

KfK 4885
September 1991

Von Bordeaux nach Istanbul

Öffentlichkeitsbeteiligung beim Bau eines Teilstücks der Autobahn A 98/A 861

Th. Petermann
Abteilung für Angewandte Systemanalyse

Kernforschungszentrum Karlsruhe

KERNFORSCHUNGSZENTRUM KARLSRUHE

Abteilung für Angewandte Systemanalyse

KfK 4885

Von Bordeaux nach Istanbul

*Öffentlichkeitsbeteiligung beim Bau eines Teilstücks
der Autobahn A 98/A 861*

Teilstudie im Rahmen des Projektes "Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der
Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben"

Thomas Petermann

Kernforschungszentrum Karlsruhe GmbH, Karlsruhe

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

Kernforschungszentrum Karlsruhe GmbH
Postfach 3640, 7500 Karlsruhe 1

ISSN 0303-4003

VON BORDEAUX NACH ISTANBUL - ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG BEI UMWELTRELEVANTEN GROßVORHABEN AM BEISPIEL EINES TEILSTÜCKES DER AUTOBAHN A98/A861

Zusammenfassung

Diese Studie ist ein Beitrag zum Thema "Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben" am Beispiel der Beteiligung von Bürgern an der Planung und Planfeststellung eines Teilstücks der Autobahn A98/A861.

Wie das untersuchte Fallbeispiel zeigt, liegt die Crux der Öffentlichkeitsbeteiligung darin, daß diese zeitlich und sachlich nachrangig lokalisiert ist. Daraus resultiert unter anderem das kommunikative Dilemma für den Bürger in Erörterungsterminen: Er soll sich zu einem bereits seit langem politisch und planerisch abgestimmten Projekt äußern. Daß "die Sache längst gelaufen" ist - dies Urteil hängt eng mit der Gesamteinschätzung von Öffentlichkeitsbeteiligung und Erörterungstermin als "Farce" zusammen. Der Umstand, daß auch die sehr kritisch urteilenden Beteiligten die bürgerschaftliche Partizipation nicht abschaffen, sondern verbessern wollen, stützt aber eine auch aus grundsätzlichen Erwägungen heraus zu ziehende Schlußfolgerung: Öffentlichkeitsbeteiligung sollte entgegen den Vorstellungen mancher Politiker, Rechtswissenschaftler und Verwaltungspraktiker nicht ausgedünnt werden. Sie sollte ausgehalten, erhalten und verbessert werden.

FROM BORDEAUX TO ISTANBUL - PUBLIC PARTICIPATION IN LARGE-SCALE PROJECTS WITH ENVIRONMENTAL IMPACT: THE CASE OF A SECTION OF THE HIGHWAY A98/A861

Abstract

This study is a contribution to the topic of "Public participation in the licensing of large-scale projects with environmental impact" using the example of the participation of citizens in the planning and the plan approval process of a section of the highway A98/A861. This case example demonstrates, that the crucial problem of public participation is grounded in its weak position both in the time schedule of the planning procedures and the shaping of the project. The result is a communication dilemma for the citizens in the public hearings: They shall solicit their opinions and objections regarding a project which is already determined by former decisions of politicians and planning agencies. Judgements of citizens that such projects represent a "fait accompli" are closely connected with their overall impression that public participation and hearings are a "farce".

Nevertheless also severe critics among the participants do not plead for abolition of participation but for its improvement. This is an additional argument strengthening one conclusion to be drawn also for basic reasons: Contrary to the ideas and plans of some politicians, lawyers and members of the administration public participation should not be weakened. Instead, participation of citizens should be endured, preserved, and improved.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	
Einleitung: Gegenstand und Erkenntnisinteresse der Untersuchung	1
I. Zu Funktion und Funktionalität der Öffentlichkeitsbeteiligung	5
II. Allgemeine rechtliche und administrative Rahmenbedingungen beim Bau von Bundesfernstraßen	9
III. Fernstraßenplanung als Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ...	21
1. Bedarfsplanung	21
2. Objektplanung	23
3. Die Bürgerbeteiligung: Zusammenfassung und erste Einschätzung	34
IV. Die Fall-„Geschichte“. Verlauf und Hintergründe	39
1. Die Geschichte des Bauabschnitts bis zum 1. Erörterungstermin	39
2. Zu den Erörterungsterminen	45
3. Der Abwägungsprozeß bei der Planfeststellung und die Auflagen	49
4. Das Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 23.6.1988: Die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses	55
5. Der gesellschaftliche Hintergrund: Straßenbau im Schatten von Finanzkrise, Umweltschutz, Bürgerprotest und deren Auswirkungen auf das Vorhaben	57

V.	Die A98/A861 als Resultante von Planungsprozessen	70
VI.	Zur Struktur der Kommunikation im Erörterungstermin	81
	1. Die thematische Struktur und die Akteurskonstellationen	81
	2. Statt der Grünbrücke eine Wildbrücke ... oder garnichts: Kontroversen der Behörden	85
	3. Ebenen der Argumentation	89
VII.	Die "Möglichkeit, den Kropf zu leeren": Wahrnehmungsmuster und Urteile bei den (privaten) Beteiligten	92
VIII.	Zur kommunikativen Qualität der Erörterung	101
IX.	Schlußbemerkung	108
	Anmerkungen	114
	Anhang 1: Ablauf Planfeststellungsverfahren A 98/ A 861	123
	Anhang 2: Zeittafel der "Fallgeschichte" A 98/A 861	124
	Anhang 3: Akteure bei den Erörterungsterminen (außer Vorhabensträger und Privaten)	131
	Anhang 4: Phasen und Etappen der Fernstraßenplanung	132
	Anhang 5: Übersicht über die Bürgerbeteiligung bei der Fernstraßenplanung	133
	Abkürzungsverzeichnis	134
	Literaturverzeichnis:	137

Einleitung: Gegenstand und Erkenntnisinteresse der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung steht im Zusammenhang eines Forschungsprojekts, das die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben zum Gegenstand hat (*Die Öffentlichkeitsbeteiligung 1989*). Bei solchen Vorhaben handelt es sich z.B. um (Kern-) Kraftwerke, Verkehrswege, Staudämme, Abfallentsorgungsanlagen, Flughäfen, private (umweltrelevante) industrielle Großanlagen u.ä.. Im Rahmen ihrer Genehmigung bzw. Planfeststellung ist die Beteiligung von Bürgern in Form von Verfahren rechtlich vorgeschrieben und geregelt.

Solche Verfahren werden im Projekt - einem gemeinsamen Vorhaben des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und der Abteilung für Angewandte Systemanalyse -interdisziplinär, vorhabens- und verfahrensvergleichend und unter Einbeziehung des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Umfelds anhand mehrerer "Fallbeispiele" (vgl. z.B. *Schmittel 1990*) untersucht. Der hier behandelte Fall ist ein Teilstück einer Bundesautobahn, der A98/A861 von Lörrach nach Waldshut, an dessen Planung die Öffentlichkeit gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Bundesfernstraßengesetzes aber auch in anderer Weise beteiligt war.

Das Planfeststellungsverfahren zum Bau der A 98/A 861 ("Hochrhein - Autobahn") zwischen der A 5 im Westen und der A 81 im Osten¹⁾ wurde auf Antrag des Autobahnamtes Baden-Württemberg am 14.06.1983 eingeleitet. Die Pläne für das Vorhaben wurden nach ortsüblicher Bekanntmachung der Auslegung in Rheinfeldern und Inzlingen offengelegt. Die eingegangenen Stellungnahmen und Einwendungen wurden in der Zeit vom 05.11.1984 bis zum 09.11.1984 im Bürgersaal des Rathauses der Stadt Rheinfeldern erörtert.

Die Ergebnisse des ersten Erörterungstermins brachten zahlreiche Planänderungen mit sich, die zum größten Teil der Verminderung bzw. dem Ausgleich der Eingriffe in die Natur dienten. Aufgrund dieser weitreichenden Änderungen wurde ein zweiter Erörterungstermin notwendig.

Die geänderten Pläne wurden zunächst nach ortsüblicher Bekanntmachung in Rheinfeldern und Inzlingen vom 24.06. bis 29.07.1985 zur Einsicht ausgelegt. Die zu den Planänderungen eingegangenen Stellungnahmen und Einwendungen wurden dann in einem weiteren Termin am 16.01.1986 im Rathaus der Stadt Rheinfeldern erörtert. Für die danach noch durchgeführten Planungsänderungen wurde kein förmliches Änderungsverfahren mehr durchgeführt. Stattdessen wurden die Planänderungen den von ihnen - "vermehrt oder verändert" - Betroffenen zur Kenntnis übersandt und die dann eingegangenen Einwendungen in einem dritten Erörterungstermin am 28.01.1987 im Regierungspräsidium Freiburg behandelt.

Mit Datum vom 05.02.1987 erfolgte schließlich der Planfeststellungsbeschluss durch das Regierungspräsidium (RP) Freiburg (Az.: 5/18/5110/246 - 5/18/5110/247).

Ziel der Untersuchung dieses "Falles" eines umweltrelevanten Großvorhabens ist eine Analyse und Bewertung der *Öffentlichkeitsbeteiligung* bei der Planung und Entscheidungsvorbereitung für den o.g. Bauabschnitt. Dabei konzentriert sich die Darstellung auf die Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie gemäß FStrG - in seiner alten Fassung - im Zuge des Planfeststellungsverfahrens vorgesehen ist und durchgeführt wurde, und dabei wiederum auf den Erörterungstermin als kommunikatives Zentrum der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Beteiligung der Öffentlichkeit in einem weiteren Sinne und bereits im Vorfeld der Planfeststellung wird ebenfalls - aber nicht schwerpunktmäßig - thematisiert.

Die so definierte und zeitlich abgegrenzte Fragestellung schließt dementsprechend die ausführliche Würdigung einer Vielzahl interessanter inhaltlicher Aspekte des 'Gesamtkomplexes' A 98/A 861 aus. Dies betrifft auch den Fortgang der Fallgeschichte nach dem Planfeststellungsbeschluss und hier insbesondere die Klagen gegen diesen und die richterliche Beschlussfassung hierüber (s. IV.4).

Öffentlichkeitsbeteiligung als "private Partizipation" ist "vielschichtig und fächerübergreifend" - so der Rechtswissenschaftler Albert von Mutius. Sie weist "Aspekte rechtsnormativer, verwaltungswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher, aber auch soziologischer und psychologischer Art auf, da es nicht nur darum gehen kann, die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Anforderungen, Möglichkeiten und Grenzen des Prinzips der Öffentlichkeit in der Straßenplanung festzustellen". Vielmehr hängt "die Bewertung vorhandener Partizipationschan-

cen u.a. von den Bedingungsfaktoren optimaler Bürgermitwirkung im Bereich der Verwaltungsorganisation, der Handlungsebene und vor allem der persönlichen Voraussetzungen bei den Adressaten der Planentscheidung maßgeblich" ab (v. Mutius 1980, S. 273, s.a. Mayntz 1974).

Bürgerschaftliche Teilnahme bzw. Teilhabe an politisch-administrativen Entscheidungen wird dementsprechend verstanden als Teil eines Kommunikations- und Interaktionsprozesses zwischen Politik, (planender) Verwaltung und Gesellschaft. Seine Strukturen werden zwar wesentlich durch rechtliche Regelungen (z.B. in Form des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des Fernstraßengesetzes) bedingt, aber in Inhalten und (sowohl subjektiv gemeinten wie objektiv realisierten) Funktionen nachdrücklich auch durch politische Programmierung (in Form parlamentarischer Entscheidung über Ausbauprogramme oder exekutiver Anordnungen über Trassenführungen) und gesellschaftlich artikulierter Ansprüche (Umweltschutzforderungen, Sicherung individueller Rechte, Anforderungen an die Legitimität bürokratischer Entscheidungen) bestimmt.

Der Komplexität und Prozeßhaftigkeit des Untersuchungsgegenstandes gemäß ist es schließlich, Verfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung als Träger mehrerer Funktionen zu beschreiben und zu analysieren: So sichert die Beteiligung von Betroffenen und Einwendern einerseits individuelle Rechte, dient andererseits der Verwaltung als Element einer sachgerechten Entscheidung und bietet schließlich dem Bürger die Möglichkeit der Teilhabe und Einflußnahme an politisch-administrativen Willensbildungsprozessen. Es versteht sich, daß diese drei beispielhaften Funktionen sowohl erfüllbar sind als auch verfehlt werden können.

Abschließend eine methodische Randnotiz. Als empirisches Material zur Rekonstruktion der Fallgeschichte und des Erörterungstermins wurden Protokolle der Erörterungstermine, Zeitungsberichte und Gespräche und Interviews mit Beteiligten herangezogen. Die Interviews mit diesen "Schlüsselpersonen" hatten dabei neben der Funktion, insbesondere den Verlauf und die Struktur des (ersten) Erörterungstermins nachzuzeichnen, auch die Zielsetzung, Meinungen und Einschätzungen zu Sinn und Zweck von Öffentlichkeitsbeteiligung und Erörterungstermin zu erfragen.

Abgesehen von Gesprächen im Vorfeld der eigentlichen Untersuchung und Befragung fanden Interviews mit insgesamt 16 Personen statt, die alle am Erörterungstermin (bzw. teilweise an beiden Erörterungsterminen) teilgenommen hatten. 12 Teilnehmer sind der Gruppe der Einwender bzw. Stellungnehmenden zuzuordnen,

die restlichen vier Personen stammen aus dem Kreis des Vorhabensträgers, des Regierungspräsidiums und beteiligter Behörden. Aufgrund der Lektüre der Protokolle der Erörterungstermine war der Eindruck entstanden, daß diese Personen gut informiert waren und sich besonders aktiv mit dem Vorhaben auseinandergesetzt hatten. Nach Fertigstellung eines Zwischenberichts wurde dieser mit vier Personen aus dem Kreis der Schlüsselpersonen besprochen, um Fehlern und Einseitigkeiten auf die Spur zu kommen.

Dem Verfasser ist bewußt, daß entlang solcher Materialien auch bei sorgfältiger Aufbereitung nur Teilmengen der Wirklichkeit in subjektiver Wahrnehmung rekonstruierbar sind. Er hält aber dafür, daß diese doch ein hinreichend zutreffendes Bild des 'Falles' abgeben.

I. Zu Funktion und Funktionalität der Öffentlichkeitsbeteiligung

In der wissenschaftlichen Literatur ebenso wie in der einschlägigen Rechtsprechung (*Held 1984*) spiegelt sich die Komplexität privater Partizipation auch und gerade in der Diskussion über damit zu bewirkende Funktionen.

Öffentlichkeitsbeteiligung wird ganz überwiegend charakterisiert als Träger verschiedener positiver, sich teilweise ergänzender, manchmal aber auch miteinander konfligierender Zwecke²). So wird bürgerschaftliche Teilhabe an administrativen Entscheidungen als "Ausdruck rechtsstaatlichen Verfahrens" zur Sicherung individueller Rechte³) charakterisiert. Sie soll aber auch "dem öffentlichen Interesse an einer sachgerechten Entscheidungsvorbereitung" (*Badura 1986, S. 355*) durch die Verwaltung dienen, damit diese die aus dem politischen Raum kommenden Grundsatzentscheidungen umsetzen kann (*Alexy/Gotthold 1980*). Es wird der Beteiligung Privater - wie dem Verfahren allgemein - also Rechtsschutzfunktion (*Hoppel/Schlarmann 1981*) zugesprochen wie auch die Funktion der Sachaufklärung und der "Erforschung der allgemeinen Anschauung" durch die Verwaltung (*BVerwGE 29, S. 284*) zugeordnet.

Neben dem Beitrag zum "Rechtswahrungsauftrag" (*Wahl 1982*) und zum "Rechtsverwirklichungsauftrag" (*Pietzker 1982*) wird häufig noch eine andere Funktion der Beteiligung des Bürgers im administrativen Entscheidungsprozeß festgehalten: bürgerschaftliche Teilhabe als "Rechtswert an sich", die "den Einzelnen aus seiner Objektstellung im Verwaltungsgeschehen befreit, und ihn an der res publica aktiv teilhaben läßt. Auf eine - für den Rechtsschutz essentielle - individuelle Betroffenheit kommt es dann ebensowenig an wie auf eine Optimierung des administrativen Entscheidungsprozesses durch Erweiterung des Informations- und Argumentationshorizontes der Verwaltung. Die Bürgerbeteiligung trägt ihren Zweck in sich selber. Teilhabe am Verwaltungsgeschehen erscheint als Integrationsfaktor. Sie soll den Abbau der Fremdbestimmung des Einzelnen befördern und ihm die Möglichkeit der Identifikation mit dem Gemeinwesen erleichtern helfen" (*Ossenbühl 1982, S. 466; vgl. a. Mayntz 1974, Hendler 1977, S. 39 ff.*).

Rechtsstaatprinzip und Demokratiegebot⁴) greifen so im Medium der Öffentlichkeitsbeteiligung ineinander und bedingen sich gegenseitig. "Die schon von rechtsstaatlichen Grundsätzen her geforderte Stärkung der Mitwirkungsrechte der Beteiligten" - so Ule - sei auch im Lichte des Demokratieprinzips geboten. Sie fördere

die Akzeptanz von Entscheidungen: "Autoritäre Entscheidungen der Verwaltung, sie mögen nach Sach- und Rechtslage noch so richtig sein, entsprechen dem Stil einer demokratischen Verwaltung nicht." (Ule 1979, S. 433). Aus diesen Gründen - so Ossenbühl - sei Bürgerbeteiligung nicht nur ein Gebot der "Verwaltungsklugheit" im Blick auf die Folgebereitschaft des Bürgers, sondern habe weitergehend "Befriedungsfunktion" und verbinde sich mit dem Anliegen einer "Humanisierung des politischen und rechtlichen Prozesses" (Müller 1982, zit. n. Ossenbühl 1982, S. 466)⁵).

Nicht zuletzt hebt auch das Bundesverfassungsgericht hervor, daß die Beteiligung potentiell Betroffener in einem fairen Verfahren mit der Möglichkeit, mitzugestalten und zu lernen, daß verfahrensmäßige Transparenz und Publizität (BVerfGE 53, S. 36), Kontrollierbarkeit der Entscheidungsfindung und -grundlagen sowie das Wissen um eine rationale Entscheidung dazu beitragen, daß ein Verwaltungsbeschluß von den Beteiligten und Betroffenen letztlich auch akzeptiert wird (BVerfGE 53, S. 81).

Die Öffentlichkeitsbeteiligung soll bzw. kann also dazu dienen, individuelle (Grund-) Rechte - möglichst frühzeitig - zu sichern (Treutner 1982, Blümel 1982), die Entscheidung der Verwaltung auf ein breiteres Informationsfundament zu stellen und dem Bürger (über die Möglichkeit, auf politisch-administrative Entscheidungen Einfluß zu nehmen bzw. Kontrolle auszuüben) eine Identifikationsmöglichkeit mit Politik und Bürokratie zu geben (v. Mutius 1982, S. 2156, Treutner 1982, S. 195 f.).

Mit dieser Funktionsbeschreibung, wie sie in der Literatur vorfindbar ist, ergeben sich drei Bezugssysteme für die Öffentlichkeitsbeteiligung⁶): Das Rechtssystem, das Verwaltungssystem und das sozio-politische System (Die Öffentlichkeitsbeteiligung 1989). Für alle drei Systeme kann die Beteiligung der Öffentlichkeit Beiträge erbringen - oder auch nicht. In jedem Fall aber entscheiden deren Gehalt und Ausmaß über die Qualität und Anerkennungswürdigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung - vielleicht auch des Verfahrens insgesamt.

Sie sind aber auch maßgeblich dafür, in welcher Weise in je unterschiedlichen Verfahren bzw. Vorhaben die latente Widersprüchlichkeit⁷) der Funktionen manifest wird. So ist die durch die Beteiligung der Öffentlichkeit mitbewirkte "Transparenz und Publizität des Verwaltungshandelns" zwar einerseits Vorbedingung "für eine effektive öffentliche Kontrolle der Planung, die angesichts der Zurückhaltung der Verwaltungsrechtsprechung bei der Kontrolle gerade straßen-

rechtlicher Planfeststellungen über die Einflußmöglichkeiten der politischen Parteien, sonstiger Dauerorganisationen und der durch Presse und Rundfunk repräsentierten sogenannten öffentlichen Meinung im Einzelfall weitaus effektiver sein kann als die am Prinzip des subjektiven Rechtsschutzes orientierte Kontrolle" (v. Mutius 1980, S. 277 f.)⁸)

Andererseits bewirkt der Einbezug von Bürgern in das Verfahren - der *Möglichkeit* nach - auch "die Spezifizierung der Unzufriedenheit und die Zersplitterung und Absorption von Protesten" (Luhmann 1969, S. 116). In diesen Resultaten sieht Luhmann die eigentliche Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung, glaubt er, ihren versteckten Sinn zu enthüllen: "Motor des Verfahrens aber ist Ungewißheit über den Ausgang. Diese Ungewißheit ist die treibende Kraft des Verfahrens, der eigentliche legitimierende Faktor. Sie muß daher während des Verfahrens mit aller Sorgfalt und mit Mitteln des Zeremoniells gepflegt und erhalten werden" (ebd.). Weil der "Entscheidungsempfänger" an die Entscheidungsoffenheit der Situation, an die "Ungewißheit" glaubt, läßt er sich im Verfahren "zu unbezahlter zeremonieller Arbeit" anhalten. "Nach deren Ableistung findet er sich wieder als jemand, der die Normen in ihrer Geltung und die Entscheidenden in ihrem Amte bestätigt und sich selbst die Möglichkeit genommen hat, seine Interessen als konsensfähig zu generalisieren und größere soziale oder politische Allianzen für seine Ziele zu bilden. Er hat sich selbst isoliert. Eine Rebellion gegen die Entscheidung hat dann kaum noch Sinn und jedenfalls keine Chance mehr. Selbst die Möglichkeit, wegen eines moralischen Unrechts öffentlich zu leiden, ist verbaut" (Luhmann 1969, S. 117). Nicht also um "Emanzipation" oder Integration in die politische Gemeinschaft geht es in einer solchen Perspektive beim Verfahren, sondern um Affirmation der Verwaltungsentscheidung durch den Bürger - eigentlich wider Willen. Insofern zielt das Verfahren auch nicht auf Akzeptanz (Ossenbühl 1982) und schon gar nicht auf Konsens dank Überzeugung und Einsicht.

