«,
Az: 1 BvR 400/51,
BVerfGE 7, S. 198.
- Beschluss vom 22. Februar 1968 – »Blankettstrafrecht«,
Az: 2 BvO 2/65 und 1/66,
BVerfGE 23, S. 113; DÖV 1968, S. 320; NJW 1968, S. 1083.
- Beschluss vom 16. März 1971 – »Erdölbevorratung«,
Az: 1 BvR 52, 665, 667 und 754/66,
BVerfGE 30, S. 292; BayVBl. 1971, S. 465; DÖV 1971, S. 454; DVBl. 1971,
S. 691; MDR 1971, S. 904; NJW 1971, S. 1255.
- Urteil vom 25. Februar 1975 – »Schwangerschaftsabbruch I«,
Az: 1 BvF 1 bis 6/74,
BVerfGE 39, S. 1; DÖV 1975, S. 237; EuGRZ 1975, S. 126; JZ 1975, S. 205;
NJW 1975, S. 573.
- Urteil vom 16. Oktober 1977 – »Schleyer«,
Az: 1 BvQ 5/77,
BVerfGE 46, S. 160; DÖV 1977, S. 896; EuGRZ 1977, S. 426; JZ 1977,
S. 750; NJW 1977, S. 2255; MDR 1978, S. 116.
- Beschluss vom 1. August 1978 – »Kontaktsperre«,
Az: 2 BvR 1013, 1019 und 1034/77,
BVerfGE 49, S. 24; DVBl. 1978, S. 740; EuGRZ 1978, S. 330; JZ 1978,
S. 601; NJW 1978, S. 2235; JuS 1979, S. 209; MDR 1979, S. 114.
- Beschluss vom 8. August 1978 – »Kalkar I«,
Az: 2 BvL 8/77,
BVerfGE 49, S. 89; BayVBl. 1979, S. 174; DÖV 1979, S. 49; DVBl. 1979,
S. 45; EuGRZ 1978, S. 553; JuS 1979, S. 362; JZ 1979, S. 178; NJW 1979,
S. 359; VR 1979, S. 176.

- Beschluss vom 20. Dezember 1979 – »Mülheim-Kärlich«,
Az: 1 BvR 385/77
BVerfGE 53, S. 30; DÖV 1980, S. 299; DVBl. 1980, S. 356; EuGRZ 1980,
S. 57; GewArch 1980, S. 119; JuS 1980, S. 602; JZ 1980, S. 307; NJW
1980, S. 759.
- Beschluss vom 14. Januar 1981 – »Fluglärm«,
Az: 1 BvR 612/72,
BVerfGE 56, S. 54; EuGRZ 1981, S. 225; NJW 1981, S. 1655; UPR 1982,
S. 19; ZLW 1982, S. 281.
- Beschluss vom 12. Januar 1982 – »Söhlde«,
Az: 2 BvR 113/81,
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 27. Januar 1983 – »Versorgungsausgleich II«,
Az: 1 BvR 1008/79, 322/80 und 1091/81,
BVerfGE 63, S. 88; EuGRZ 1983, S. 155; JuS 1983, S. 627; MDR 1983,
S. 548; NJW 1983, S. 1417.
- Beschluss vom 20. Juni 1984 – »G 10«,
Az: 1 BvR 1494/78,
BVerfGE 67, S. 157; DÖV 1985, S. 104; EuGRZ 1984, S. 504; JZ 1985, 32;
NJW 1985, S. 121.
- Beschluss vom 17. Oktober 1984 – »Beförderung Schwerbehinderter«,
Az: 1 BvL 18/82, 46/83 und 2/84,
BVerfGE 68, S. 155; BayVBl. 1985, S. 206; DVBl. 1985, S. 340; GewArch
1985, S. 260; NJW 1985, S. 963; NVwZ 1985, S. 334; StädteT 1985,
S. 347; TranspR 1985, S. 224; VRS 68 (1985), S. 161.
- Beschluss vom 31. Oktober 1984 – »Zahntechnikerinnungen«,
Az: 1 BvR 35, 356 und 794/82,
BVerfGE 68, S. 193; BayVBl. 1985, S. 271; DVBl. 1985, S. 342; EuGRZ
1985, S. 149; NJW 1985, S. 1385.
- Beschluss vom 28. November 1984 – »Bauvorlage«,
Az: 1 BvL 13/81,
BVerfGE 68, S. 272; DÖV 1985, S. 530; DVBl. 1985, S. 383; GewArch
1985, S. 222; JuS 1985, S. 640; JZ 1985, S. 738; NJW 1985, S. 964.
- Beschluss vom 14. Mai 1985 – »Orthopädietechnikerinnungen«,
Az: 1 BvR 449, 523, 700 und 728/82,
BVerfGE 70, S. 1.