Wo immer man die 'eentlichen' Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung theoretisch vermuten mag, in der Praxis zeigt sie unterschiedliche und widerspruchsvolle Resultate. Es dürfte meines Erachtens wenig Sinn machen, dem Verfahren und der Beteiligung der Bürger apodiktisch jeweils eine Funktion zusprechen, andere Funktionen aber leugnen zu wollen. Kontrolle der Verwaltung durch den Bürger ist im Medium der Öffentlichkeitsbeteiligung stets ebenso möglich wie die Steuerung von Bürgeransprüchen und Bürgerprotesten durch die Verwaltung; die Funktion, den Bürger über Teilhaberechte in die "res publica" zu integrieren, könnte ebenso erbracht wie nicht erfüllt werden. Beteiligungsereignisse sind vir-

tuell multifunktional. Ob und wie sich diese Funktionen realisieren und sich gegebenenfalls wechselseitig ergänzen (*Pitschas 1985, S. 41*), kann generell wohl kaum behauptet werden, sondern wäre stets im Einzelfall zu prüfen und insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit, Konflikte zwischen verschiedenen Zielen aufzulösen⁹⁾, zu diskutieren. Solche Funktionen haben schließlich in Abhängigkeit vom Vorhaben, auf das sich das Verfahren bezieht - liegt es beispielsweise unter oder über der Gefahrenschwelle, droht ein Grundrechtseingriff oder nicht? - stets auch unterschiedliches Gewicht und konstituieren unterschiedliche Anforderungen an die Beteiligung (*Hufen 1986, S. 36*).

II. Allgemeine rechtliche und administrative Rahmenbedingungen beim Bau von Bundesfernstraßen

Für ein besseres Verständnis von Funktion und Stellenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Straßenplanung in der Bundesrepublik¹⁰⁾ sind zunächst einige Hinweise auf deren Rahmenbedingungen angebracht - Rahmenbedingungen im Sinne rechtlicher Regelungen auf verschiedenen Ebenen, administrativer Vorschriften und Praktiken bezüglich des Verwaltungshandelns als Planungsprozeß und einschlägiger Bestimmungen in finanzieller Hinsicht.

Als *rechtliche Rahmenseetzungen* sind neben dem eigentlichen Fachplanungsgesetz weitere (Fach-) Gesetze und die darin rechtlich fixierten Planungsleitsätze, Verfahrensmaximen und abwägungserheblichen Belange zu nennen. So beispielsweise - auf der Ebene der Bedarfsplanung - das Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG), auf der Ebene der Raumplanung das Raumordnungsgesetz (ROG), hinsichtlich der Belange der Umwelt das Naturschutzgesetz (BNatSchG), das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Zusammen mit anderen gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen greifen sie in das Fernstraßenrecht ein und liefern orientierende Leitlinien und Vorgaben für die handelnden Akteure - insbesondere die planende Verwaltung.

Im folgenden werden diese rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen kurz skizziert.

● *Bundesfernstraßengesetz*

Nach Art. 74 Nr. 22 des Grundgesetzes (GG) steht dem Bund für den "Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr" die konkurrierende Gesetzgebung zu.

Im Bundesfernstraßengesetz (FStrG) vom 6.8.1953 setzte der Bund diese Kompetenz um und legte mit Zustimmung des Bundesrates die Merkmale von Bundesfernstraßen, die Zuständigkeiten und das Verfahren für Planung und Bau fest. Das FStrG regelt die Rechtsverhältnisse der Bundesautobahnen und Bundesstraßen. Nach § 1 FStrG sind Bundesfernstraßen "Bundesstraßen des Fernverkehrs (...), die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind". Bundesfernstraßen werden unter-

teilt in "Bundesautobahnen" und "Bundesstraßen mit Ortsdurchfahrten". Die Bundesautobahnen bleiben dem "Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen" vorbehalten, sind frei von höhengleichen Kreuzungen und weisen getrennte Richtungsfahrbahnen auf. Ihre Widmung erfolgt durch die "oberste Landesbehörde" nach Einholung des Einverständnisses des Bundesministers für Verkehr (BMV).

Das Fernstraßengesetz enthält sogenannte Planungsleitsätze, an denen die Erforderlichkeit eines Vorhabens zu messen wäre. Dies sind beispielsweise die "Bildung eines zusammenhängenden Verkehrsnetzes für den weiträumigen Verkehr" in § 1 FStrG, die "Orientierung des Straßenbaus an den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen" (§ 3 Abs. 1 FStrG) oder die "Sicherheit und Ordnung" des Verkehrs in § 4 FStrG. Literatur und Rechtssprechung signalisieren hierbei unterschiedliche Auffassungen, inwieweit es sich hier um strikt zu beachtende Leitsätze oder durch Abwägung zu überwindende Vorschriften handelt (*Schoch 1988, S. 266, m.w. N. in FN 22, 23*).

§ 16 FStrG betrifft das Linienbestimmungsverfahren als ersten Schritt in der Vorhabensplanung, §§ 17 (und 18 bis 18e FStrG a.F.) beziehen (bzw. bezogen) sich auf das Planfeststellungsverfahren, die Erörterung und den Planungsfeststellungsbeschluß, durch den das Vorhaben umfassend und rechtsverbindlich geregelt wird¹¹⁾. Nach der kürzlich erfolgten Änderung des FStrG gelten für das Anhörungsverfahren bzw. den Planfeststellungsbeschluß jetzt die Aussagen der §§ 73, 74 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Ansonsten gehen die Bestimmungen des FStrG (s.a. Kapitel III, Abs. 2) als inhaltsgleiche, teilweise unterschiedliche, den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes vor (*Fickert 1978, S. 79*).

Das FStrG bestimmt unter anderem:

Bundesfernstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist (§ 17 Abs. 1 FStrG), mit Ausnahme der in § 17 Abs. 2 FStrG geregelten Fälle. Das gilt ebenso für den Neubau oder die Änderung von Nebenanlagen (§ 1 Abs. 4 Nr. 4 FStrG), auch wenn sie nicht im räumlichen Zusammenhang mit der Straße stehen, und von Nebenbetrieben an Bundesautobahnen (§ 1 Abs. 4 Nr. 5 FStrG). Bei der Planfeststellung ist die Umweltverträglichkeit zu prüfen, die öffentlichen und privaten Belange sind abzuwägen.

Die Planfeststellung kann unterbleiben, wenn die Beteiligten sich nach § 19 Abs. 2 a FStrG mit der Übertragung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben. Die Planfeststellung kann auch unterbleiben, wenn die Änderung oder Erweiterung einer Bundesfernstraße

von unwesentlicher Bedeutung ist, also beispielsweise, wenn Rechte anderer nicht beeinflußt werden oder wenn die Straßenbaubehörde mit den Beteiligten schriftliche Vereinbarungen getroffen hat (§ 17 Abs. 2 FStrG).

Bis vor kurzem regelte das FStrG Anhörungsverfahren und Planfeststellungsbeschluß in den §§ 18-18e - die weggefallen sind. Geltung hat jetzt das Verwaltungsverfahrensgesetz. Aus Gründen der Authentizität nenne ich im folgenden die für das Vorhaben damals einschlägigen Bestimmungen des FStrG *in der alten Fassung*. Nach diesen schloß das Planfeststellungsverfahren ein Anhörungsverfahren ein. Es wird dadurch eingeleitet, daß die Planunterlagen der Anhörungsbehörde durch die planaufstellende Behörde zugesandt werden (§ 18 Abs. 1).

Die Anhörungsbehörde veranlaßt die Auslegung der Planunterlagen in den Gemeinden, auf deren Gebiet das Straßenbauvorhaben ausgeführt werden soll. Sie unterrichtet die anerkannten Naturschutzverbände von der Auslegung der Planunterlagen. Die Anhörungsbehörde fordert die beteiligten Behörden und Stellen unter Zuleitung der Planunterlagen zur Stellungnahme innerhalb einer bestimmten Frist auf. Beteiligt sind die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Straßenbauvorhaben berührt wird. Gemeinden und Kreise, auf deren Gebiet der Plan ausgeführt werden soll, sind stets zu beteiligen (§ 18 Abs. 2).

Die Planunterlagen werden einen Monat zur Einsicht ausgelegt (§ 18 Abs. 3), nachdem die betroffenen Gemeinden das Vorhaben ortsüblich bekannt gemacht haben (§ 18 Abs. 5; Ausnahmen nach § 18 Abs. 7). Die Planunterlagen müssen so klar sein, daß bei der Auslegung jeder erkennen kann, ob und inwieweit er durch das Straßenbauvorhaben in seinen Belangen berührt wird. Insbesondere müssen die Planunterlagen den Umfang der von dem Straßenbauvorhaben betroffenen oder vorübergehend in Anspruch zu nehmenden Grundstücke und Anlagen erkennen lassen (§ 18 Abs. 1).

Einwendungen, die Entschädigungsforderungen betreffen, sind - soweit nicht bereits dem Grunde nach in der Planfeststellung über die Voraussetzungen der Entschädigung zu entscheiden ist - nicht Gegenstand der Planfeststellung.

Nach Ablauf der Einwendungsfrist findet ein Erörterungstermin statt. Erörtert werden die (rechtzeitig) gegen den Plan erhobenen Einwendungen sowie die Stellungnahmen der Behörden mit dem Träger der Straßenbaulast, den Einwendern, den Behörden und sonstigen Betroffenen (§ 18 Abs. 6).

Die Planfeststellungsbehörde stellt danach den Plan fest. Können einzelne öffentlich-rechtliche Beziehungen noch nicht abschließend geregelt werden, oder werden bestimmte Regelungen aus der Planfeststellung genommen, so wird das in dem Beschluß zum Ausdruck gebracht und einer gesonderten Entscheidung vorbehalten (§ 18 a Abs. 3), wenn das geplante Bauvorhaben insbesondere in seiner Linienführung dadurch nicht in Frage gestellt wird.

Der Planfeststellungsbeschluß ist den Beteiligten, über deren Einwendungen entschieden worden ist, mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen (§ 18 a Abs. 4 Satz 1). Mit der Zustellung wird der Beschluß als Verwaltungsakt wirksam. Im Falle des vereinfachten Anhörungsverfahrens ist der Planfeststellungsbescheid allen Beteiligten zuzustellen; die Auslegung des Beschlusses und des festgestellten Planes kann unterbleiben (§ 18 a Abs. 4 Satz 4). Ist der Planfeststellungsbeschluß mehr als 300 Beteiligten zuzustellen, so können diese Zustellungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden (§ 18 a Abs. 5).

Der Beschluß mit Rechtsbehelfsbelehrung und eine Ausfertigung des festgestellten Planes sind in den vom Straßenbauvorhaben betroffenen Gemeinden zwei Wochen zur Einsicht auszulegen. Der festgestellte Plan ist so rechtzeitig zu übersenden, daß der auszulegende Plan während der Rechtsbehelfsfrist eingesehen werden kann (§ 18 a Abs. 4 Satz 2). Ort und Zeit der Auslegung werden ortsüblich bekanntgemacht. Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt der Beschluß auch den übrigen Betroffenen gegenüber als zugestellt (§ 18 a Abs. 4 Satz 3).

● *Fernstraßenausbaugesetz*

Seit 1957 werden durch den Bundestag in Gesetzesform - zunächst in Ausbaudann in Bedarfsplanungsgesetzen - die Entscheidungen darüber getroffen, welche Vorhaben in bestimmten zeitlichen Abschnitten geplant und gebaut werden sollen. Diese Bundesgesetze sind zustimmungsfrei. Im Anhang zu den Gesetzen sind die jeweiligen Strecken - unterteilt nach Dringlichkeit - großmaßstäblich in kartographischer Form ¹²⁾ niedergelegt (seit 1976: "Bedarfspläne").

Der zweite langfristige Ausbauplan wurde 1971 als Fernstraßenausbaugesetz (FstrAbG) verabschiedet und sollte 1985 abgeschlossen sein. 1976 wurde dieser Ausbauplan nach Überprüfung des Bedarfs revidiert. Seither werden die Bedarfspläne als Gesetzesanlagen im Fünfjahresrhythmus an die straßenbaupolitische Entwicklung angepaßt. Diese sogenannten Fernstraßenausbauänderungsgesetze (1., 2., und 3. FStrAbÄndG von 1976, 1981 und 1986) beziehen sich also noch auf

den zweiten Ausbauplan von 1971, dessen Erfüllung noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Der Bedarfsplan und seine Fortschreibung erfolgten seit 1971 im Rahmen des - ebenfalls fortzuschreibenden - Bundesverkehrswegeplans (BVWP).

Das Gesetz über "den Ausbau der Bundesfernstraßen" ¹³⁾ fordert u.a.:

- Beachtung des Bedarfsplans nach Ausbaunotwendigkeit, Richtquerschnitt und Dringlichkeit bei der vorbereitenden und durchführenden Straßenplanung (§§ 1, 2 FStrAbG);
- Abstimmung nicht eingeplanter Verbesserungsmaßnahmen mit dem Bedarfsplan (§ 3 FStrAbG);
- Überprüfung des Bedarfsplans in Fünfjahresabständen (§ 4 FStrAbG);
- Aufstellung von Fünfjahresplänen (§ 5 FStrAbG).

Der Bedarfsplan für Bundesfernstraßen ist dem Gesetz als Anlage beigelegt und weist den Umfang und die Dringlichkeit aus, in dem und mit der die einzelnen Bundesfernstraßen erweitert, verbessert oder neu gebaut werden sollen. Die Bundesländer dürfen nur solche Bundesstraßen planen, die im Bedarfsplan ausgewiesen sind. Durch die Neufassung des Fernstraßenausbaugesetzes von 1990 (*BGBI. I., S. 1228 f.*) ist nunmehr festgelegt, daß die Feststellung des Bedarfs an Bau- und Ausbauvorhaben für die Linienbestimmung nach § 16 und die Planfeststellung verbindlich ist. Der Bedarfsplan stellt jedoch kein Bauprogramm und kein Finanzierungsprogramm dar, da eine Zuordnung von Zeit und Geld fehlt. Diese erfolgt in einem Fünfjahresplan (*Garlichs 1980, S. 37, Vetterl 1985, S. 29 f.*).

● *Raumordnungsgesetz*

Aufgrund des raumwirksamen Charakters von Straßen ist bei der Straßenplanung "im engeren Sinn" - so die Abgrenzung bei Blümel (*Blümel 1980*) - den Belangen der Raumordnung Rechnung zu tragen (*Dickschen 1987, S. 217 ff.*). Solche lassen sich nach Forsthoff/Blümel näher bestimmen als

- *Grundsätze* der Raumordnung, die in § 2 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG) aufgeführt sind;
- *Grundsätze* der Raumordnung der Länder, die die Länder nach § 2 Abs. 2 ROG zusätzlich aufstellen können, soweit sie den Grundsätzen des ROG nicht widersprechen;
- *Ziele* der Raumordnung und Landesplanung (§ 5 Abs. 2 ROG), die in den von den Ländern aufzustellenden übergeordneten und zusammenfassenden Programmen und Plänen enthalten sind;
- *sonstige Erfordernisse* der Raumordnung (*Forsthoff/Blümel 1967, S. 120*).

Die rechtliche Bindungswirkung der "Grundsätze" darf man als gering einschätzen. Ihr Charakter ist der von "Berücksichtigungsgeboten", die bestimmten Belangen besonderes Gewicht verleihen, um ihre Chancen bei der Abwägung zu erhöhen (*Kühling 1988, S. 38*).

Eine Bindung des Bundes im Rahmen der Fachplanung an die *Ziele* der Raumordnung und Landesplanung besteht bei Vorhaben des Bundes nach dem FStrG nicht, wenn die zuständige Behörde beteiligt worden ist und innerhalb angemessener Frist *Widerspruch*¹⁴⁾ eingelegt hat (§ 6 Abs. 1 ROG). Zuständige Behörde kann der Bundesverkehrsminister (BMV) sein (§ 16 Abs. 1 FStrG) oder die entsprechende Behörde der Länder (§ 22 Abs. 1 FStrG).

Die materielle Bindung an die *sonstigen Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung* bemißt sich nach den Raumordnungsklauseln der entsprechenden Fachgesetze, "da im Raumordnungsgesetz des Bundes keine Vorsorge für die Fälle getroffen wurde, in denen noch keine rechtsverbindlichen Ziele der Raumordnung und Landesplanung vorhanden oder die bereits aufgestellten Ziele wegen ihres bloßen Richtliniencharakters nicht geeignet sind, um im Einzelfall als Beurteilungsmaßstab dienen zu können. Für die Planungsentscheidung des Bundesministers für Verkehr nach § 16 Abs. 1 FStrG folgt daraus, daß ihr Vorrang nach § 16 Abs. 2 Satz 3 FStrG gegenüber solchen sonstigen Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung bestehen geblieben ist und nach wie vor die Herstellung des (bloßen) Benehmens mit den Landesplanungsbehörden genügt" (*Blümel 1980, S. 334 f.*).

Insgesamt ist zu berücksichtigen, daß über das Abstimmungsgebot (§ 4 Abs. 5 ROG) für die straßenrechtliche Fachplanung mit den raumgestaltenden Planungen des Landes Interessen- und Kompetenzkonflikte vermieden werden sollen (*Bussek 1987, S. 91 ff; s.a. Suderow 1976, S. 40*).

● *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)*

Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 12. Februar 1990 schreibt im § 15 Abs. 1 für die Linienbestimmung nach § 16 Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes die Prüfung der Umweltverträglichkeit nach dem jeweiligen Planungsstand des Vorhabens vor. Diese Regelung gilt dann nicht, wenn die Umweltverträglichkeit bereits in einem

Raumordnungsverfahren geprüft wurde und dabei zur Einbeziehung der Öffentlichkeit die Anforderungen der Absätze 2 und 3 erfüllt sind.

§ 15 Abs. 2 UVPG regelt, daß zur Einbeziehung der Öffentlichkeit bei der Linienbestimmung die Unterlagen nach § 6 in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, einen Monat lang zur Einsicht auszulegen sind. Die Auslegung ist vorher ortsüblich bekannt zu geben. Bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist kann sich jeder äußern. Die Öffentlichkeit ist über die Entscheidung durch ortsübliche Bekanntmachung zu unterrichten.

§ 9 Abs. 1 UVPG schreibt vor, daß die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der ausgelegten Unterlagen zu hören ist. Das Verfahren muß den Anforderungen des § 73 Abs. 3 bis 9 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechen. Ändert der Vorhabensträger im Laufe des Verfahrens die Unterlagen, so kann von einer erneuten Anhörung der Öffentlichkeit abgesehen werden, soweit keine zusätzlichen oder anderen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu besorgen sind.

Nach § 9 Abs. 2 UVPG hat die zuständige Behörde den bekannten Betroffenen und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens und die Entscheidungsgründe zugänglich zu machen. Wird das Vorhaben abgelehnt, sind die bekannten Betroffenen und diejenigen, die Einwendungen erhoben haben, von der Ablehnung zu benachrichtigen.

§ 9 Abs. 3 UVPG enthält - ähnlich wie § 9 Abs. 2 UVPG - allgemein die Maßgabe, daß die Öffentlichkeit im vorverlagerten Verfahren dadurch einbezogen wird, daß

1. das Vorhaben öffentlich bekanntgemacht wird,
2. die nach § 6 erforderlichen Unterlagen während eines angemessenen Zeitraums eingesehen werden können,
3. Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird,
4. die Öffentlichkeit über die Entscheidung unterrichtet wird.

● *Bundesnaturschutzgesetz*

Neben anderen rahmengesetzlichen Regelungen greift auch das Bundesnaturschutzgesetz (insbesondere § 8 BNatSchG) in das Planfeststellungsrecht ergän-

zend und modifizierend sowohl in materieller (*BVerwGE 48, S. 56 ff.*) als teilweise auch in formeller Hinsicht ein 5).

Straßenbauvorhaben erfüllen grundsätzlich den Eingriffstatbestand des § 8 Abs. 1 BNatSchG. Durch das Unterlassungs- und Ausgleichsgebot wird die planerische Gestaltungsfreiheit entsprechend eingeschränkt. Belangen der Natur kommt so ein zumindest gleicher Rang wie den fachplanerischen Zielen bzw. den Planungsleitsätzen zu (*Breuer 1980, S. 93*).

Nach § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG ist ein Eingriff in Natur und Landschaft u.a. unzulässig, wenn *vermeidbare* erhebliche Beeinträchtigungen nicht unterlassen werden. Dabei heißt "Vermeidbarkeit" des Eingriffs aber nicht "Unterlassung" desselben und impliziert auch nicht die schlichte Möglichkeit, ein Vorhaben andernorts durchzuführen. Vielmehr geht es um die Frage, ob das Vorhaben am vorgesehenen Ort so machbar ist, daß erhebliche Beeinträchtigungen zu vermeiden oder zu mindern sind (*Breuer 1980, S. 89*).

Nach § 8 Abs. 4 BNatSchG sind notwendige Ausgleichsmaßnahmen im Fachplan oder in einem Begleitplan darzustellen. Ebenso wie von Ausgleichs- gehen von Ersatzmaßnahmen, wenn sie im Planfeststellungsbeschluß enthalten sind, die entsprechenden "uneingeschränkten Rechtswirkungen der Planfeststellung" aus (*Breuer 1980, S. 101*).

Als weiteres Beispiel für eine gesetzliche Planungsrichtlinie zu erwähnen ist noch - weil für das Fallbeispiel A98/861 einschlägig - § 11 Abs. 3 NatSchGBWü, der bestimmt, daß ein solcher Eingriff zugelassen werden kann, wenn überwiegend öffentliche Belange dies erfordern. Stellt sich bei der Abwägung heraus, daß diesen höheres Gewicht als Belangen des Naturschutzes zugemessen werden kann, können letztere zurückgestellt werden (*VGH-Baden-Württemberg, Urteil 23.6.1988 - 5, S 1030/87*).

Unter Verfahrensgesichtspunkten ist darauf zu verweisen, daß die für Naturschutz zuständigen Stellen bereits bei der Vorbereitung von Vorhaben zu unterrichten und anzuhören (§ 3 Abs. 2 BNatSchG) und daß Entscheidungen *im Benehmen* mit den entsprechenden Behörden zu treffen sind (z.B. § 8 Abs. 5 BNatSchG). In bezug auf die Bestimmung der Linienführung nach § 16 FStrG, dessen Verfahren im Bereich der Landesverwaltungen bundesgesetzlich nicht geregelt ist, schafft § 3 Abs. 2 BNatSchG für die Anhörung eine bundesgesetzliche Grundlage.

Analoges gilt für die Behörden der Forstwirtschaft (§ 8 Nr. 2, § 45 Abs. 3 BWaldG) 16).

● *Bundes-Immissionsschutzgesetz*

Von Belang für die hier beschriebenen rechtlichen Determinanten des Fernstraßenbaus ist auch das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Es enthält neben dem "Planungsleitsatz" des § 50 - für die Straßenplanung spezielle Vorschriften zum Schutz vor Verkehrslärm in den §§ 41 und 42. Nach § 41 BImSchG ist beim Bau oder der wesentlichen Änderung von öffentlichen Straßen unbeschadet des § 50 BImSchG sicherzustellen, daß keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Das gilt nicht, wenn die Kosten der Schutzmaßnahme "außer Verhältnis" zum Schutzzweck stehen.

§ 41 BImSchG gebietet, schädliche Lärmeinwirkungen zu vermeiden und wird daher in der Literatur teilweise nicht nur als abwägungserheblicher Belang angesehen, sondern als strikter Planleitsatz, der die Ziele der fernstraßenrechtlichen Planung mitbestimmt und dementsprechend von der Verwaltung einzuhalten ist (s.a. *Kügel 1985, S. 137 ff. m.w.N.*). Der Interessenkonflikt zwischen Straßenplanung und anderen Belangen¹⁷⁾ ist durch Auflagen zu begrenzen.

Zur Charakterisierung der *administrativen Rahmenbedingungen* ist allgemein darauf zu verweisen, daß die Verwaltung der Bundesfernstraßen gemäß Art. 90 GG "im Auftrage des Bundes" durchgeführt wird. Art. 85 GG gibt dem Bund im Vergleich zu den Bestimmungen des Art. 84 GG (Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheiten) weitergehende Aufsichts- und Mitwirkungsrechte an die Hand. Die Bundesaufsicht ist dabei echte Fachaufsicht und erstreckt sich sowohl auf "Gesetzmäßigkeit" als auch auf "Zweckmäßigkeit der Ausführung" - im Gegensatz zur bloßen Gesetzmäßigkeitsaufsicht nach Art. 84 Abs. 4 GG. Deshalb kann der BMV im Rahmen der Zweckmäßigkeitskontrolle verlangen, daß die Bedarfsstrecken so geplant und gebaut werden, daß sie den gesetzlichen Zielvorgaben entsprechen. Der BMV hat die Möglichkeit, die Einhaltung seiner Vorgaben bei der Objektplanung durch die Länder im Aktenverlauf zu kontrollieren. Ihm stehen Entscheidungsvorbehalte in allen wichtigen Phasen der Gesetzesausführung zu, außerdem ist er befugt, (Einzel-)Weisungen an die obersten Landesbehörden, in besonderen Fällen auch direkt an die ausführenden Instanzen (*Garlichs 1979, S. 77*), zu richten (Art. 85 Abs. 3 und 4 GG). Insbesondere von den "dringlichen Weisungen" dürfte aber wohl kaum Gebrauch gemacht

werden. Insgesamt läßt sich die Zielsetzung dieser Bestimmungen als "Unitarisierung ohne administrative Zentralisation" kennzeichnen (*Bartlsperger, Kommentar, Rdnr. 3 und 17*).

Grundsätzlich hat der Bund auch die Möglichkeit, mittels "Allgemeiner Verwaltungsvorschriften", welche er mit Zustimmung des Bundesrates erlassen kann, ein einheitliches Verfahren bei der Vorhabensplanung durch die Verwaltungen der Länder sicherzustellen. Nur zweimal allerdings wurde von diesem Instrument Gebrauch gemacht (1951 und 1956) (*Wolst 1974, S. 116*). Die Praxis ist vielmehr durch "Richtlinien" gekennzeichnet, die als "Allgemeines Rundschreiben Straßenbau" (ARS) erlassen werden. Strittig ist, ob es sich dabei um Weisungen oder um eine "Bitte", den Richtlinien zu folgen, handelt. Rechtlich gesehen bringt der Verzicht auf allgemeine Verwaltungsvorschriften zwar eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich des Status der Empfehlungen des Bundes mit sich (*Blümel 1968, Wolst 1974, Reh 1988, S. 28*). Die Praxis hingegen ist wohl eher durch bewährte pragmatische Aushandlungsprozesse bzw. die Orientierung an allgemein anerkannten wissenschaftlich-technischen Regelwerken charakterisiert - also als Ausprägung kooperativen Verwaltungsföderalismus'. Die in Art. 85 GG normierten Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Länderverwaltung werden in der Praxis durch den Bund "weitgehend nicht wahrgenommen" (*Wolst 1974, S. 121*).

Erhebliche Bedeutung haben in diesem Zusammenhang die "Hinweise zu § 16 FStrG" und die "Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz" (PlafeR), welche die Planfeststellung in ihren Bestimmungen erläutern oder "authentisch" interpretieren (*Ronellenfitsch 1986, S. 128*). Sie sind in Zusammenarbeit von BMV und den Straßenverwaltungen der Länder erarbeitet und als Allgemeines Rundschreiben Straßenbau veröffentlicht worden (*VkBl. 1974, S. 76 ff. und VkBl. 1984, S. 189 ff.*). Wie oben bereits angedeutet, handelt es sich *nicht* um Verwaltungsvorschriften des Bundes, auch wenn sie im amtlichen Teil des Verkehrsblattes zu finden sind. Fickert charakterisiert sie als "bindende Empfehlung an die obersten Straßenbaubehörden" der Bundesländer, "die Richtlinien durch Einführungserlasse als Dienstvorschrift mit entsprechender Verbindlichkeit für die übrigen Länderbaubehörden einzuführen" (*Fickert 1978, S. 83*).

Allgemein gilt hinsichtlich der Finanzierung von Bundesfernstraßen, daß nach Art. 104 a Abs. 2 GG der Bund die Kosten für das Handeln der Länder im Bundesauftrag trägt. Ergänzend definiert § 3 Abs. 1 Satz 1 FStrG, daß die Straßenbaulast "alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Bundesfernstraßen zusammenhän-

genden Aufgaben" einschließt (vgl. auch § 6 des Bundesstraßenvermögensgesetzes). Nach § 2 FStrAbG ist die Bundesregierung - "nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel" - verpflichtet, die Finanzierung des Ausbaus des Straßennetzes zu gewährleisten - der Bund trägt also die Kosten für die Sach- bzw. Zweckausgaben (*Friauf 1980, S. 214*).

Abschließend ist noch auf die Bauprogrammplanung einzugehen: Sie koordiniert in zeitlicher und finanzieller Hinsicht den politisch festgelegten Bedarfsplan mit der Finanzplanung.

Die auf einen Fünfjahreszeitraum bezogene Planung der Bauprogramme kann deshalb als "Nahtstelle" (*Kodal/Krämer 1985, S. 803*) zwischen Bedarfsplanung auf der einen, der Finanzplanung auf der anderen Seite (§§ 9 und 10 StabG, § 50 HGrG) gesehen werden. Sie legt die Projekte fest, die im Finanzrahmen und den Kontingenten der Länder mittelfristig realisiert werden können. Die Programmplanung ist mit rollierenden Maßnahmen flexibel ausgelegt. Im Anschluß an die Bedarfsplanungen werden diese Abstimmungen in den verwaltungsinternen Fünfjahresplänen festgehalten. Die finanzielle Konkretisierung des politisch entschiedenen Ausbaubedarfs beinhaltet eine Verteilung der Finanzmittel auf einzelne Baumaßnahmen. Der Fünfjahresplan setzt so den Ausbaubedarf in Baumaßnahmen um und steuert die Verwirklichung im Rahmen von Dringlichkeitsstufen (*Kodal/Krämer 1985, S. 803, anderer Ansicht: Vetterl 1985, S. 29*). Sie sind Grundlage der jährlichen Haushaltspläne (Straßenbaupläne), welche am Ende der mit dem Bedarfsplan beginnenden zeitlichen und finanziellen Konkretion der einzelnen Vorhaben stehen (*ebd.*). Der jährliche Straßenbauplan enthält die Maßnahmen, die im laufenden Haushaltsjahr gebaut werden sollen und beinhaltet Angaben zu den Gesamtkosten eines Projekts, Ausgaben in den Vorjahren und Mittelanforderungen für das laufende Jahr¹⁸⁾. Er ist Anlage zum Haushaltsplan des Bundesverkehrsministeriums gemäß Straßenbaufinanzierungsgesetz.

Läßt man die einschlägigen Bestimmungen zu Planung und Bau von Bundesfernstraßen also Revue passieren, so scheint es auf den ersten Blick so zu sein, daß der Planungs- und Entscheidungsprozeß in hohem Maße verrechtlicht sowie politisch und bürokratisch reguliert ist.

Fragt man nach der Handlungsautonomie der beteiligten hoheitlichen Akteure in einem solchen "Dickicht" (*Wollmann 1979*), zeigt sich aber, daß - trotz scheinbar hoher Regelungsdichte - aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe, Mangel an Normdefinitionen und materiellen Regelungen sowie wegen lückenhafter Ver-

fahrensvorschriften - ein erheblicher Handlungsspielraum für insbesondere die planende Verwaltung gegeben ist. Grundgesetz, Fachgesetze und Verfahrensvorschriften sind zwar materielle und formale Schranken der Planung. Andererseits kommt ihr ein gerüttelt Maß an planerischer Gestaltungsfreiheit zu. Anders als der Typ der Eingriffsverwaltung kann die planende Verwaltung durch ihre "relative Ungebundenheit" (*Wahl 1982, S. 52*) oder durch ihr Recht "zur autonomen Maßstabsetzung" gekennzeichnet werden (*Beckmann 1986, S. 508*). Falsch wäre jedenfalls die Vorstellung, "das Verwaltungshandeln sei größtenteils durch die bereits im Gesetz gegebenen Vorentscheidungen und objektiven Maximen (...) determiniert" (*Hufen 1986, S. 32 f.*).

III. Fernstraßenplanung als Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß

Die *Initiative* zur Planung von Fernstraßen liegt in der Bundesrepublik Deutschland bei den Ländern. Der "planerische Wille" der Bundesrepublik kommt deshalb im Sinne einer "Planung von unten" zustande - unbeschadet der "Kompetenz des letzten Wortes", des Bundestages. Insgesamt unterliegt die Fernstraßenplanung den Regeln der Kooperation und Koordination zwischen Bund und Ländern, wobei der Bund hinsichtlich Planungskompetenz und Informationsstand eher der schwächere Partner sein dürfte.

Der gesamte Planungsprozeß läßt sich in die Bedarfsplanung (1) und die Objektplanung (2) unterteilen (*Reh 1988*).

1. Bedarfsplanung

Am Beginn der Entwicklung seines "planerischen" Willens sammeln die Gebietsreferate des Bundesministeriums für Verkehr (BMV) die Vorhabensanmeldungen der einzelnen Länder und prüft ihre Bauwürdigkeit nach einem spezifischen Bewertungsverfahren (vgl. *Reh 1988*, S. 30 f.). Diese Bauprüfungen sind auch aus finanzpolitischen Erwägungen heraus gefordert: Die Bundeshaushaltsordnung vom 19.8.1969 schreibt in § 7 Abs. 2 vor, für "Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung (...) Nutzen-Kosten-Untersuchungen" anzustellen (BGBl. 1969 I, S. 1284, vgl. § 6 Abs. 2 des Haushaltsgrundsatzgesetzes v. 19.8.1969, BGBl. I, S. 1273).

Neben anderen Gesichtspunkten ist die bedeutsamste Grundlage solcher Bewertungen das zukünftige Verkehrsaufkommen auf den einzelnen Strecken, basierend auf einer bedingten Prognose der Motorisierung und der Nachfrage nach Straßenverkehrsleistungen auf bestimmten Abschnitten. Weiterhin werden "sonstige öffentliche Belange" miteinbezogen: Seit 1971 ist in den Bedarfsplangesetzen die Berücksichtigung der Raumordnung, seit 1986 die des Umweltschutzes und des Städtebaus gefordert (3. FStrAbÄndG vom 21.4.86, BGBl. I, S. 557).

Finanzielle Zwänge und Probleme der Durchsetzbarkeit sind spätestens seit Mitte der 70er Jahre nicht mehr vernachlässigbare Randbedingungen. Der knappe Finanzrahmen ist es auch, der dazu führt, daß angesichts eines weitaus höheren angemeldeten Bedarfs die Vorhaben nach Dringlichkeit geordnet werden. Auf einer Verkehrsministerkonferenz erfolgt dann eine Diskussion und Abstimmung mit

den Ländern. Seit 1976 existiert auch ein Arbeitskreis, in dem die Länder, parallel zur Bedarfsplanung, über die Planung informiert werden.

In Verhandlungen zwischen den Fachverwaltungen der Länder und des Bundes - den "vertikalen Ressortbrüderschaften" (*Frido Wagener*) - werden dann die Bewertungsergebnisse bei einzelnen Strecken und Fragen der Durchführbarkeit (Planungsstand, Zusammenhang mit anderen Baumaßnahmen im Lande, Widerstände gegen das Vorhaben etc.) diskutiert. Es werden Korrekturen von Eingabedaten vorgenommen, die - wenn sie vom BMV akzeptiert werden - die Ergebnisse der Berechnungen und Bewertungen und die Rangfolge der Maßnahmen verändern können.

Der BMV gesteht den Ländern mit Rücksicht auf spezifische Bedingungen der Durchführung vor Ort und die lange Planungsdauer zu, einen Austausch zwischen den Dringlichkeitsstufen vorzunehmen, wodurch aber Länderquoten und das Finanzvolumen nicht verändert werden dürfen. Zu solchen pragmatischen Zugeständnissen gehört auch, daß Maßnahmen, mit deren Bau begonnen wurde, oder die bereits planfestgestellt sind, nicht mehr dem Bewertungsverfahren unterworfen werden ("Überhang"). Hierdurch wird das Bewertungsverfahren und werden die Ziele des Bundes relativiert - Garlichs schließt aus seiner Analyse der Austauschprozesse in den 70er Jahren die Manipulierbarkeit der Bewertungsprinzipien (*Garlichs 1979, S. 86*). In der Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzesentwurf versuchen die Länder nochmals, kleinere Umstufungen zu bewirken. Von Vermittlungsverfahren wurde bisher aber abgesehen.

Der Bedarfsplan, welcher die Bauwürdigkeit der Vorhaben nach den verkehrspolitischen Zielen des Bundes, nicht aber die Linienführung des jeweiligen Projekts festlegt, ermöglicht seit Ende der 70er Jahre den Ländern, bei der Durchführung auf Durchsetzungsprobleme mit "Planungsreserven", Maßnahmen aus Sonderprogrammen (v.a. Ortsumgehungen) und Vorziehen nachrangiger Projekte - jeweils mit Zustimmung des BMV - flexibel zu reagieren, um ihre Mittelkontingente "verbauen" zu können. Die Bedarfsplanentscheidung wird dadurch weiter in ihrer Bedeutung eingeschränkt - ein Gesichtspunkt, der bei der Frage der Bindungswirkung des Bedarfsplans Gewicht erlangt. Das Bewertungsverfahren - so könnte man schlußfolgern - dient daher weniger der verbindlichen Festlegung der bauwürdigen Straßen, als vielmehr der Verteilung finanzieller (Bundes-) Mittel auf die einzelnen Länder. Dadurch soll aber nicht in Abrede gestellt werden, daß die Prerogative für die Bedarfsplanung beim Parlament liegt.

2. Objektplanung

Die Objektplanung schließt sich als ausführender Teil an die Bedarfsplanung an. Sie wird von der Landesverwaltung nach den Vorgaben und unter der Aufsicht des BMV abgewickelt. Dabei soll in der Abwägung aller vorhabensspezifischen Belange nicht nur über das "wie", sondern auch über das "ob" einer Straße ("Null-Variante") befunden werden.

Die Objektplanung umfaßt einen verwaltungsinternen Planungs- und Willensbildungsprozeß, der mit der Linienbestimmung endet (a), sowie die Planfeststellung als Verwaltungsverfahren, dessen Endpunkt der Planfeststellungsbeschluß mit Außenwirkung ist (b).

a) *Linienplanung, Linienbestimmung* (*Vorbereitende überörtliche Straßenplanung*)

Während die Bedarfsplanung und damit der großmaßstäbliche Bedarfsplan (1:750.000) neben der allgemeinen Aussage zur Bauwürdigkeit einer Strecke kaum Hinweise zur Linienführung und Straßencharakteristik enthält, führt die Linienplanung eben zu diesem Zweck eine "Konkretisierung im Gelände" herbei (Kodal/Krämer 1985, S. 803). Träger der Planung sind die Verwaltungen in den Ländern. Die endgültige Entscheidung über die Linienbestimmung wird gemäß § 16 Abs. 1 FStrG vom BMV "im Einvernehmen mit den an der Raumordnung beteiligten Bundesministern und im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder" getroffen. Sie steht am Ende zunehmender sachlicher Konkretion (*ibd.*, S. 804) der Planung, ist an die (Auftrags-)Verwaltung gerichtet und entfaltet eine spezifische Bindungswirkung (*ibd.* S. 830, *s.a. Ibler 1989*).

Bürgerschaftliche Partizipation ist im FStrG in dieser Phase nicht vorgesehen, während *Träger öffentlicher Belange*, die tangiert sind, "tunlichst" (*v. Mutius 1980, S. 281*) in das Verfahren miteinzubeziehen sind. Diese "organschaftliche Partizipation" (*v. Mutius 1982, S. 167*) folgt außer aus § 16 FStrG auch aus der Pflicht zur gegenseitigen Abstimmung aller öffentlichen Planungen nach § 4 Abs. 5 ROG "in Verbindung mit den landesrechtlichen Vorschriften über die Einschaltung der Landesplanungsbehörde in das Abstimmungsverfahren, sowie aus einzelnen Fachgesetzen", die "eine Verpflichtung zur Einschaltung anderer Behörden schon bei der vorbereitenden Straßenplanung (z.B. § 3 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG; § 8 Nr 2 des Bundeswaldgesetzes)" (*Kodal/Krämer 1985, S. 827 f.*) be-

inhalten. Die planerische Abstimmung verläuft in der Praxis gleichzeitig und aufeinander bezogen auf der Ebene des Landes und des Bundes.