- Beschluss vom 1. Juli 1986 – »Vermessungsingenieure«,
Az: 1 BvL 26/83,
BVerfGE 73, S. 301; BayVBl. 1987, S. 396; DVBl. 1987, S. 355; NVwZ 1987,
S. 401.
- Beschluss vom 29. Oktober 1987 – »Giftgas«,
Az: 2 BvR 624, 1080 und 2029/83,
BVerfGE 77, S. 170; EuGRZ 1987, S. 565; NJW 1988, S. 1651.
- Beschluss vom 26. Januar 1988 – »Gorleben«,
Az: 1 BvR 1561/82,
BVerfGE 77, S. 381; DVBl. 1988, S. 342; ET 1988, S. 561; EuGRZ 1988,
S. 71; RdE 1988, S. 141.
- Beschluss vom 30. November 1988 – »Straßenverkehrslärm«,
Az: 1 BvR 1301/84,
BVerfGE 79, S. 174; BauR 1989, S. 160; BayVBl. 1989, S. 461; BImSchG-
Rspr. §41, 12; DVBl. 1989, S. 352; NJW 1989, S. 1271; VBIBW 1989,
S. 290; ZfBR 1989, S. 115.
- Urteil vom 31. Januar 1989 – »Kenntnis der eigenen Abstammung«,
Az: 1 BvL 17/87,
BVerfGE 79, S. 256; DVBl. 1989, S. 306; EuGRZ 1989, S. 229; JZ 1989,
S. 335; NJW 1989, S. 891.
- Urteil vom 23. Januar 1990 – »Arbeitsförderungsgesetz 1981«,
Az: 1 BvL 44/86 und 48/87,
BVerfGE 81, S. 156; BB 1990, S. 286; DB 1990, S. 325; EuGRZ 1990, S. 28;
JZ 1990, S. 536; NVwZ 1991, S. 52.
- Urteil vom 31. Oktober 1990 – »Bezirksvertretung Hamburg«,
Az: 2 BvF 3/89,
BVerfGE 83, S. 60; EuGRZ 1990, S. 445; DVBl. 1990, S. 1401; BayVBl.
1991, S. 81; DÖV 1991, S. 69; NJW 1991, S. 159; StädteT 1991, S. 53.
- Beschluss vom 27. November 1990 – »Josefine Mutzenbacher«,
Az: 1 BvR 402/87,
BVerfGE 83, S. 130; DVBl. 1991, S. 261; JZ 1991, S. 465; NJW 1991,
S. 1471.
- Urteil vom 28. Mai 1993 – »Schwangerschaftsabbruch II«,
Az: 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92 und 2 BvF 5/92,
BVerfGE 88, S. 203; EuGRZ 1993, S. 229; JZ Sonderausgabe 1993, S. 1;
NJW 1993, S. 1751; StädteT 1993, S. 557; JA 1993, S. 313.

- Beschluss vom 9. März 1994 – »Cannabis«,
Az: 2 BvL 43, 51, 63, 64, 70, 80/92 und 2 BvR 2031/92,
BVerfGE 90, S. 145; EuGRZ 1994, S. 245; GewArch 1994, S. 368; JZ 1994,
S. 852; MDR 1994, S. 813; NJW 1994, S. 1577.
- Beschluss vom 17. Juli 1996 – »Südumfahrung Stendal«,
Az: 2 BvF 2/93,
BVerfGE 95, S. 1; BayVBl. 1997, S. 108; DÖV 1997, S. 117; DVBl. 1997,
S. 42; EuGRZ 1997, S. 192; JZ 1997, S. 300; NJW 1997, S. 383; NuR 1997,
S. 490; UPR 1997. S. 24.

Bundesverwaltungsgericht

- Urteil vom 12. Dezember 1969,
Az: IV C 105.66,
BVerwGE 34, S. 301.
- Urteil vom 14. Februar 1975 – »B42«,
Az: IV C 21.74,
BVerwGE 48, S. 56; Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 19; BauR 1975, S. 191;
GewArch 1975, 204; DÖV 1975, S. 605; DVBl. 1975, S. 713; JA 1975, 607;
NJW 1975, S. 1373; Vkl. 1975, S. 420.

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.

Roller, Gerhard/Steinwachs, Jennifer: Die Aufhebbarkeit von Bannwalderklärungen – Eine Untersuchung aus aktuellem Anlaß, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 01-4.

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).

Ahlers, Grit Mareike: Internetbasierte Finanzkommunikation von Initial Public Offerings, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 01-4, Darmstadt 2001, 70 S. (ISBN 3-933795-35-4).

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 6151 168735 · Fax +49 6151 168925
E-Mail: bizer@sofia-darmstadt.de · <http://www.sofia-darmstadt.de/>