Durch die Bestimmungen des UVPG ist mittlerweile im Blick auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit festgelegt, daß bei der Linienbestimmung die Unterlagen nach § 6 UVPG in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben vermutlich auswirken wird, ein Monat zur Einsicht auszulegen ist. Bis zwei Wochen nach Auslegungsende kann sich jeder äußern. Die Öffentlichkeit ist dann über die Entscheidung zu unterrichten (§ 15 Abs. 1 und 2 UVPG). Ein Mitwirkungsrecht der nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbände gibt es bei der Linienbestimmung nicht, dies ist erst im Planfeststellungsverfahren - § 29 Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG - vorgesehen.

Ein Raumordnungsverfahren (als Teil des von den Straßenverwaltungen der Länder durchgeführten Linienbestimmungsverfahrens) konnte bis vor kurzem mit Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden (*Blümel 1980, S. 327*). Die gesetzlichen Regelungen sahen eine Beteiligung Privater nicht vor. Nach den entsprechenden Verwaltungsvorschriften aber konnte die Landesplanungsbehörde - wenn es "zweckmäßig" erschien - neben juristischen Personen, Vereinen und Verbänden auch natürlichen Personen die Gelegenheit zur Stellungnahme einräumen. Bei Erörterungen oder Ortsbesichtigung konnte sie - wenn es "notwendig" ist - angehört werden (Vgl. z.B. *die Verwaltungsvorschriften des Innenministeriums Baden-Württemberg, GABl. 1978, Nr. 38, Abs. 5.3.4; s.a. Informationen zur Raumentwicklung 1979, S. 101 ff.*). Die Neufassung des ROG sieht jetzt vor, daß bei der Prüfung der Umweltverträglichkeit das Vorhaben öffentlich bekanntgegeben, Gelegenheit zur Einsicht und Äußerung gegeben sowie die Öffentlichkeit von der Entscheidung informiert wird (§ 6a Abs. 4 ROG).

● *Zum Verfahren der Linienbestimmung*

Das Verfahren der Linienbestimmung (vgl. Hinweise zu § 16 FStrG, *VKbl 1974; s.a. Becker 1977, S. 303 ff.*) wird durch die Straßenbauverwaltung des Landes mit einer Benachrichtigung des Bundesministers für Verkehr eingeleitet, die schon in diesem Stadium des Verfahrens eine Übersichtskarte und einen schriftlichen Erläuterungsbericht enthält. Dieser vorläufige Erläuterungsbericht wird zunächst nur die verkehrliche und raumordnerische Bedeutung des Vorhabens charakterisieren.

An der dann beginnenden Vorbereitung der Linienbestimmung durch die Länderverwaltung - gegebenenfalls im Modus eines Raumordnungsverfahrens (vgl. *Blümel 1980, S. 325*) - wird zur Herstellung des *Benehmens* die Landesplanungsbehörde beteiligt. Das Landesplanungsrecht bestimmt, in welchem Umfang die Landesplanungsbehörde ihrerseits Behörden und Träger öffentlicher Verwaltungen und die Kommunen beteiligt.

Im Rahmen der Herstellung des *Benehmens* mit der Landesplanungsbehörde wird diese Stellungnahmen landesrechtlicher Träger fachlicher oder überfachlicher Planungen einholen. Die Landesplanung faßt deren Stellungnahmen für die Straßenbauverwaltung im Sinne einer Koordination mit bestehenden Programmen und Plänen wie Gebietsentwicklungsplänen oder sonstigen Regionalplänen zusammen.

In Nordrhein-Westfalen beispielsweise entwickelt sich die Vorbereitung der Linienbestimmung folgendermaßen (*Becker 1977, S. 310 ff.*): Zunächst stimmt die Straßenbauverwaltung ihre planerische Konzeption mit der obersten Straßenbaubehörde des Landes in sogenannten *Planungsbesprechungen* ab. Bereits in dieser Phase ist u.U. der Bundesminister für Verkehr beteiligt. Gegenvorstellungen Beteiligter können sich in Wahllinien niederschlagen.

An diese Planungsbesprechungen schließt sich das sogenannte *Erörterungsverfahren* an, das zunächst schriftlich vorbereitet wird und dann zu einem Erörterungstermin führt. Im Erörterungstermin werden die Notwendigkeit der Planung, die Verkehrs- und Streckencharakteristik sowie Linienführung und Varianten im einzelnen diskutiert. Beteiligte des Erörterungstermins sind die Stellen der Raumordnung, der Landesplanung, des Städtebaus. Zur Vorbereitung der Linienbestimmung sind durch die Straßenbauverwaltung im Blick auf das Einvernehmen mit den an der Raumordnung beteiligten Bundesministern auch schon die Bundesbehörden zu hören, deren Planungen durch das Vorhaben berührt werden. Dabei kann es sich z.B. um die Wehrbereichskommandos (wegen Belangen des Militärstraßennetzes) oder die Verteidigungslastenreferate der Bundesländer (wegen Belangen der Stationierungskräfte) handeln.

Seit kurzem ist laut UVPG für die Linienbestimmung die Umweltverträglichkeit nach dem Planungsstand zu prüfen, die Öffentlichkeit zu unterrichten und Gelegenheit zur Äußerung zu geben (§ 15 Abs. 1 und 2 UVPG).

Die endgültige Ausführung des Erläuterungsberichts wird - als Teil der schließlich dem BMV zuzuleitenden Planungsunterlagen - die *Gründe* für die Wahl einer bestimmten Linie enthalten und soweit möglich auch die Abwägung berührter Belange thematisieren. Der Erläuterungsbericht soll andere erwogene Trassen in einer vergleichenden Wertung der Wahllinie gegenüberstellen. Dieser konkretisierte Bericht wird zusammen mit den Planungsunterlagen dem BMV übersandt, wenn die endgültige Entscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG fallen soll (erst mit dieser Übersendung beginnt das eigentliche Bestimmungsverfahren). Diese enthalten eine Übersichtskarte (i.d.R. 1:25.000). Darin sind die diskutierten Trassenvarianten und die zu bestimmende Linie eingezeichnet.

Die Linienbestimmung ist dann noch vom *Einvernehmen* mit den an der *Raumordnung* beteiligten Bundesministern¹⁹⁾ abhängig. Das FStrG umschreibt mit diesem Erfordernis ein verwaltungsmäßiges Zusammenwirken mit Zustimmungsvorbehalt: Eine Entscheidung kann ohne das - vorgängig hergestellte - Einvernehmen nicht zustande kommen.

Eine Möglichkeit des Bundesministers für Verkehr, bei der Linienbestimmung vom Verfahren des § 16 Abs. 1 FStrG abzuweichen, besteht nicht²⁰⁾. Das Einvernehmen des für Raumordnung zuständigen Ministers ist auch dann erforderlich, wenn schon bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Zielen der Raumordnung die durch das Raumordnungsgesetz vorgesehene Beteiligung des Bundesministers für Verkehr stattgefunden hat (§ 6 Abs. 1 Buchstabe c ROG).

Im Mittelpunkt der Linienentscheidung²¹⁾ durch den BMV soll die Abwägung aller Belange stehen und zwar als "Abwägungsprozeß der gleichen Art" wie er "für die rechtsverbindliche Planungsstufe" (*Kodal/Krämer 1985, S. 825*) gelten sollte: "Auch wenn mit der Planung nach § 16 FStrG die Linienführung nur in ihrem generellen Verlauf bestimmt wird, ist schon bei diesem frühen Stadium der Planung darauf zu achten, daß in die Abwägung auch andere öffentliche Belange (z.B. die des Umweltschutzes) und gewichtige private Interessen einbezogen werden". (*Hinweise zu § 16 FStrG, VkB1. 1974, S. 77*).

Die Linienentscheidung hat verwaltungsinterne Bindungswirkung. Eine mittelbare Außenwirkung entfaltet die Linienbestimmung, falls Planungsgebiete festgelegt werden mit der Folge, daß keine wertsteigernden oder für die Straßenplanung nachteiligen Veränderungen mehr in diesen Zonen vorgenommen werden dürfen (Veränderungssperre). Dennoch ist die Linienbestimmung keine selbstän-

dige Teilentscheidung und kann so nicht verwaltungsgerichtlich angefochten werden (*BVerwGE 62, S. 346*). Durch Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes wurde nunmehr die verwaltungsinterne Bindungswirkung gesetzlich fixiert: Sowohl "für die Linienbestimmung nach § 16" wie "für die Planfeststellung nach § 17 des Bundesfernstraßengesetzes" sei "die Feststellung des Bedarfs" verbindlich (§ 1 Abs. 2 *FStrAbG*).

• *Zum weiteren Ablauf nach der Linienbestimmung*

Von der Entscheidung des BMV wird zunächst die oberste Straßenbaubehörde des Landes (durch Mitteilung oder Erlaß) unterrichtet. Kenntnis nehmen dann in der Folge auch Straßenbaubehörden und weiteren Beteiligten, insbesondere die Gemeinde und Kreise, die diese Entscheidung in ihre Planungen aufzunehmen haben. Das *FStrG* schreibt aber kein förmliches Verfahren vor.

An die Linienentscheidung schließt sich die Erstellung eines Vorentwurfs an, der eine Beurteilung der Maßnahmen im Blick auf Zweckmäßigkeit, Umweltverträglichkeit, sparsame Mittelverwendung, Kostenbeteiligung Dritter und die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften und der "Regeln der Technik" (*Reh 1988, S. 37*) ermöglichen soll. Festgelegt werden dabei Straßenquerschnitt, Linienführung, Höhenführung (Gradiente), Knotenpunkte, Bauwerksgestaltung und Art der Ausführung.

Mit dem Vorentwurf werden detaillierte Kostenberechnungen, ein Finanzierungsplan und - bei schwerwiegenden Eingriffen in Natur und Landschaft - ein Landschaftsplan erstellt, aus dem der vor Durchführung der Maßnahme vorhandene Bewuchs und die Maßnahmen zur Einbettung der Straße in die Landschaft ersichtlich sein sollen.

Eine weitere Maßstabsvergrößerung und die - "parzellenscharfe" - Darstellung des Land- und Grundstücksbedarfs erfolgt im sogenannten Bauentwurf.

Die Planaufstellung für das Planfeststellungsverfahren geht über die technischen Aspekte weit hinaus. Vollständigkeit und Detaillierungsgrad der Unterlagen²²⁾ ergeben sich dabei aus den notwendigen Entscheidungen, welche durch die Planfeststellung getroffen werden müssen. Zusammen mit der Frage, ob das Vorhaben zur Ausführung zugelassen wird, geht es im wesentlichen darum,

- "in welcher Gestaltung der Plan für das Vorhaben ausgeführt werden darf;

- welche Folgemaßnahmen an anderen Anlagen in diesem Zusammenhang erforderlich und zulässig sind;
- welche Grundstücke hierfür benötigt werden;
- welche Maßnahmen zum Schutz der Allgemeinheit oder zur Wahrung privater Rechte gegen nachteilige Wirkungen des Vorhabens erforderlich sind;
- ob und welche öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen den Vorhabensträgern und den vom Vorhaben Betroffenen rechtsgestaltend geregelt werden müssen" (Kodal/Krämer 1985, S. 873).

Ermöglicht werden muß also, "den Anlaß und alle voraussehbaren Auswirkungen des Vorhabens auf das öffentliche Wohl und auf private Belange, insbesondere auf fremde Anlagen, und damit auch auf den Kreis der Betroffenen, sowie die vom Vorhabensträger in Aussicht genommenen Maßnahmen zum Ausgleich störender Einwirkungen ausreichend erkennen zu können" (*ibd.*, S. 1006 f.). Insbesondere gilt diese Informationsfunktion im Blick auf die vom Vorhaben Betroffenen. Demzufolge kommen dem Bauwerksverzeichnis und dem Grunderwerbsplan große Bedeutung zu.

Mit der Planaufstellung sind die Vorbereitungen für das Planfeststellungsverfahren (mit dem Ziel der Planfeststellung) abgeschlossen.

b) *Planfeststellungsverfahren (verbindliche überörtliche Straßenplanung)*

Ziel des Verfahrens (s.a. Kapitel III) ist die Planfeststellung als förmlicher Beschluß, wodurch die Zulässigkeit des Straßenbauvorhabens im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt wird sowie alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger der Straßenbaulast und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt werden. Die Planfeststellung ist eine einheitliche Sachentscheidung, in der alle in Betracht kommenden Belange gewürdigt und abgewogen werden.

Durch die Zuleitung des Plans an die Anhörungsbehörde bzw. die beteiligten Stellen wird das Anhörungsverfahren in Gang gesetzt. Die Anhörung bezieht sich auf das gesamte Vorhaben in der durch den Plan dargestellten Form.

Das Verfahren umfaßt im einzelnen:

- Öffentliche Auslegung der Planunterlagen;
- Einholung von Stellungnahmen beteiligter Behörden und Stellen, der Kreise und Gemeinden;
- Unterrichtung privater Betroffener (i. d.R. durch Planoffenlegung);

- Entgegennahme von Einwendungen bzw. Stellungnahmen;
- Erörterung in mündlicher Verhandlung und
- Bekanntmachung des Ergebnisses (Zustellung, Auslegung).

Im Anhörungsverfahren ist also erstmals das gesamte Vorhaben (und später das Ergebnis) verpflichtend transparent zu machen (Planoffenlegung), die Möglichkeit von Einwendungen und Stellungnahmen sowie deren Erörterung einzuräumen. Erst das UVP-Gesetz hat nunmehr die Möglichkeit geschaffen, diesen Zeitpunkt nach vorne zu verlegen - in das Linienbestimmungsverfahren.

Nach dem Anhörungsverfahren stellt die Planfeststellungsbehörde den Plan fest. Sie entscheidet dabei unter anderem auch über Einwendungen, über die im Anhörungsverfahren eine vorläufige oder keine Einigung erzielt worden ist. Nach der letzten Änderung regelt das FStrG, daß die Weisung des BMV dann einzuholen sei, wenn zwischen Planfeststellungsbehörde und einer Bundesbehörde Meinungsverschiedenheiten bestehen (§ 17. Abs. 5 FStrG n.F.)

Für die Beteiligung der Öffentlichkeit sind die folgenden Aspekte des Anhörungsverfahrens von Bedeutung.

● *Planoffenlegung*

Durch die Offenlegung werden die vom Vorhaben Betroffenen und die Öffentlichkeit allgemein über das Vorhaben informiert. Damit wird überhaupt erst die Voraussetzung für eine "Beteiligung" geschaffen, insbesondere für die Gewährung rechtlichen Gehörs. Zugleich ist die Planoffenlegung Grundlage für die Verbesserung der Informationslage der Behörde - erfüllt also eine "doppelte Funktion" (*Kodal/Krämer 1985, S. 1012*)! Während § 18 Abs. 3 a.F. (ebenso § 73 Abs. 3 VwVfG) lediglich davon sprach, daß der Plan auszulegen sei, sind die Verwaltungsvorschriften entsprechend konsequent: Während der öffentlichen Auslegung kann "jedermann", der interessiert ist - ohne Begründungszwang - den Plan einsehen (*Plafel Abs. 15*).

"Akteneinsicht" andererseits ist nur "nach pflichtgemäßem Ermessen" zu gewährleisten (§ 72 Abs. 1 VwVfG). Diese Begrenzung des Informationsanspruchs wird u.a. damit gerechtfertigt, daß aufgrund der Planauslegung "umfassende Information gewährleistet" sei. Auf dieser Grundlage sei dann das Erheben von Einwendungen in mündlicher Verhandlung die Einforderung zusätzlicher Informationen möglich. Dadurch seien bessere Informationen zu erlangen" als durch bloße

Akteneinsicht möglich wäre" (Fickert 1978, S. 295. Zur Akteneinsicht s.a. Schwab 1989).

Eine besondere Stellung kommt den anerkannten Naturschutzverbänden zu. Ihnen ist dann Gelegenheit zur Einsicht in einschlägige Gutachten und zur Äußerung zu geben, wenn das Vorhaben in Natur und Landschaft eingreift (§ 29 Abs. 1 Nr. 4 in V.m. Abs. 2f. und § 8 BNatSchG. Vgl. a. Kodal/Krämer 1985, S. 963, Fickert 1978, S. 217 f.). Die Planfeststellungsrichtlinien des Bundes (Nr. 13 Abs. 3) sehen vor (und das bekräftigt z.T. die Rechtssprechung), daß die Anhörungsbehörde die entsprechenden Verbände von der Offenlegung der Pläne unterrichtet.

- *Einwendungen und Stellungnahmen*

Durch das Anhörungsverfahren soll (privaten) Beteiligten und Betroffenen die Möglichkeit gegeben werden, sich zu äußern. Dabei ist der Kreis derjenigen, die sich äußern können, ebenso weit gefaßt wie der Inhalt dieser Äußerung. Es kann sich zum einen "jeder" zum Vorhaben äußern, dessen Belange berührt sind, oder "der sich in seinen Belangen berührt fühlt" (s. "Beteiligte, Betroffene - ein Exkurs", S. 32 ff.). Ermöglicht werden dadurch neben dem Vorbringen von Einwendungen auch Anregungen und Vorschläge, wobei sich der Planfeststellungsbeschluß auf die "Einwendungen" von *in ihren Interessen Betroffenen* im engeren Sinn beschränkt (§ 18 Abs. 6 FStrG a.F. und § 73 Abs. 6 VwVfG sprechen von Betroffenen und solchen, die Einwendungen erheben. Letztere können, müssen aber nicht in ihren Rechten Betroffene, d.h. auch Klagebefugte sein (Blümel 1982, S. 52)). Zum anderen sind auch die Inhalte der Einwendungen und Stellungnahmen nicht begrenzt. Sie können sich (als Kritik, Anregungen, Vorschläge) auf formale und technische Aspekte des Vorhabens ebenso beziehen wie auf das breite Spektrum möglicher Auswirkungen.

Wie schon zuvor bei der Planoffenlegung, dient also die Möglichkeit, Einwendungen und Stellungnahmen vorzubringen, nicht nur dem Schutz individueller Rechte von Betroffenen, sondern hat zugleich eine Informationsfunktion für die Behörde und bietet die Möglichkeit des Einbezugs von Bürgern in politisch-administrativen Entscheidungsprozesse.

Einwendungen konnten nach den mittlerweile aufgehobenen Bestimmungen des FStrG bis zu zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist vorgebracht werden (§ 18 Abs. 6 FStrG a.F.; § 73 Abs. 4 VwVfG), wobei die Fristsetzung keine materielle Präklusion darstellte, aber als formelle Präklusion wirken konnte.

● *Erörterungstermin als mündliche Verhandlung*

Der Erörterungstermin ist grundsätzlich nicht-öffentlich. Unter Leitung der Anhörungsbehörde wird der Plan mit dem Vorhabensträger, den beteiligten Behörden, den "Betroffenen" sowie denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, erörtert. Gegenstand der Verhandlung waren laut FStrG a.F. die eingegangenen Einwendungen und die Stellungnahme der Behörden. Es konnten auch verspätet eingegangene und erstmals im Erörterungstermin vorgebrachte Einwendungen erörtert werden (§ 18 Abs. 6 FStrG a.F.; § 73 Abs. 6 VwVfG). Die Planfeststellungsrichtlinien sprechen davon, daß "Einwendungen und Stellungnahmen mit Beteiligten und Betroffenen (zu) besprechen" sind (*PlafeR, Abs. 17 ff.*).

Zur Verhandlung lädt die Anhörungsbehörde die Straßenbaubehörde als Vertreterin des Vorhabensträgers, die beteiligten Behörden, die Betroffenen und Einwender schriftlich, sofern der Termin nicht bereits in der Bekanntmachung über die öffentliche Auslegung bestimmt worden war²³). Da der Personenkreis sehr groß sein kann, beschränkte das FStrG in der alten Fassung und beschränkt das VwVfG die individuelle Einladung auf Vorhabensträger, Behörden und Einwender. Für die Benachrichtigung der übrigen Betroffenen gilt eine ortsübliche Bekanntmachung mindestens eine Woche vor dem Termin als ausreichend (*Kodal/Krämer 1985, S. 1017*). Bei mehr als 300 Benachrichtigungen können diese durch öffentliche Bekanntmachung im amtlichen Verkündungsblatt und in der örtlichen Presse ersetzt werden (§ 18 Abs. 5 Nr. 4 und § 18 Abs. 6 FStrG a.F. i.V.m. § 73 Abs. 6 VwVfG).

● *Zustellung, Auslegung*

Eine weitere informatorische Funktion des Anhörungsverfahrens wird durch die Bekanntmachung des Ergebnisses gewährleistet: Laut § 18a Abs. 4 FStrG a.F. war der Planfeststellungsbeschluß den "Beteiligten, über deren Einwendungen entschieden wird, mit Rechtsbehelfbelehrung zuzustellen". Der Beschluß war ferner zur Einsicht auszulegen, Ort und Zeit der Offenlegung ortsüblich bekanntzumachen. Einschlägig hinsichtlich der Bekanntmachung und der Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses ist jetzt § 74 VwVfG.

● *Beteiligte, Betroffene - ein Exkurs*

Wer darf sich am Anhörungsverfahren beteiligen? Wer kann Einwendungen erheben, wer darf an der Erörterung des Vorhabens teilnehmen, wer ist "Betroffener"?

- Die einschlägigen Passagen des FStrG definierten, daß "jeder, dessen Belange (vom Vorhaben) berührt werden", Einwendungen erheben kann (§ 18 Abs. 4 FStrG a.F.). Diese Personen sind zugleich befugt, an der Erörterung teilzunehmen - und werden dadurch zu "Beteiligten". Die Bestimmungen des VwVfG hierzu sind identisch. Aus Kommentaren zum VwVfG kann man entnehmen, daß "Belange" Rechte, rechtlich geschützte Interessen oder "sonstige" (Belange) sind. Immer aber sollten es "eigene" Belange sein.
- In § 18 Abs. 6 FStrG a.F. wurde der Begriff der "Betroffenen" eingeführt - nicht aber näher definiert. Danach erfolgt die Erörterung außer mit den Einwendern auch mit den Betroffenen. Gleiches sieht auch das VwVfG vor. Sachlich ist der Begriff des "Betroffenen" enger (*Kopp 1986, S. 1092*).

Die *gesetzlichen Bestimmungen* definieren (bzw. definierten) also zwei Gruppen von "Beteiligten": Zum einen Einwender, zum anderen Betroffene. Während ersteren dieser Status nur bei berührten (eigenen) Belangen zugesprochen wird, ist bei letzteren von einer Charakterisierung durch eigene Belange oder subjektive Rechte abgesehen - wohl weil das als selbstverständlich vorausgesetzt wird. Ihnen wird aber offensichtlich die Teilnahme an der Erörterung (zusammen mit den Einwendern) zugestanden.

Die *Verwaltungsrichtlinien* deuten die obigen Bestimmungen im Sinne einer "Öffnung" des Verfahrens. Zum einen ist einwendungsberechtigt jeder, der sich betroffen "fühlt". Dazu, so darf man vermuten, muß man nicht zwingend oder faktisch in seinen eigenen Rechten oder rechtlich geschützten Interessen berührt sein. Zum anderen sind Gegenstand der Erörterung nicht nur Einwendungen, sondern auch "Stellungnahmen" - und solche - so interpretieren Kodal/Krämer - darf jedermann abgeben (*1985, S. 1015*).

Sieht man beide Regelungsebenen zusammen und bezieht die *Praxis* der Beteiligung mit ein, wird man im straßenrechtlichen Planungsverfahren zwar nicht von einer Jedermann-Beteiligung, aber doch von einer Öffnung des Verfahrens über den Kreis individueller Rechtsbetroffener *hinaus* sprechen können.

Unterscheidet man zwischen Rechtsbetroffenen-, Interessenten- und Popularteilnahme, so ist die Teilnahme bei Straßenbauvorhaben auf jeden Fall mehr als bloße Rechtsbetroffenenbeteiligung. Sie ist aber eigentlich auch mehr als eine Interessentenbeteiligung. Der Schlüssel zu einer weiteren Öffnung hin zum Popularteilnahmeverfahren liegt im Begriff des "Belangs". Darunter fallen auch "sonstige Interessen" (wirtschaftlich, gesellschaftlich, ideell) - also gewissermaßen 'jegliches' Interesse. Dadurch ist es nur noch sehr bedingt möglich, eine exakte Abgrenzung zur Jedermann-Teilnahme vorzunehmen. Die Teilnahme hat sich also "den Popularteilnahmeverfahren geöffnet" (Löwer 1981, S. 335; s.a. Steinberg 1982, S. 625).

Weiter gefestigt wird eine solche Einschätzung dadurch, daß das *Bundesverwaltungsgericht* bei Planfeststellungsverfahren das Recht auf Einwendungen nicht nur in ihren Rechten betroffenen Bürgern zuerkennt, sondern "schlechthin jedermann, dessen wirtschaftliche, gesellschaftliche, ideelle oder sonstige Interessen berührt sind". Dadurch wird zwar "die klare Abgrenzung, wie sie in § 13 Abs. 4 VwVfG und zu entsprechenden Vorschriften vorgesehen ist, im Planfeststellungsverfahren weitgehend aufgegeben" (Kopp 1978, S. 398 m.w.N.). Aber: Dem Charakter von Infrastrukturprojekten mit ihren z.T. erheblichen Risikoprofilen und ihrer spezifischen Eingriffsintensität bzgl. Räumen, Natur, Lebens- und Arbeitswelt von Menschen ist die Intensivierung der Öffentlichkeitsdimension politisch und gesellschaftlich durchaus angemessen²⁴) und ein hübsches Exempel für "reflexives Recht" (Teubner 1982).

Auch aus der Sicht der Verwaltung (bzw. bezüglich der Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung für das administrative System) ist dies durchaus sinnvoll. Ihre Informationslage wird (potentiell) besser, wenn über den engen Zirkel von Rechtsbetroffenen hinaus Äußerungen zum Vorhaben auch von anderen Betroffenen erfolgen können. Letztlich ist auch zu bedenken, daß die Beantwortung der Frage, wer nun wirklich "in seinen Belangen berührt ist", nicht bereits von vornherein feststeht oder offenkundig sein muß. Dies kann genaugenommen erst im Erörterungstermin geprüft und letztlich mit Abschluß des Verfahrens entschieden werden. Verwaltungspraktisch scheint es also funktional, einen größeren Kreis als nur Einwendungsberechtigte als am Verfahren Teilnehmende ins Auge zu fassen.

Von dieser Tendenz zur Erweiterung des Kreises der Einwender/Betroffenen nicht berührt ist der Umstand der Klageberechtigung (und zuvor der Pflicht der Verwaltung, sich nur mit Einwendungen im engeren Sinne im Beschluß auseinander-

zusetzten): Voraussetzung ist und bleibt die Verletzung in eigenen Rechten oder rechtlich geschützten Interessen.

3. Die Bürgerbeteiligung: Zusammenfassung und erste Einschätzung

Modi und Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb des Planfeststellungsverfahrens können abschließend anhand dreier Aspekte charakterisiert werden: Publizität, Möglichkeit von Einwendungen und Stellungnahmen durch Private und die mündliche Erörterung des Plans sowie der Einwände und Stellungnahmen.

- Publizität ist durch die Planoffenlegung bzw. die Benachrichtigung von Betroffenen zu Beginn des Anhörungsverfahrens gewährleistet, ferner durch Bekanntmachung des Beschlusses bzw. durch die Zusendung an die Einwender, über deren Einwände entschieden wurde. In dieser Hinsicht ist "Öffentlichkeit" ohne Einschränkungen angesprochen.
- Auf der Ebene von Einwendungen und Stellungnahmen ist ein tendenziell kleinerer Kreis als "die" Öffentlichkeit beteiligt (s. aber: Beteiligte, Betroffene - ein Exkurs, S. 32 ff.). Hier ist aber - anders als bei der informierenden Einbeziehung des Publikums - die Möglichkeit der Beeinflussung des Entscheidungsprozesses gegeben (nicht aber der Mitentscheidung). Die Verfahrensgestaltung soll deshalb auch nicht nur an den Interessen der Verwaltung, nicht nur am Ziel der möglichst reibungslosen Durchführung²⁵⁾ des beabsichtigten Vorhabens orientiert sein. Dem Bürger darf - so das Bundesverfassungsgericht in anderem Zusammenhang - nicht die bloße Kenntnisnahme der von der Verwaltung geschaffenen Tatsachen verbleiben; vielmehr ist die Eröffnung der Möglichkeit der Teilhabe für den Bürger an politisch administrativen Entscheidungsprozessen notwendig und dem grundgesetzlichen Verständnis der Stellung des Bürgers im Staat angemessen (*BVerfGE 45, S. 335, s.a. 53, S. 30 ff.*).
- Die Erörterung des Plans und der Einwände mit Beteiligten und Betroffenen schließlich macht die eigentliche Qualität bürgerschaftlicher Teilhabe aus. Dies allerdings nur, sofern Erörterung mehr ist als die bloße Abgabe von Stellungnahmen, in denen letztlich bereits aktenkundige schriftliche Aussagen lediglich wiederholt werden. Einschlägige fernstraßenrechtliche Kommentare heben häufig die Anforderung, die Erörterung als Diskurs auszugestalten (zumindest aber mehr als eine bloße Anhörung durchzuführen), hervor. Nach

Fickert soll das Vorbringen der Einwender nicht nur festgehalten ("protokolliert"), sondern es soll "das Für und Wider mit ihnen sachlich und ohne Zeitdruck *erörtert* (Hervorhebung durch mich, T.P.) werden" (Fickert 1978, S. 328). Dies ("Erörterung") "bedeutet, daß Stellungnahmen und Einwendungen mündlich vorgetragen und Argumente ausgetauscht werden können" (*ebd.*). Ähnlich spricht Hoppe vom mündlichen "Vortrag" und anschließender Aussprache (Hoppe 1980, S. 413), während der Kommentar von Hoppe/Schlarmann ergänzend darauf verweist, daß die Beteiligten die Möglichkeit haben müssen, "sich an den wesentlichen Punkten des Plans in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu äußern" (Hoppe/Schlarmann 1981, S. 48).

Auch durch die Rechtsprechung ist die Bedeutung des diskursiven Charakters einer Erörterung betont worden. Gibt das Verfahren dem Einwender nicht die Möglichkeit, seine "vorgebrachten Einwendungen gegen das Vorhaben anhand von Gegenvorbringen zu überprüfen, zu modifizieren oder auch fallen zu lassen", dann ist ihm "ein wesentlicher Teil des (vorgezogenen) Rechtsschutzes vorenthalten worden, den ihm sein Beteiligungsrecht sichern sollte" (BVerwGE 75, S. 291). Anders als die Einwegkommunikation der *Anhörung* zielt die Erörterung auf "Entscheidungsvorbereitung im Verfahren des Diskurses; dies bewirkt vermehrte Anforderungen an die Entscheidungsbegründung und zielt insoweit auf Legitimation" (v. Mutius 1982, S. 2151 im Rückgriff auf Luhmann). In diesem Sinn spricht auch das Bundesverfassungsgericht (bezogen auf das atomrechtliche Anhörungsverfahren) von einem "Prozeß der Kommunikation" zwischen Behörde und Beteiligten, der anzustreben sei, um eine "sachgemäße Berücksichtigung aller maßgeblichen Gesichtspunkte sicherzustellen" (BVerfGE 53, S. 77, s.a. S. 80). Erst das Gespräch der Verwaltung mit dem Bürger (BVerfGE 45, S. 335) über mit dem Vorhaben verbundene Auswirkungen auf private und öffentliche Belange, deren *Erörterung* also, erweitert Publizität und formale Beteiligung (durch bloß 'anzuhörende' Einwendungen) durch die Dimension öffentlicher Begründung. Dies gilt beiderseitig: Ist die Verwaltung gehalten, die Erforderlichkeit des Vorhabens zu begründen und hat sie der Pflicht, abzuwägen, zu genügen, gilt für die teilnehmenden Bürger die Notwendigkeit, plausibel und substantiiert ihre Einwände vorzutragen. Beide Seiten können so zu einem Modus der Entscheidung im Sinne einer "Gemeinwohlkonkretion" (Schmitt Glaeser 1984) beitragen.

Der Blick auf die Rahmenbedingungen und den Planungsablauf in den vorangegangenen Kapiteln zeigt, daß die rechtlich institutionalisierte, *unmittelbare* und

umfassende Bürgerbeteiligung bei Fernstraßenbauvorhaben auf einen spezifischen - und zwar zeitlich nachgeordneten - Abschnitt des Planungs- und Entscheidungsprozesses konzentriert ist (vgl. v. Mutius 1980, S. 279 ff.):

- Öffentlichkeit ist im Gesetzgebungsverfahren bei der überörtlichen *Rahmenplanung* nur repräsentativ vermittelt gegeben. "Publizität" ist hierbei nur dürftig ausgebildet.
- Öffentlichkeit ist indirekt über die Träger öffentlicher Belange innerhalb der vorbereitenden überörtlichen *Straßenplanung* und über Gemeinden und Kreise bei der Festlegung von Planungsgebieten beteiligt.
- Im Verfahren nach § 16 FStrG sind die Behörden zwar gehalten, "gewichtige private Belange" zu berücksichtigen. Die Identifikation und Würdigung dieser Belange bleibt aber ein exklusiver hoheitlicher Akt bar jeglicher verbindlich vorgeschriebener Kooperation mit dem Bürger. Das kürzlich erlassene UVP-Gesetz hat diese Situation nun etwas modifiziert. Es schreibt eine *Öffentlichkeitsunterrichtung* und eine *Öffentlichkeitsbeteiligung* bereits bei der Linienbestimmung vor. Allerdings wird die Möglichkeit zur Äußerung auf umweltrelevante Gesichtspunkte des Vorhabens begrenzt, die Äußerungen werden nicht erörtert und es werden keine Rechtsansprüche begründet (§§ 9 und 15 UVP-G).
- Bei der Vorbereitung der Planunterlagen wird durch die Planfeststellungsrichtlinien die Ermittlung der privaten Betroffenen vorgeschrieben. Auch ist vorgesehen, die Grundstückseigentümer zu hören, deren Grundbesitz nachteilig berührt wird.
- Erst bei Beginn der verbindlichen überörtlichen Planung setzt Bürgerbeteiligung - über das Anhörungsverfahren - insbesondere durch den Erörterungstermin ein. Jeder, dessen Belange berührt werden, kann sich zur Planung äußern; Stellungnahmen anderer "Beteiligter" sind möglich. Der Erörterungstermin ist dem Grundsatz nach *nicht* öffentlich, Beteiligung also auf die Teilnehmer am Verfahren (Einwender und Betroffene) begrenzt. Erst hier hat der Bürger die Möglichkeit, direkt - und nicht aggregiert - seine Meinung und Interessen einzubringen. Publizität ist durch das Offenlegungsverfahren gewährleistet.
- Danach, im Beschlußverfahren, ist eine bürgerschaftliche Partizipation nicht mehr vorgesehen - Publizität aber durch die öffentliche Bekanntgabe des Beschlusses verwirklicht. Um mit Hufen zu sprechen: Das Verfahren "verschwindet nach Sachaufklärung und Anhörung in den Binnenbereich der Verwaltung und kommt erst mit Bekanntgabe des Verwaltungsaktes wieder an die Oberfläche" (Hufen 1986, S. 188).

Wie zu sehen ist, findet eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei der *politischen Willensbildung* bezüglich eines Fernstraßenprojektes nicht statt. Bei der - wie man euphemistisch zu formulieren pflegt - "*vorbereitenden*" *Straßenplanung* gibt es im 'handfesten' Sinn des Wortes ebenfalls keine Beteiligung - durchaus aber Information der Öffentlichkeit (und spezifisch Betroffenen) und Diskussions- und Kom-

munikationsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit (mit dem Vorhabensträger). Im Grunde aber wird am Verständnis dieses Abschnitts als "Verwaltungsinternum" festgehalten. Durch die Vorschriften des UVPG zur Öffentlichkeitsbeteiligung sehen einige Kommentatoren diesen Charakter als gefährdet an (*Kern 1989*), andere verweisen auf das restriktive Verständnis von Öffentlichkeitsbeteiligung im Gesetz (*v. Mutius 1988*).

Erst im *Planfeststellungsverfahren* finden wir die direkte, aktive und gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext des "Anhörungsverfahrens". Hierin ist das gesamte Vorhaben (und später das Ergebnis) verpflichtend transparent zu machen (Planoffenlegung), die Möglichkeit von Einwendungen und Stellungnahmen sowie deren Erörterung einzuräumen.

Eine - auch für unser Fallbeispiel relevante - Möglichkeit der (frühzeitigen) Beteiligung sei ergänzend vermerkt:

- Hierfür bietet sich in Baden-Württemberg als einzigem Bundesland die Möglichkeit des Bürgerentscheids auf kommunaler Ebene an. Die Gemeindeordnung des Landes (i.d.F.v. 12.2.80) bestimmt in § 21 die Modalitäten und Voraussetzungen dafür, daß der Bürger anstelle des gewählten Parlaments entscheiden kann:

"Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, daß eine wichtige Gemeindeangelegenheit der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid).

Wichtige Angelegenheiten sind:

- die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist (...).

Durch die Hauptsatzung kann bestimmt werden, was darüber hinaus als wichtige Gemeindeangelegenheit gilt."

Ob § 21 einen Entscheid der Bürger über eine Bundesfernstraße (als "wichtige Gemeindeangelegenheit") allerdings überhaupt zuläßt, ist umstritten (vgl. *Seeger 1988*). Ein entsprechendes Votum wäre jedenfalls nur im Sinne einer Stellungnahme zu verstehen und nicht verbindlich für andere Gemeinden, Kreis, Land und Bund. Seine politische Wirkung allerdings wäre davon nicht berührt.

Insgesamt wird erkennbar, daß das *FStrG* durch die Lokalisierung der Beteiligung im nachgeordneten Anhörungsverfahren den Bürgern "nur relativ beschei-

dene Möglichkeiten zur Mitwirkung bei der Straßenplanung" zubilligt. Anders als im Bundesbaugesetz (mittlerweile abgelöst durch das Baugesetzbuch vom 8.12.86) hat der *Gesetzgeber* im Bereich des Straßenbaus auf eine Fortbildung der Öffentlichkeitsbeteiligung im *Fachplanungsgesetz* verzichtet (Zinkahn/ Fickert 1979, S. 20).

Er hat damit weder auf den Umstand einer veränderten politischen Kultur in der Bundesrepublik (Evers 1987, Linse 1989) noch auf den für ein akzeptanzwürdiges Beteiligungsverfahren kritischen Umstand reagiert: daß nämlich die "interessierte Öffentlichkeit und die möglicherweise Betroffenen von den Planungsabsichten regelmäßig erst nähere Kenntnis erhalten, wenn über das Ob der Planung, über die Auswahl zwischen sich anbietenden Trassen und damit über die Linienführung nach § 16 Abs. 1 FStrG bereits befunden worden ist" (Zinkahn/Fickert 1979, S. 20). Man wird aber angesichts der einschlägigen neuen Regelungen im Raumordnungsgesetz und im UVP-Gesetz immerhin entsprechende Erweiterungen der Mitwirkungsrechte festhalten können.

Diesen Aspekten versuchte die *Exekutive* schon recht frühzeitig Rechnung zu tragen. Sie hatte Ende der 70er Jahre Konzepte und Maßnahmen insbesondere zur vorgezogenen Bürgerbeteiligung - also bereits im Verfahren der Linienbestimmung entwickelt (s. IV.5). Über eine Reihe von Initiativen des BMV (Behr/Fritz-Vietta 1985, S. 143 ff.) setzte sich nach und nach das politische Leitbild der frühzeitigen Bürgerbeteiligung (*Straßenbaubericht 1979, BT-Drs 8/4129, S. 17*) auch in den Ländern durch.

Entsprechend reagiert hat auch die *Verwaltungspraxis*. In vielen Bundesländern hat es sich eingebürgert, schon in der Phase der Linienbestimmung die Öffentlichkeit zumindest zu informieren, bevor die Trassenwahl erfolgt. Auch weitergehende Strategien zu Öffentlichkeitsbeteiligungen werden praktiziert. Dabei wird nicht nur informiert, sondern es wird auch die Möglichkeit zur Äußerung gegeben, sowie versucht, diese Stellungnahme in den Entscheidungsprozeß einzuspeisen.

Die untergesetzlichen Regelungen und die Verwaltungs- und Planungspraxis signalisieren somit einen höheren Grad an Offenheit für Bürgerbeteiligung als die gesetzlichen Vorschriften. Letztlich wird man abwarten müssen, wie sich durch das *UVP-Gesetz* die Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung verändern wird.

IV. Die Fall-"Geschichte". Verlauf und Hintergründe

1. Die Geschichte des Bauabschnitts bis zum 1. Erörterungstermin

Eine Verbindung für den Schnellverkehr "Von Bordeaux bis Istanbul" - dies war einmal die visionäre planerische Zielvorstellung, in die sich die Planung und die Geschichte der A 98/A 861 einfügen lassen. Unter nationalen und regionalen Gesichtspunkten sollte die A 98 Teil einer überregionalen Verbindung von Frankreich in den Bodenseeraum und in Richtung München sein. Ein Blick auf die Karte der Autobahnen zeigt ihre beabsichtigte Funktion als Ergänzung des südwestdeutschen Autobahnnetzes und Querverbindung von der A 5 (im Westen) zur A 81 (im Osten). Die A 861 als Querspange zur Schweiz bildet den Anschluß an das Schweizer Nationalstraßennetz.

Man kann die Geschichte dieser Autobahn Ende der 50er Jahre beginnen lassen, als die Frage einer Entlastungsstraße am Hochrhein auf die Tagesordnung kam. Als Reaktion auf den "Wunsch" nach einer solchen Straße (I, S. 72) wurde mit den Planungen einer "Hochrheinschnellstraße" begonnen, die unter anderem auch Ersatz für B 34 und B 316 als Träger des weiträumigen Verkehrs sein sollte. Die bisherige West-Ost Straßenverbindung zwischen Rhein und Schwarzwald, die Bundesstraßen B 316 und B 34, wurde zunehmend vom Verkehr belastet, durchquerte zahlreiche Ortschaften und enthielt so zahlreiche Unfallschwerpunkte. Aus der Sicht vieler Politiker und Vertreter der regionalen Wirtschaft war diese Verkehrsader in absehbarer Zeit auch ungeeignet, die wirtschaftliche Einschließung der Region zu gewährleisten; viele Bürger der durch die Bundesstraße durchschnittenen Gemeinden kritisierten die steigende Immissionsbelastung und die wachsende Unfallgefahr.

Im Verlauf der Diskussionen wurde aus der Schnellstraße eine Autobahn. Bei der Trassenwahl entschied man sich für eine Trasse im Rheintal unter Umgehung von Rheinfeldern und legte planerisch - mit Zustimmung anderer Planungsträger - diese "Südtrasse" fest. Das war 1970.

Neun Jahre später war man von dieser Trasse wieder abgewichen: Das BMV bestimmte in einem Verfahren nach § 16 FStrG und mit Erlaß vom 4. Dezember 1979 als neue Linienführung eine "Nordtrasse" (Dinkelberg-Randtrasse). Die beteiligten Planungsträger stimmten zu, u.a. die Stadt Rheinfeldern mit Gemeinde-ratsbeschluß vom 2. November 1978 (I, 74). Damit waren die Weichen gestellt und der planerische und politische Rahmen gesetzt, innerhalb dessen das Autobahn-

amt Stuttgart und die Neubauleitung Freiburg zunehmend konkretere Planungsschritte und die erforderlichen Abstimmungsprozesse mit beteiligten und betroffenen Behörden und Privaten beginnen konnten, um dann schließlich das Planfeststellungsverfahren einzuleiten.

Bevor es allerdings so weit war, wurde die Szene von einem nicht immer rational anmutenden administrativ-politischen Aushandlungsprozeß bestimmt. In dessen Zentrum standen das Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Wirtschaftsministerium einerseits und den Vorhabensträger, das (damalige, mittlerweile Landesamt für Straßenwesen genannte) Autobahnamt bzw. die Neubauleitung im Regierungspräsidium Freiburg andererseits sowie die Stadt Rheinfelden, über deren Gebiet die festgelegte Trasse führen sollte. Bedeutsame Akteure im Hintergrund waren selbstverständlich auch das BMV und der Deutsche Bundestag, sowie nicht zuletzt: die Öffentlichkeit.

Blicken wir zunächst noch einmal zurück auf die Revision der ursprünglichen Trassenfestlegung und ihre Hintergründe.

Als Entlastungsstraße sollte die 1970 linienbestimmte neue Straße die bereits bestehenden nutzen und die Stadt Rheinfelden in Tieflage umgehen. Planerisch problematisch waren bei dieser (*Süd-*)Trasse die Tatsache von Lärm- und Abgasimmissionen in Wohngebieten sowie die Beeinträchtigung der Wasserschutzgebiete von Rheinfelden.

Im Juli 1973 wurde das Autobahnamt initiativ und legte - wie es in der Presse hieß - zur Überraschung aller anderen Beteiligten eine gegenüber der bisherigen Planung entscheidend veränderte Variante vor: die Dinkelberg-Randtrasse. Diese *Nordtrasse* würde die Nachteile der Südtrasse zwar vermeiden. Andererseits würde sie - entlang des Bergrandes geführt - erheblich in Natur, Landschaft, Wald und Bodengestalt eingreifen und große Waldflächen irreversibel vernichten.

Sehr vereinfacht gesagt, repräsentierte die Süd- oder Taltrasse eher einen Abwägungsentscheid zugunsten der Belange der Natur, die Nord- oder Bergtrasse eher eine Entscheidung zugunsten der Belange des Wohnens.

Die Beteiligten und Betroffenen (und manchmal wohl auch der Vorhabensträger selbst) schienen sich zunächst nur zögernd dem neuen Konzept anzunähern. Widersprüchliches war dabei immer zu hören. Zum einen nahm der Vorhabensträger von einer bereits abgeschlossenen und mit guten Gründen vertretenen Konzeption Abschied und propagierte eine Lösung, die er schon einmal (mit guten Grün-

den) abgelehnt hatte. Zum anderen hielt der zuständige Wirtschaftsminister Eberle noch 1974 an der Notwendigkeit der Taltrasse fest (gegen die "ins Gespräch gebrachte" Bergtrasse) und schwenkte erst später auf die neue Linie ein. Aus dem Regierungspräsidium war noch im September 1977 zu vernehmen, die Taltrasse sei für Rheinfelden "günstiger", eine Ansicht, die sich der Oberbürgermeister von Rheinfelden nach langem (taktischen?) Zögern erst im März 1978 zu eigen machte.

Dies geschah dann im übrigen zu einem Zeitpunkt, als sich die (Alt-)Parteien im Rheinfeldener Rathaus bereits darauf zu einigen begannen, daß die Berg- bzw. Nordtrasse ein "akzeptabler Kompromiß" sei.

Aus der Sicht des Autobahnamtes war - so jedenfalls die offiziellen Verlautbarungen - der Konzeptwandel eine angemessene und vernünftige Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen. Man ging mit einer entsprechenden Argumentation an die Öffentlichkeit, die zwei Aspekte als Rechtfertigung für die planerische Wende betonte: finanzielle Zwänge und die (gewandelte) Einstellung der Bevölkerung zum Umweltschutz.

- "Als im Sommer 1975 der Wille der Bundesregierung zu Einsparungen im Fernstraßenbau zusammen mit der Neubewertung der Dringlichkeit bekannt wurde, war klar, daß die Hochrheinautobahn nur dann eine Chance auf Verwirklichung in absehbarer Zeit hat, wenn die Baukosten nach Möglichkeit niedrig gehalten werden können." (Badische Zeitung vom 18. Januar 1977)
- "Die Nordtrasse wurde vom Autobahnamt als Reaktion auf die Einstellung der Bevölkerung gegenüber dem Straßenbau im Hinblick auf die Umweltfreundlichkeit geplant." (Badische Zeitung vom 6. August 1978)

Daß diese Planungsentscheidung keinesfalls eine reine "Sachentscheidung" nach ausschließlich fachlich-planerischen Gesichtspunkten, sondern auch durch politische Opportunitätsüberlegungen, Stimmungsschwankungen in der Öffentlichkeit und administrativ-taktische Kalküle bestimmt war, wird wohl schon hier deutlich. Eine Vermischung von Sach- und Fachaspekten mit politischer Opportunität, Verwaltungslogik und - in der Folge zunehmend - gesellschaftlichen Werten und Interessen: diese Gemengelage wird jedenfalls den gesamten Entwicklungsgang des Vorhabens charakterisieren und den Planungsprozeß mitgestalten.

Der weitere Verlauf des Projekts ist zunächst durch eine Erweiterung des Kreises der beteiligten Akteure gekennzeichnet. Bereits im unmittelbaren Vorfeld einer positiven Kabinettsentscheidung zur Bergtrasse melden sich der Schwarzwaldverein (SV) und die Aktionsgemeinschaft Natur und Umweltschutz (ANU) mit

Kritik und Ablehnung zu Wort, im Juni 1978 kommt es zur Gründung einer Bürgerinitiative gegen die Dinkelberg-Autobahn. Auf örtlicher Ebene finden Bürgerversammlungen statt - und spätestens jetzt ist es klar, daß die bisher vor dem Publikum der Bürgerschaft (teilweise auch vor den politischen Gremien) verborgenen Planungen und Entscheidungen in ihren Konsequenzen zur (öffentlichen) Debatte gestellt werden müssen. Die Zeit der Arkanpraxis ist vorbei.

Das ist den Politikern durchaus klar. Bürgerversammlungen, Informationsgespräche- und veranstaltungen, Maßnahmen, um - in der Formulierung des Rheinfeldener Ober-Bürgermeisters King - "die Bevölkerung in den Planungsprozeß miteinzubeziehen", kommen zustande. Bei vielen dieser Veranstaltungen sind Vertreter der Neubauleitung zugegen. Die politischen Gremien der Gemeinde(n) und des Kreises diskutieren den Fall. Nach heftigen Auseinandersetzungen insbesondere zwischen der "Stadt" Rheinfelden und einzelnen Ortsteilen (und deren Repräsentanten) votiert der Gemeinderat für die Nordtrasse. Wie auch immer der Einfluß der hier stattfindenden frühzeitigen Bürgerbeteiligung und die Bedeutsamkeit der Meinungsbildung auf kommunaler Ebene einzuschätzen ist: Spätestens mit der Entscheidung des Landeskabinetts für die Nordtrasse im März 1978 ist der politische Aushandlungs-Prozeß in einer ersten Etappe abgeschlossen und das Lager der Befürworter weitgehend formiert. Der BMV entscheidet sich definitiv Anfang Dezember 1979 für die Führung der Trasse über den Dinkelberg. Während die konkreten Entwurfs- und Planungsarbeiten beginnen, diskutiert die Öffentlichkeit weiter - nun auf dem Hintergrund einer kaum noch zu revidierenden Vorentscheidung.

Im März 1980 steht dann das Projekt einer "Aktion Bürgerentscheid" im Raum. Allerdings: Nicht die Trasse als solche, sondern der östliche Zubringer soll Gegenstand sein. Und: Vom Zubringer ist - neben der Natur - primär der Ortsteil Minseln betroffen. Die Diskussion um den Zubringer Ost zeigt eine weitere Konstellation unterschiedlicher Interessen und ungleichgewichtiger Folgelasten: Die Stadt Rheinfelden hat ihre Zusage zur Randtrasse verbunden mit der Forderung nach zwei Zubringern, um eine Entlastung vom Durchgangsverkehr auch optimal zu erreichen. Der beabsichtigten Entlastung der Stadt Rheinfelden und des Ortsteils Nollingen steht eine in Kauf genommene Belastung der Bevölkerung in Minseln gegenüber.

Während die potentiellen "Gewinner" bei diesem Straßenprojekt (noch) stumm bleiben, formieren sich die vermutlichen "Verlierer" bei einer Entscheidung für die Bergtrasse (z.B. die Bürger in den Ortschaften 'auf dem Berg'). Letztere koalieren

ren mit Gruppierungen, die auch aus allgemeinen Erwägungen heraus gegen die A 98 eingestellt sind.

Angesichts des sich artikulierenden Bürger(un)willens ventiliert man den Gedanken, den Bürger (mit)entscheiden zu lassen. Es gründet sich eine Bürgerinitiative, deren Ziel es ist, den Gemeinderat zu bewegen, die rechtlichen Voraussetzungen für einen Bürgerentscheid zu schaffen ("Aktion Bürgerentscheid Zubringer Karsau-Minseln"). Diese Initiative wird unterstützt von der CDU-Fraktion und den "Grünen", die einen entsprechenden Änderungsantrag zur Hauptsatzung stellen, um den Zubringer zu einer "wichtigen Gemeindeangelegenheit" zu machen.

Der Gemeinderat votiert für die entsprechende Änderung der Hauptsatzung: "Freie Fahrt dem Bürgerentscheid" - so leitet die Badische Zeitung vom 24.5.1980 in ihrem Bericht. Nicht ganz unzutreffend kommentiert der Ortsvertreter von Karsau, Ritschle, die wenig überzeugende Logik der Entdeckung des mündigen Bürgers: Er "müsse sich fragen, warum bei der Festlegung der Autobahntrasse niemand auf die Idee gekommen sei, diese zu einer wichtigen Angelegenheit zu machen" (*Südkurier*, Juni 1980).

Im Hintergrund des auf örtlicher Ebene ablaufenden Disputes feilschen der Bund und das Land um Finanzmittel und Terminplanungen für den Ausbau der A 98 bis Brennet (Wehr) und Säckingen nach Osten und damit auch um die Einordnung unseres Planungsabschnitts in eine bestimmte Dringlichkeitsstufe. 1979 waren trotz gekürzter Straßenbaumittel Bund und Land noch weitgehend konform: Der Abschnitt von Lörrach bis Brennet soll - vierspurig - so ausgebaut werden, daß er bis 1985 in Rheinfeldern angekommen ist, um dann bis 1990 nach und nach bis Bad Säckingen - ab Brennet in Dringlichkeitsstufe II - fortgeführt zu werden. Im November 1981 sieht die Perspektive dann so aus, daß die Strecke Waidhof-Rheinfeldern/Karsau in der Ausbaustufe I a (bis 1990) (teilweise aber nur *eine* Fahrbahn) und Teile der 2. Fahrbahn in Stufe I b (bis 2000!) vorgesehen sind - zeitliche Vorstellungen, die von den Wünschen des Landes und mancher Kommunen abweichen.

Etwa drei Jahre nachdem ein Bürgerentscheid über den Zubringer zur Diskussion stand, ist nun, im September 1983, wiederum die Frage einer Entscheidung über den Planungsabschnitt der A98 durch den "Souverän" gestellt. Diese Möglichkeit wird debattiert, nachdem im Juni des Jahres das Planfeststellungsverfahren eingeleitet worden, im Zeitraum von Juni bis August (also: Ferienzeit) die Planausle-

gung in Inzlingen und Rheinfeldern erfolgt war und jetzt eine Entscheidung über die Stellungnahme der Stadt Rheinfeldern zum Vorhaben im Planfeststellungsverfahren gefordert ist. Zwar wird die Idee eines Bürgerentscheids und die entsprechende verfahrensrechtliche Form aus der Mitte des Gemeinderates hervorgebracht, derselbe Gemeinderat entscheidet aber auch gegen seine eigene Idee: Wegen Bedenken gegen ein "nicht-repräsentatives" Votum wird ein entsprechender Antrag zur Durchführung eines Bürgerentscheids abgelehnt.

Nur konsequent ist deshalb das weitere Verhalten des Gemeinderats: Nach Beratungen und nachdem die Ortschaftsräte ihre (in der Regel negativen) Stellungnahmen abgegeben haben, beschließt er im Januar seine Stellungnahme für die Dinkelberg-Randtrasse. Er tut dies, ohne die mittlerweile angesetzten und teilweise noch nicht durchgeführten Bürgerversammlungen und deren Meinungsbildung abzuwarten. In der Diskussion war deutlich geworden, daß eine Mehrzahl der Gemeinderäte gegen ein weitere Verzögerung des Autobahnvorhabens ist. Nur eine Minderheit will die Meinungsbildung an der Basis abwarten, da eine vorzeitige Gemeinderatsentscheidung einen "Affront gegen den Bürger" darstelle. Immerhin aber vergibt die Stadt an die Beratungsfirma Beller-Consult ein Gutachten zur Überprüfung des Vorhabens und seiner Alternativen. Dieses kommt zum Ergebnis, daß die Bergtrasse den anderen Trassen vorzuziehen sei. Es bestätigt damit die Entscheidung des Gemeinderates, was Kritiker veranlaßt, nach Prüfung der Expertise von einem Gefälligkeitsgutachten zu sprechen. Man mag diese Einschätzung für überzogen halten - richtig aber ist, daß dieses Gutachten keine Aussagen über eine *Autobahn* auf der Südtrasse enthält - streng genommen also gar keine Grundlage für eine Entscheidung zwischen Alternativen sein konnte. Wie dem auch sei - der Gemeinderat gibt ein nochmaliges, positives Votum für die Bergtrasse ab.

Möglicherweise ist jetzt - wir befinden uns im Juli 1984 - der Zeitpunkt gekommen, wo der Entscheidungsprozeß bezüglich der Autobahn kaum noch umkehrbar ist - im Sinne der Möglichkeit von einschneidenden Planänderungen oder gar -alternativen. Die Entscheidungssituation ist nicht mehr offen. Offen sind jetzt noch Modifikationen im Rahmen der festgestellten, von den Planungsträgern sanktionierten und mit einer Vielzahl von behördlichen und privaten Beteiligten abgestimmten Linienführung. Hier allerdings ist noch Spielraum, was sich z.B. im Forderungskatalog der Stadt Rheinfeldern für Anhörung und Planfeststellung niederschlägt und in der weiteren Entwicklung deutlich wird.

Der Gang der Dinge ist ab jetzt stets orientiert an den Terminen und Ergebnissen des Planfeststellungsverfahrens, das im Juni 1983 auf Antrag der Behörden eingeleitet worden ist und nun in seine entscheidende Phase tritt:

Im November 1984 findet - an fünf Tagen - ein erster Erörterungstermin statt. Wegen notwendiger Planänderungen werden im Januar 1986 ein zweiter - eintägiger - Erörterungstermin sowie ein dritter im Januar 1987 durchgeführt.

2. Zu den Erörterungsterminen

Der erste Erörterungstermin erstreckte sich über fünf Tage. Nach der Vorstellung des Vorhabens ging es zunächst um die Gemeinschaftszollanlage, wobei alle beteiligten Verwaltungen gehört wurden. Dieser Teil des Erörterungstermins wird hier nicht näher behandelt.

In der Folge wurden dann die Stellungnahmen, Anregungen und Einwendungen der miteinbezogenen Behörden und Stellen (vgl. Anhang 3) erörtert. Dabei wurden - am zweiten Tag - Kontroversen über Belange des Naturschutzes und erste Frontstellungen sichtbar. Während die Straßenbauverwaltung vortrug, die Eingriffe in die Natur seien durch eine Vielzahl von Maßnahmen "ausgeglichen", wurden von Seiten der Naturschutz- und Forstbehörden massive Zweifel angemeldet und zusätzliche Forderungen erhoben.

Im Hintergrund der Auseinandersetzung um die Belange des Naturschutzes und der Landschaft stand latent die Frage, ob eine Alternative zur gewählten Trasse ökologischen Gesichtspunkten nicht besser gerecht werden könnte. Im gegenseitigen Einvernehmen wurde dann vereinbart, den Variantenstreit zusammen mit den Einwendungen der privaten Naturschutzverbände zu diskutieren. Es folgten - problemlos - Stellungnahmen der Landwirtschaftsverwaltung bzw. die Diskussion der Stellungnahme der Flurbereinigungsverwaltung sowie weiterer Beteiligter. Dann wurden die Stellungnahmen der privaten Naturschutzverbände erörtert.

Mit den Ausführungen des Vertreters der Aktionsgemeinschaft Natur- und Umweltschutz war dann das bisher schon ansatzweise berührte Thema der Rechtfertigung einer *Autobahn* über den Dinkelberg angesprochen. Gegen die Plankonzeption der Autobahnverwaltung wurde eingewendet, daß eine Autobahn weder von dem zu erwartenden Verkehrsaufkommen noch von den verkehrlichen Bedürfnissen der Raumschaft her sinnvoll sei, daß vielmehr hierzu eine Alternative

- eine zweispurige Bundesstraße mit Ortsumgehungen - bei Abwägung aller Belange besser geeignet sei.

Die sich anschließenden Einwendungen des Schwarzwaldvereins (SV) hoben vor allem auf den Schutz des Waldes ab. Diesem *und* den verkehrlichen Belangen könne man durch den Ausbau bestehender Straßen in Tallage besser gerecht werden - so der Tenor der Einwendung des SV.

Der dritte Tag der Erörterung begann u.a. mit einem Abriß der Planungsgeschichte, den ein Vertreter der Autobahnverwaltung gab. Dabei skizzierte er noch einmal die Gründe, die zu einer Entscheidung gegen die Süd- und für die Nordtrasse geführt hatten - bei einer funktionalen Äquivalenz beider Trassen. Das Protokoll hält hinsichtlich des Abwägungsprozesses allerdings nur wenig fest: Die 1970 bestimmte Südtrasse führe durch Wohngebiete mit der Folge von Abgas- und Lärmbelästigung. Durch Auf- und Abstiege sei sie 1,7 km länger, allerdings ohne größeren Landschaftsverbrauch verglichen mit der Nordtrasse. Beeinträchtigt würden ferner die Wasserschutzgebiete der Stadt Rheinfelden. Aufgrund dieser Nachteile habe der BMV 1979 die Nordtrasse als Linienführung bestimmt.

Die Stadt Rheinfelden, vertreten durch ihren Oberbürgermeister King, begann hieran anschließend ihre Ausführungen mit dem Hinweis, daß sie sich qua Gemeinderatsbeschluß für die Nordtrasse und damit für eine Autobahn ausgesprochen habe:

"Auch dieser Entscheidung seien Abwägungsprozesse vorausgegangen. So sei Tatsache, daß sich im Rahmen einer Unterschriftenaktion Tausende gegen die Taltrasse ausgesprochen haben, da die Taltrasse eine stärkere Belastung für den Raum mit sich gebracht hätte. Demgegenüber standen die Eingriffe der Nordtrasse in die Natur und Landschaft. Vorrangigstes Ziel sei jedoch gewesen, die überregionalen Verkehrsströme aus der Tallage herauszunehmen und die Ortsdurchfahrten zu entlasten. Problematisch ist, daß die Autobahn bei Wehr/Säckingen derzeit ende. Die Stadt geht jedoch davon aus, daß die Autobahn in Richtung Osten weitergebaut wird." (I, S. 74)

In der Folge stand dann der Forderungskatalog der Stadt Rheinfelden an. Nach dessen Vortrag hatte das Autobahnamt die Möglichkeit der Stellungnahme - auf Einzelheiten wird hier nicht eingegangen.

Stellungnahmen der Gemeinde Inzlingen, des Landkreises Lörrach und des Regionalverbandes Hochrhein Bodensee bildeten den Abschluß der Phase des Erörterungstermins mit beteiligten Behörden und Stellen. Die privaten Einsprecher kamen nach zweieinhalb Tagen zu Wort.

Wie wohl bei den meisten Erörterungsterminen bei Planfeststellungen von Bundesfernstraßen lassen sich auch hier bei der Erörterung der Einwendungen der Privaten zwei Schwerpunkte erkennen: zum einen Einsprüche, welche die Beeinträchtigung privater Belange rügen, zum anderen Einsprüche wegen Verletzung öffentlicher Belange.

Konkret geht es dabei einerseits um die beabsichtigte Inanspruchnahme von - vor allem landwirtschaftlich genutzten - Grundstücken in der Folge der Vorhabensdurchführung und - damit zusammenhängend - die Beeinträchtigung oder gar Gefährdung der beruflichen Existenz der Eigentümer. Andererseits handelt es sich um die Problembereiche Naturschutz, Bewahrung des Landschaftsbildes und Sicherung des Naturhaushalts vor nachhaltigen Störungen und schließlich auch den Schutz von Naherholungsgebieten. Zentral hierbei ist die Zerschneidung eines zusammenhängenden, gewachsenen Waldgebietes und seine Beeinträchtigung als Faktor der Erholung und Luftreinhaltung.

Wahrscheinlich nicht zuletzt deshalb, weil die Grundsatzprobleme der Trassenführung in den Diskussionen zwischen Vorhabensträgern einerseits und Naturschutz- und Forstbehörde sowie Naturschutzverbänden andererseits bereits ausführlich erörtert wurden, gibt das Protokoll - wo überhaupt - keinen ausführlichen Austausch von Argumenten und deren Inhalten wieder.

Ebenfalls schwach reflektiert ist die Grundsatzfrage nach der Notwendigkeit einer *Autobahn*, die allenfalls dort auftaucht, wo auf die gewandelten Wertvorstellungen der Bürger verwiesen wird. Bei Betrachtung anderer Quellen wird man aber sagen können, daß die gesamten Kritikmomente, welche - gewissermaßen stellvertretend für die privaten Einwender - Naturschutzbehörden und -verbände ventiliert hatten, motivisch bei dieser Einwendergruppe wieder auftauchen.

Am Rande sei erwähnt, daß die Diskussionen um die A 98/861 mittlerweile auch (wieder) den Deutschen Bundestag erreicht hatte. Dort waren durchaus kritische Töne zu hören (die freilich keine Auswirkungen hatten): In seiner Antwort auf eine Petition, betreffend den Ausbau der A 98/861, führte der Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages 1985 aus, daß durch das Vorhaben schwerwiegende Eingriffe gegeben und "irreparable Schäden" insbesondere in Waldgebieten zu befürchten seien. "Es erscheint zweifelhaft" - so die Antwort weiter - "ob die beabsichtigte Maßnahme der von allen politischen Parteien getragenen politischen

Grundentscheidung für umweltschonenden und flächensparenden Straßenbau entspricht." (zit. n. *BT-Drs 11/3863, S. 6*)

Am 16.1.1986 fand eine zweite Erörterung zu der mittlerweile geänderten Planung statt. Die geänderten Unterlagen waren ordnungsgemäß ausgelegt und die Auslegung war ortsüblich bekannt gemacht worden.

Im Zentrum dieses Termins standen zunächst wieder die Einwendungen und Stellungnahmen der Naturschutzverwaltung und der Forstverwaltung. Deutlich wurden dabei die unverändert kontroversen Positionen: Auch ein Koordinierungstermin (im Sommer 1985) hatte keine Annäherung gebracht. Zugesagte Maßnahmen wurden von der BNL als nicht ausreichend angesehen und deshalb von der Autobahnverwaltung auch nicht in die geänderten Planunterlagen aufgenommen.

Verschiedene Kompromißangebote des Verhandlungsleiters brachten keinen Erfolg dergestalt, daß die Naturschutzverwaltung bereit gewesen wäre, den Gesamteingriff durch Ausgleichsmaßnahmen als ausgeglichen zu bezeichnen. Auch in diesem Termin hat die BNL ihren Bundespartner aus der ersten Erörterung: Die Forstverwaltung hält auch weiter ihre Forderung nach dem Krailochtunnel (in Abstimmung mit dem Ernährungsministerium) aufrecht. Für den Fall einer Realisierung der Bergtrasse aber wurde ein Katalog an Forderungen zur Reduzierung wenigstens der größten Schäden erarbeitet.

Großen Raum nahmen im weiteren Verlauf der Erörterung mit beteiligten Behörden und Stellen Fragen der Wasserwirtschaft ein. Ebenfalls ausführlich vorgebracht und diskutiert wurden die alten und neuen Forderungen der Stadt Rheinfelden.

Grundsätzliche Fragen des Für und Wider wurden nicht gestellt bzw. zugelassen, da die Erörterung nur die Planänderungen betreffen sollte. Dementsprechend bezogen sich auch die Wortmeldungen von Oberfinanzdirektion Freiburg, Deutscher Bundespost, Deutscher Bundesbahn, der Kraftübertragungswerke Rheinfelden, des Badenwerkes und der Badischen Gas- und Elektrizitätsversorgung AG auch auf konkrete Details der Planung, die hier nicht weiter interessieren.

Auch bei der Erörterung der Einwendungen und Stellungnahmen der Privaten ging es nicht mehr oder kaum noch um die Grundsatzfragen aus dem ersten Erörterungstermin, also insbesondere um die Diskussion der Notwendigkeit einer Autobahn als Mittel zur Erreichung bestimmter verkehrlicher Ziele und die Trassenwahl. Gleichwohl nahmen fünf Einwendern zumindest Bezug auf Legitima-

tionsfragen der Planung und Aspekte, die über die privaten Belange im engeren Sinne hinausgingen - also "latent öffentliche" Themen (Steinberg 1982, S. 619).

Nach Abschluß des 2. Erörterungstermins erfolgten noch einige Planänderungen. Diese wurden in einem nicht-förmlichen Verfahren den davon Betroffenen zugesandt, daraufhin erhobene Einwendungen wurden in einem weiteren Erörterungstermin behandelt.

Die im Verfahren aufrechterhaltenen Forderungen der Bezirksstelle für Naturschutz und Landschaftspflege wurden gemäß § 61 Abs. 2 des Naturschutzgesetzes der nächsthöheren Behörde - dem Innenministerium Baden-Württemberg - vorgelegt, die hierüber im Benehmen mit dem Ernährungsministerium entschied: Mit Erlaß vom 11.07.1986 - Az.: X 5/6 A 98 Rheinfeldens-Säckingen/39 - veranlaßte das Innenministerium die Zurückweisung der verbliebenen Forderungen und verfügte stattdessen eine Reihe von - im Planfeststellungsbeschluß enthaltenen - Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Am 5. Februar 1987 war es schließlich soweit: Es erging der Planfeststellungsbeschluß für unseren Streckenabschnitt durch das Regierungspräsidium Freiburg.

3. Der Abwägungsprozeß bei der Planfeststellung und die Auflagen

Der Planfeststellungsbeschluß erläutert in seinem Hauptteil den Abwägungsprozeß. Zu beachten waren dabei

- die Trassenvarianten sowohl in Form von Alternativtrassen, Untervarianten der Planfeststellung, anderen Regelquerschnitten als auch einer veränderten Ausbildung oder Verlegung des Anschlusses Rheinfeldens Ost;
- die öffentlichen Belange, also die Frage der Einpassung in überörtliche und örtliche Planungen, Eingriffe in Natur und Landschaft, Wald und Naturhaushalt, Verkehrssicherheit, Wohnen und Arbeiten einschließlich Lärmschutz;
- die privaten Belange, insbesondere der Wohnruhe und des Schutzes von Gesundheit und Eigentum.

- *Trassenvarianten*

Im Beschluß werden die *Varianten und Untervarianten* genannt, eine vergleichende Wertung wird allerdings hier nicht vorgenommen. Einen solchen Vergleich gibt es aber (in Ansätzen) im weiteren Verlauf der Begründung.

● *Öffentliche Belange*

Der Beschluß hebt zunächst auf die Abstimmung mit den beteiligten und zuständigen Körperschaften bezüglich der festgestellten Trasse ab.

Aus dem dabei erreichten Konsens wird die Bevorzugung der planfestgestellten Variante gegenüber Alternativen abgeleitet: Für die Südvarianten beständen "starke Kollisionen mit den Planvorstellungen der Stadt Rheinfelden". Weder die ortsnahen Umfahrungen noch die Ortsunterfahrungen ("Kunz-Variante") könnten (abgesehen von der starken Beeinträchtigung der Wohn- und Arbeitsbevölkerung) "im Konsens mit den für die örtliche Planung zuständigen Körperschaften verwirklicht werden" (III., S. 49 f.). Ähnlich wird argumentiert im Blick auf den "planerischen Willen" der Bundesrepublik Deutschland, der eine *Autobahn* als Verbindung zwischen A 81 und A 5 vorsehe. Die Südvarianten seien hierfür "weniger geeignet" (III., S. 48).

Der Beschluß konzidiert, daß die planfestgestellte Autobahn trotz Versuchen, die Inanspruchnahme der Landschaft durch Kunstbauten zu reduzieren, in starkem Umfang in den natürlichen Lebensraum eingreift.

Dies geschehe zunächst durch Flächenverbrauch und Versiegelung von ca. 73 ha (83,4 ha) Fläche. Von dieser Gesamtfläche seien allerdings ca. 47,3 ha (52,7 ha) Böschungfläche und Innenfläche von Verkehrsknoten dem Naturhaushalt nicht endgültig entzogen (Zahlenangaben in Klammern beinhalten zusätzlich die Flächen für die Zollanlage). Ähnlich schwerwiegend seien die Eingriffe durch Zerschneidung zusammenhängender Natur- und Lebensräume. Auch wenn ca. 20 % der Strecke auf Brücken und in Tunnels geführt würden. Es sei darüber hinaus mit ganz erheblichen Folgen und Randschäden zu rechnen, wie mögliche Austrocknungs- und Sturmwurfschäden in Randzonen sowie Immissionsschäden (26).

Der vorliegende Eingriff sei aber - so die Argumentation der planfeststellenden Behörde - gegenüber der ursprünglichen Planung durch eine Reihe von Maßnahmen "maßgeblich gemindert" (III., S. 51). Außerdem sei durch im Beschluß angeordnete Maßnahmen²⁷⁾ der Eingriff im Sinne des § 13 Abs. 4 des Naturschutzgesetzes ausgeglichen.

Auch angesichts erheblicher Eingriffe in die Natur wurden "insgesamt" und "unter Berücksichtigung der im Laufe der Planfeststellung durchgeführten Planre-

duzierungen der Belang von Naturschutz und Landschaftspflege sowie der Belang des Waldes gegenüber dem verkehrlichen Belang zurückgestellt" (III, S. 53).

Obwohl die planfestgestellte Haupttrasse der A 98 überwiegend durch geschlossene Waldgebiete verlaufe, gebe es auch - wenngleich in geringerem Maße als bei einer Taltrasse - Eingriffe in den Bereich landwirtschaftlicher und gartenbaulicher Flächen. Trotz eingriffsmindernder Maßnahmen seien die Folgen "gravierend genug" (III, S. 54). Beeinträchtigt werde die Landwirtschaft nicht nur durch Flächeninanspruchnahme und -zerschneidung, sondern auch durch mittelbare Wirkungen wie Abgase und Stäube, die bei bestimmten Anbauarten zu Ertragsausfällen oder minderungen insbesondere durch Vermarktungerschwernisse führen könnten.

Existenzgefährdungen durch Eingriff in die Betriebssubstanz landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe sieht der Beschluß als nicht gegeben an. Für andere Beeinträchtigungen wurden Entschädigungen festgesetzt.

Zur Minderung der Eingriffe zur Verteilung des Landverlustes auf viele und zur Wiederherstellung eines funktionsfähigen Wege- und Gewässernetzes würden vom Regierungspräsidium als Enteignungsbehörde Bedarfsflurbereinigungen beantragt. Da sich dadurch voraussichtlich die Nachteile des Vorhabens minderten, könne - auch unter Berücksichtigung der Eingriffsminderung durch Planänderungen - im Ergebnis den verkehrlichen Belangen der Vorrang gegeben werden.

Wasserwirtschaftliche Belange seien zum einen durch Wasserschutzgebiete im Tal und zum anderen durch die notwendige Oberflächenentwässerung der Strecke berührt.

Probleme sieht der Beschluß darin, daß die Strecke überwiegend im Karstgebiet verläuft, so daß das Oberflächenwasser über große Entfernungen in dichten Leitungen so weit geführt werden muß, bis es über undurchlässigen Untergrund in Vorfluter entlassen werden kann. Dazu komme die Hochwassergefahr für die an den Vorflutern gelegenen Ortschaften, weil über die Autobahn Niederschlagswasser rasch und über die Entwässerungsleitungen konzentriert abgeführt werde. Zur Beseitigung dieser Gefahr und zur Behebung des vorhandenen Überschwemmungsrisikos im Bereich Degerfelden werde - gemeinsam mit der Stadt Rheinfelden - eine Hochwasserrückhaltung durch zwei Hochwasserrückhaltebecken im Hagenbachtal und im Waldbachtal angestrebt. Hierfür werde eine einheitliche Planfeststellung nach § 18 e Abs. 1 FStrG (a.F.) wegen des größeren Kreises

öffentlich-rechtlicher Beziehungen im Rahmen des fernstraßenrechtlichen Verfahrens durchgeführt.

Da wasserwirtschaftliche Belange durch Linienführung, Baustandard und Schutzvorkehrungen weitmöglichst berücksichtigt seien, werde die verbleibende Beeinträchtigung dem verkehrlichen Belang untergeordnet.

Der Feststellungsbeschluß macht geltend, daß die Verlagerung von möglichst viel Verkehr auf die Autobahn der Sicherheit auch im nachgeordneten Straßenbereich diene, und auf der Autobahn selbst mit kleineren Unfallraten gegenüber Straßen mit Gegenverkehr zu rechnen sei.

In einigen Punkten sei aber bestimmten Sicherheitsvorstellungen von Behörden und Trägern öffentlicher Belange nicht Rechnung zu tragen gewesen. So wäre zwar z.B. ein Regelquerschnitt mit 29 m Kronenbreite gerechtfertigt gewesen, im Hinblick auf die mögliche Flächeneinsparung sei es bei einem Regelquerschnitt von 26 m Kronenbreite geblieben, der den Nachteil schmalerer, für haltende Fahrzeuge des Schwerverkehrs nicht ausreichender Standstreifen aufweise. Auch der Ausbaustandard des Zubringers Minseln sei "im Interesse von Natur und Landschaft" kleiner als vorgesehen ausgefallen, ebenso sei im Hinblick auf die Größe der Gemeinschaftszollanlage den Wünschen der Verkehrssicherheitsbehörden nicht vollständig entsprochen worden.

Insgesamt trage das Gesamtvorhaben den Belangen der Verkehrssicherheit "weitgehend Rechnung", wobei eine weitergehende Berücksichtigung zu übermäßigen Eingriffen in Natur und Landschaft, teilweise auch zur Kollision mit anderen Verkehrssicherheitsinteressen geführt hätte.

Die Trassenführung nehme nach Möglichkeit Rücksicht auf die Wohnquartiere zuungunsten der Belange "Wald", "Natur und Landschaft". Wo die Trasse nicht abseits der Bebauung verlaufe, werde sie in Tieflage geführt. Wo eine siedlungsnahе Trassenführung nicht vermeidbar sei, solle entweder durch Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes oder durch die Anordnung baulicher Anlagen mit gleichem Ergebnis, oder - soweit nicht möglich - durch passiven Lärmschutz dafür gesorgt werden, daß die zumutbaren Werte nicht überschritten werden.

Abschließend wird noch auf die Frage der Übereinstimmung der planfestgestellten Trasse mit anderen Verkehrswegen bzw. Planungen hierfür eingegangen - insbesondere im Blick auf den Ausbau der Bundesbahnstrecke Basel-Singen.

Es war hier zu berücksichtigen, ob und inwiefern die künftige A 98/A 861 Frachtaufkommen für die Bahnstrecke an sich zieht. Dieser Gedanke wird nicht weiter verfolgt, stattdessen argumentiert, daß - "umgekehrt" - durch den Ausbau der Bundesbahn der Neubau der Autobahn nicht entbehrlich werde, da der von der Bahnstrecke zu übernehmende Anteil an Verkehrsleistungen nicht zu einer wesentlichen Reduzierung des Straßenverkehrs führen könne. Dies ergebe sich bereits aus dem zahlenmäßigen Verhältnis von Verkehrsleistungen auf Straße zu Verkehrsleistungen auf Schiene mit einem weit überwiegenden Anteil der Verkehrsleistungen auf der Straße. Auch eine Verdopplung der Kapazität der Deutschen Bundesbahn könne allenfalls den Zuwachs des Verkehrssystems Straße innerhalb des Prognosezeitraums übernehmen, so daß nach Ablauf weniger Jahre die gleiche Bedarfssituation wieder vorläge.

Die Kollision mit den Verkehrsleistungen der vorhandenen Bundesfernstraßen sei gewollt: Diese sollten durch die Autobahn entlastet werden. Eine Kollision mit einem künftigen Ausbau des Hochrheins sei zwar in Teilbereichen denkbar, doch sei ein solcher Ausbau innerhalb des Planungszeitraums nicht zu erwarten.

● *Private Belange*

Von den nicht zurückgenommenen, noch anstehenden Einsprüchen und Stellungnahmen wurden

- 274 Einsprüche zurückgewiesen (soweit sie sich gegen das Vorhaben richteten), davon hatten sich zwei Einsprüche wegen Planänderung erledigt;
- 13 Einsprüche hatten sich durch "Umplanung, durch Zusagen, durch Rücknahme oder dergleichen" erledigt (*III, S. 14 f.*);
- 9 Einsprüche wurden ins Entschädigungsverfahren verwiesen; bei
- 3 Einsprüchen wurde eine Entschädigung dem Grunde nach festgelegt;
- 1 Einspruch wurde dadurch gewürdigt, daß wegen der Gefahr einer Beeinträchtigung des Betriebsgeschehens die Einholung eines Gutachtens angeordnet wurde - falls keine anderweitige Einigung erfolge.
- Der Stellungnahme der anhörberechtigten Naturschutzverbände wurde nicht gefolgt.

Innerhalb der Gruppe der 274 zurückgewiesenen Einsprüche von Verfahrensbeteiligten wird die Zurückweisung von 229 Einsprüchen global begründet: Die Einsprecher hätten nicht "dartun können", inwiefern und "in welchen eigenen Rechten sie berührt sind". Lärmwirkungen oder andere Immissionen lägen deutlich

unterhalb der angenommenen Zumutbarkeitsgrenzen. Hinsichtlich der Rüge der Beeinträchtigung öffentlicher Belange wird auf die anderenorts erfolgte "Abwägung mit öffentlichen Belangen" verwiesen.

Die übrigen 45 Einsprüche sind bis auf zwei Ausnahmen ausschließlich durch das Rügen der Beeinträchtigung privater Belange charakterisiert. Diese beziehen sich vor allem auf Eingriffe in Eigentum und Nutzungsmöglichkeiten, auf wirtschaftliche Einbußen, auf Beeinträchtigung durch Immissionen etc. Dieser Gruppe von Einsprechern (bei einigen werden Zusagen gemacht) werden, soweit sie sich gegen das Vorhaben und nicht auf Entschädigung richten, Eingriffe zugemutet. Die Zumutbarkeit wird dabei häufig mit dem Verweis auf die "Gesamtbedeutung der Maßnahmen" begründet.

● *Die Auflagen*

Zusätzlich zu den Planänderungen und -ergänzungen, die in der Folge des ersten Erörterungstermins bereits in den geänderten Plänen verbindlich enthalten waren (III, S. 10), wurde durch den Planfeststellungsbeschluß noch folgendes angeordnet:

- Mit dem Bau der nördlichen Fahrbahn zwischen Bau-km 14+650 und dem Bauende dürfe erst begonnen werden, wenn entweder im Rahmen der Bedarfsplanung der Bundesrepublik Deutschland diese zweite Fahrbahn in die Dringlichkeit "vordringlicher Bedarf" oder eine entsprechende Bedarfsstufe aufgenommen sei, oder eine Entscheidung des Bundesministers für Verkehr nach § 6 des Fernstraßenausbaugesetzes vorliege. Durch diese Beschränkung seien nicht erfaßt Grunderwerb, Erdbau, Rekultivierung und diejenigen Teile der Bauwerke, die aus konstruktiven oder aus Kostengründen zweckmäßigerweise zusammen mit der ersten Baustufe verwirklicht werden sollten.
- Die vorgesehene Erddeponie auf der Gemarkung Minseln entfalle. Gleichzeitig entfalle das vorgesehene Ersatzwegenetz mit Ausnahme des am südlichen Rand der Deponie unmittelbar nördlich der A 98 vorgesehenen Weges und damit auch die vorgesehene landschaftspflegerische Maßnahme.
- Die in der Baustrecke und in den Erddeponien "Roßackermatten" und "Krailloch" nicht unterzubringenden Überschußmassen seien zur Verfüllung ausgebeuteter Kiesgruben im Raum Rheinfelden zu verwenden. Transportkonzept und Deponierung seien mit der Stadt Rheinfelden und der zuständigen Naturschutzverwaltung abzustimmen. Sollte eine Einigung nicht möglich sein, sei ein ergänzendes Planfeststellungsverfahren zu beantragen.

Zum Ausgleich der Eingriffe in die Natur und Landschaft wurden über die im Landschaftsplan oder die in den Änderungsplänen vorfindbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hinaus noch weitere angeordnet²⁸⁾. Einige andere Detailpla-

nungen blieben einem ergänzenden Planfeststellungsverfahren vorbehalten (*III, S. 11 ff.*).

4. Das Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 23.6.1988: Die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses

Gegen den Beschluß wandten sich verschiedene Kläger durch Klageerhebung vom 23.4.1987 beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg. Dieser befand am 23.6.1988 (*5 S 1030/87*), daß die (zulässigen) Klagen begründet seien, da der Planfeststellungsbeschluß an einem Abwägungsfehler leide. Der Beschluß sei insofern rechtswidrig, verletze die Rechte der Kläger und werde deshalb aufgehoben.

Es ist im folgenden nicht beabsichtigt, Klagebegründung oder Urteil einer umfassenden Würdigung zu unterziehen. Es sollen lediglich die Begründung für die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses sowie einige Aspekte, die für die Frage der Öffentlichkeitsbeteiligung aufschlußreich sind, angesprochen werden.

Zunächst sei noch einmal in Erinnerung gerufen, daß die Entscheidung der Verwaltung für die Nordtrasse und gegen die südliche Trasse in Tallage wesentlich damit begründet wurde, daß letztere (als Autobahn) zu einer nicht vertretbaren Beeinträchtigung der Bevölkerung in Wohngebieten geführt hätte.

In dieser Hinsicht stellt das Gericht einen Abwägungsfehler fest: Es sei nicht der Frage nachgegangen worden, ob und in welchem Umfang diese Belästigungen durch Lärmschutzmaßnahmen vermeidbar oder zumindest reduzierbar gewesen wären. Die Trassenentscheidung sei insofern fehlerhaft, als sie auf Immissionsbelastungen verweise, diese aber nicht genau ermittle. Weder im Linienbestimmungsverfahren noch im Zuge der Planfeststellung sei die Möglichkeit von Lärmschutzmaßnahmen (für die Südtrasse) überhaupt in die Abwägung eingestellt worden. Ähnliches gelte für wasserwirtschaftliche Bedenken, bei denen nicht ausreichend ermittelt worden sei.

Da sich insgesamt nicht ausschließen lasse, daß das unvollständige Abwägungsmaterial auf das Abwägungsergebnis dergestalt hätte Einfluß nehmen können, daß sich das Regierungspräsidium für die Südtrasse entschieden hätte, sei der Planfeststellungsbeschluß insoweit rechtswidrig.

Unberührt von der Beanstandung des Planfeststellungsbeschlusses läßt sich dem Urteil aber auch eine Reihe von positiven Einschätzungen des Verfahrens sowie

der planerischen Rechtfertigung entnehmen. Einige Aspekte sollen - beispielhaft - genannt werden:

Das Gericht beanstandet die Verfahrensausgestaltung nicht. Insbesondere stellt es fest (und tut dies auch im Fall eines nachfolgenden Bauabschnitts), daß behördeninterne Koordinierungsgespräche nicht gegen § 18 Abs. 6 FStrG a.F. und damit gegen die Neutralitätspflicht der Planfeststellungsbehörde verstoßen. Auch sei die Weisung des Innenministeriums wegen der noch verbliebenen Forderungen der Naturschutzstelle nicht zu beanstanden. Diese sei keine Weisung zugunsten der Nordtrasse gewesen und habe die Abwägungspflicht der Behörde nicht berührt.

Ebenso steht für das Gericht die planerische Rechtfertigung des Vorhabens außer Zweifel. Dazu wird im einzelnen ausgeführt:

- Aus der Sicht des VGH spräche vieles dafür, bereits die Aufnahme einer Straße in den Bedarfsplan als hinreichende planerische Rechtfertigung zu sehen (s.a. *Kapitel V, S. 74 ff.*), im Gegensatz zur Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichtes.
- Vernünftigerweise sei die Autobahn auch deshalb geboten, weil sie eine Lücke im Autobahnnetz schließe, eine leistungsfähige Ost-West-Verbindung schaffe, die wirtschaftliche Entwicklung fördere und die regionale Verkehrssituation verbessere. Landesplanerische Vorgaben könnten ein solches verkehrsmäßiges Aufschließungsbedürfnis nahelegen.
- Die zugrundegelegten Verkehrsprognosen hätten sich zwar als zu hoch angesetzt erwiesen, aber die Erforderlichkeit ergebe sich auch nicht aus den oben genannten Zielsetzungen. Außerdem sei die prognostizierte Verkehrsbelastung nicht so niedrig, daß diese den Bau einer *Autobahn* unvernünftig erscheinen lasse.
- Gegen zwingende gesetzliche Planungsrichtlinien sei nicht verstoßen worden. Der zunächst einbahnige Ausbau einer zweibahnig festgestellten Autobahn sei mit § 1 Abs. 3 FStrG vereinbar. Auch liege kein Verstoß § 11 Abs. 1 Nr. 2 NatSchG (BWü) vor. Vielmehr bestimme sich die Zulässigkeit des Eingriffs aus § 11 Abs. 1 Nr. 3: Der Bau einer Autobahn auf dieser Trasse sei zwar nicht möglich, ohne schwerwiegende Veränderung der Natur und des Landschaftsbildes. Wenn aber überwiegend öffentliche Belange ins Feld geführt werden könnten, könne der Eingriff dennoch zugelassen werden.

- Andererseits betont der VGH, daß die Planfeststellungsbehörde sich nicht auf eine interne Bindung durch die Linienbestimmung berufen könne.

Erkennbar hat das Gericht alle Abwägungsschritte der planfeststellenden Behörde nachvollzogen und geprüft: Er hat die Frage eines möglichen Verstoßes gegen gesetzliche Planungsrichtlinien verneint und die Frage der Erforderlichkeit einer Autobahn im Sinne der Planfeststellung bejaht. Insofern hat der VGH anerkannt, daß die planende Verwaltung ihre Ermessensfreiheit *innerhalb* der Schranken von Bedarfsplan, Trassenentscheidung, Planungsrichtlinien und Begründungspflichtigkeit ausgeübt habe. Verneint wurde aber, daß alle abwägungserheblichen Belange in *ausreichendem Maße* in die Erwägung eingestellt wurden - was letztlich die Planfeststellung rechtswidrig machte.

5. Der gesellschaftliche Hintergrund: Straßenbau im Schatten von Finanzkrise, Umweltschutz, Bürgerprotest und deren Auswirkungen auf das Vorhaben

Die Geschichte der Planung der A 98/A 861 ist spätestens ab Mitte der 70er Jahre deutlich von "konjunkturellen" Schwankungen beeinflusst. Denn: Vorbei waren jene goldenen Zeiten des Straßenbaus, in denen die Kraft des Faktischen sich aufs schönste mit der Kraft des Normativen vermählte: der von Zweifeln freie, zügig und großzügig vorangetriebene Ausbau des (Fern-)Straßennetzes basierte auf üppig gefüllten öffentlichen Kassen und korrespondierte mit allgemein anerkannten (verkehrs-)politischen Maximen wie z.B. dem Leber-Plan und dessen Autobahn-Euphorie ebenso wie mit der Planungsfreude der Administration (*Kennedy 1986*) und der hohen Akzeptanz des Straßenbaus bei der Bevölkerung. Auch das Rechtssystem hatte diese Wertschätzung verinnerlicht: Die "Sicherheit" und "Leichtigkeit" des Verkehrs sollte - im Rahmen der Ausübung des "planerischen Ermessens" - bei der Abwägung "grundsätzlich allen anderen Belangen übergeordnet" sein, wie das Bundesverwaltungsgericht 1967 befand (*DVBl. 1968, S. 342*). Oder mit anderen Worten: Eine Abwägung im eigentlichen Sinn des Wortes fand nicht statt, und dies galt als völlig unproblematisch - wie insgesamt an die "Anstrengung der Begründung" der Legitimität von Straßenbauvorhaben keine hohen Anforderungen gestellt waren.

Im Gefüge und in der Wechselbeziehung von "normativer Kraft des Faktischen" und "faktischer Kraft des Normativen" gab es aber im Lauf der Zeit Verwerfungen und Spannungen, denen auch das Vorhaben A98/861 ausgesetzt war:

- Im Blick auf Finanzen und Finanzplanung sah man sich zunehmend mit der Tatsache knapper werdender und deshalb stärker umkämpfter Mittel konfrontiert. Einsparungen auch und gerade beim Autobahnbau waren spätestens ab Mitte der 70er Jahre nicht mehr zu umgehen. Die Verkehrswege- und Straßenplanung mußte nun nicht nur mit dürftigeren Budgets sondern auch mit enger werdendem Raum, knappem Boden und Sättigungserscheinungen bei Ausbavolumen und -geschwindigkeit fertig werden.
- Die Umweltbelastung wurde nicht nur zu einem objektiven Problem, sondern machte in der gesellschaftspolitischen Diskussion Karriere. Die planerische und administrative Bearbeitung dieses spezifischen industriegesellschaftlichen "Mangels" (Jänicke 1978) bewirkte, daß Planung (und der Bau) von Straßen nicht nur diffiziler, sondern auch teurer wurde.
- Seitens (nicht nur unmittelbar) betroffener Bürger war bezüglich des Straßenbaus ein Einstellungswandel zu verzeichnen. Besonders wegen der Beeinträchtigung der Belange der Natur wurden viele Vorhaben nicht nur kritisiert, sondern auf verschiedenste Weise "bekämpft". Gestiegen war auch die Bereitschaft zur gerichtlichen Auseinandersetzung bei drohender Beeinträchtigung privater Belange.

a) Finanzkrise

1957 wurde ein Ausbauplan für Fernstraßen beschlossen, der bis 1970 neben 12 000 km Bundesstraßen eine Erweiterung der Autobahnstrecken auf 4 000 km vorsah. Als Zielsetzung galt mit höchster Priorität die Steigerung der Leistungsfähigkeit des Straßennetzes, an zweiter Stelle die Wirtschaftlichkeit des Transportwesens.

Ende der sechziger Jahre - das Verkehrsvolumen war stark angestiegen - wurde der Bedarf neu bestimmt und 1970 im Bedarfsplan niedergelegt. Als Kriterien galten vordringlich der "verkehrliche", dann der "volkswirtschaftliche Nutzen" und schließlich raumstrukturelle Aspekte der Erschließung und Verbindung. 1970 waren etwa 4 100 Autobahnkilometer gebaut. Der Bedarfsplan 1971-1985 sah eine Gesamtnutzlänge von 15.000 km vor (Lutter 1980, S. 13).

Bereits im Jahr 1974 machte sich eine erhebliche Veränderung in den Zielvorstellungen, die dem Bedarfsplan zugrunde lagen, bemerkbar. Diese Wandlungen waren Reaktion auf eine Reihe von Einsichten und Entwicklungen. So mußten beispielsweise die Prognosen für die demographische Entwicklung bis 1985 sowie für das jährliche Wachstum des Bruttosozialprodukts revidiert werden. Auch führte das reduzierte Wachstum der Volkswirtschaft zu einem geringeren Leistungsvermögen des Staates und damit zu einer sparsameren Haushaltsführung. Schließ-

lich veränderte im energiepolitischen Bereich ein Kostenanstieg die Lage für den Straßenbau (*BT Drs. 7/3822, S. 5*). Durch Gesetz vom 5.8.1976 wurde der Bedarfsplan an die Verkehrsentwicklung angepaßt.

Die zweite Anpassung des Bedarfsplanes wurde bereits 1979 durchgeführt. Eine Gesetzesneufassung trat als "Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen" vom 26.8.1980 in Kraft (*BGBI. II, S. 1615*). Auch der Straßenbaubericht von 1979 postulierte eine geänderte Zielstruktur im Bereich der Straßenbaupolitik (*BT-Drs. 8/4129, S. 4*).

Dem Anpassungsgesetz lagen wiederum veränderte verkehrspolitische Rahmenbedingungen zugrunde, die eine Neuorientierung bei den Planungen und vor allem Kürzungen des Netzes notwendig machten:

- Änderungen der investitionspolitischen Zielsetzungen: Verbesserung der Lebensqualität hat Vorrang vor der Vergrößerung des Netzes, der Natur- und Landschaftsschutz ist stärker als bisher zu berücksichtigen. Die Trassenbündelung soll dort präferiert werden, wo der Ausbau den Neubau ersetzen kann. Besonderer Wert soll auf den Bau von Ortsumgehungen gelegt werden.
- Änderungen der Prognosedaten für die Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung (z.B. infolge geringerer Einwohnerzahlen und infolge von Steigerungsraten im PKW-Bestand).
- Baukostenanstieg durch veränderte Lage im energie- und umweltpolitischen Bereich.
- Geänderte Wertvorstellungen der Bürger hinsichtlich der Beurteilung von Straßenbaumaßnahmen.

Deshalb standen bei der Anpassung des Bedarfsplanes folgende Maßnahmen im Vordergrund:

- Abwicklung eingegangener Verträge;
- Fertigstellung laufender Maßnahmen;
- Ausbaumaßnahmen haben Vorrang vor Neubau;
- Investitionen zur Modernisierung, Substanzerhaltung sowie zur Erhöhung der Sicherheit;
- Fortführung der Schwerpunktprogramme;
 - Bau von Ortsumgehungen,
 - Beseitigung von Bahnübergängen,
 - Radwegebau an Bundesstraßen,
 - Verkehrsbeeinflussung auf Bundesautobahnen,
 - Lärmsanierung an Bundesfernstraßen.

- Schließung von Lücken und Ergänzung bei begonnenen Neubaustrecken zur Erzielung eines vollen Verkehrswertes (*BT-Drs. 9/812, S. 5*).

Der Bedarfsplan von 1980 spiegelt diese Entwicklungen wider. "Dieser Bedarfsplan" - so schreiben zwei Vertreter des BMV in der Rückschau - "stand damit noch ausgeprägter unter der Prämisse: Qualität vor Quantität. Der Neubau von Straßen war zunehmend ins Schußfeld der Kritik geraten. Allein Maßnahmen, die auf Abbau ständiger Überlastungen, auf einen besseren Anschluß peripherer Gebiete, die Beseitigung unerträglicher Verkehrsverhältnisse in Innenstadtbereichen und auf die Erhöhung der Verkehrssicherheit abzielten, erhielten noch eine ausreichende Realisierungschance." (*Thul/Sandkaulen 1986, S. 232*).

Der Ausbaustand des Autobahnnetzes war 1979 etwa 7200 km. Ein Jahr später beschloß der Deutsche Bundestag, dieses in seinem Endzustand nicht über 10 500 km hinaus auszuweiten. In allen folgenden des Straßenbauberichten ist Zurückhaltung erkennbar. Unter Hinweis auf den veränderten Finanzrahmen dominieren nunmehr Begriffe wie Erhaltung, Modernisierung, Erfüllung "qualitativer Ansprüche" etc. (vgl. z.B. *BT-Drs. 9/1960, 10/361, 10/2058, 10/6087*).

Auch die Planung unseres Autobahnabschnittes gerät seit Ende der siebziger Jahre immer wieder in den Schlagschatten der Finanzprobleme des Straßenbaus (vgl. Anhang 2, "Zeittafel"). Die Trassenneuplanung 1979 und später die längsgeteilte Dringlichkeit beim Ausbau waren Folge des oder zumindest mitangestoßen vom verstärkten Streit der Länder und Projekte um die Finanzmittel.

b) *Umweltschutz*

Die finanziellen Probleme des Straßenbaus vermischen sich mit denen eines gesellschaftlichen Einstellungswandels. Die in den Straßenbauberichten regelmäßig angesprochenen "Änderungen der Wertvorstellungen" der Bürger beziehen sich zu einem großen Teil auf das Ziel, die Umwelt und die Natur vor der Beanspruchung durch einen expansiven Straßenbau in Schutz zu nehmen. Analog zu diesen Wertwandlungsprozessen in der Gesellschaft ist spätestens seit Mitte der 70er Jahre auch in Politik und Verwaltung die Wahrnehmung der wachsenden Bedeutung von Umwelt und Natur erkennbar. Die Umweltverträglichkeitsprüfung wird mit einem Rundschreiben des BMV "eingeführt" (*VkBl. 1975, S. 666 ff.*) - in dieser Form von den Ländern aber nicht vollzogen. Ganz allgemein wird eine verstärkte Berücksichtigung ökologischer Belange bereits bei der Linienbestimmung gefordert (*VkBl. 1976, S. 634*).

1976 wurde im Änderungsgesetz zum Ausbau der Bundesfernstraßen als eines von fünf Zielen bei der Bedarfsplananpassung der Beitrag zur Verringerung von Umweltbelastungen genannt. Laut Bundesverkehrswegeplan sollten Natur- und Landschaftsschutz verstärkt werden. 1985 verwendet der BVWP erstmals das Instrument der ökologischen Risikoanalyse (*Huber/Dörries 1986, S. 228*).

Auch artikulieren die nach § 7 FStrAbG vorzulegenden Straßenbauberichte zunehmend die Notwendigkeit, präventiv wie nachträglich Belange der Natur zu berücksichtigen und den Schutz des Menschen vor den negativen "Umwelt"-Auswirkungen des Straßenbaus sicherzustellen. So gibt es ab 1978 ein eigenes Kapitel "Naturschutz und Landschaftspflege", während es bis dahin lediglich um "Bepflanzung" bzw. "Landschaftsbepflanzung" ging. Auch in anderen regierungsamtlichen Dokumenten sind verstärkt Stichworte wie Vermeidung von Eingriffen, Lärmschutz, Überbeanspruchung von Ökosystemen, Gefährdung seltener Arten, Schutz- oder Ausgleichsmaßnahmen zu finden. Gesetzgebung und Rechtsprechung "programmieren" die Straßenbauverwaltung auch durch ökologische Ergänzungen des gesamten Planungssystems. Dies geschieht auf den verschiedensten Ebenen: der Raumordnungsplanung, der UVP, dem landespflegerischen Begleitplan, externer umweltschutzrelevanter Planungsleitsätze im BNatSchG oder BImSchG usw.

Abgearbeitet werden diese Vorgaben durch die Straßenbau-Administration auf der Grundlage neuer Regelwerke (vgl. z.B. *BT-Drs. 8/4129, S. 17*). Insofern ist Bartlsperger zuzustimmen, wenn er meint, daß die "Ökologisierung der Straßen und des Straßenrechts gegenwärtig ganz überwiegend im verwaltungsrechtlichen Verfahren gesucht werden muß" (*Bartlsperger 1980, S. 13*).

Die oben genannten Begriffe verweisen auch auf die strategische Frage des "Wozu" der "Bewahrung der Umwelt". Denn der Schutz der Natur hat seinen (administrativen) Sinn nicht nur in sich selbst, sondern ist auch wegen zunehmender Bürgerproteste gegen die Beeinträchtigung der Natur ins Kalkül zu ziehen.

In diesem Sinn bildet das "Umweltthema" eine Art Nahtstelle oder Scharnier zwischen geänderten (Straßenbau-) politischen Rahmenbedingungen (von denen es ein Teil ist) auf der einen und dem Bürgerprotest mit dem Wunsch nach Partizipation bei Entscheidungen über Straßenbauprojekte auf der anderen Seite.

Die Politik greift diesen Aspekt auf und nutzt ihn instrumentell: Bereits der Umweltbericht 1976 der Bundesregierung stellt durchaus folgerichtig Partizipation

als "Kooperationsprinzip" gleichrangig neben das Vorsorge- und Verursacherprinzip. Von den Bürgern wird Mitverantwortung für den Umweltschutz gefordert, Bürgerbeteiligung wird funktionalisiert: Sie ist "geboten, um die Planungsmöglichkeiten der Verwaltung durch Einbeziehung möglichst vieler in Betracht kommender Planungsalternativen zu verbessern" (Andritzky 1978, S. 236).

1985, bei der vorerst letzten Bedarfsplanprüfung galt es, verstärkt dem Umstand Rechnung zu tragen, daß Einwendungen von Bürgern gegen "alle größeren Maßnahmen des Bedarfsplans" vorlagen - insbesondere gegen Autobahnen. Den "stark gestiegenen Sorgen um die nachteiligen Wirkungen des Straßenverkehrs auf die Umwelt" wollte man durch ein differenziertes Bewertungsverfahren entsprechen (Kriterien sind gesamtwirtschaftliche, regionalpolitische, ökologische und sonstige) und überprüfte in größerem Maß als bisher die Planungsalternative des Ausbaus des *vorhandenen* Straßennetzes. Neu war auch das Instrument der "ökologischen Risikoanalyse", mit dem etwa 100 Neubauvorhaben bereits bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegplans untersucht wurden²⁹).

Zusammen mit der Tatsache, daß entsprechend der Novellierung des § 4 FStrAbG bei künftigen Bedarfsplanprüfungen ein besonderes Gewicht auf die Berücksichtigung des Umweltschutzes gelegt werden soll, sprechen die genannten Gesichtspunkte wohl eine deutliche Sprache: Verkehrsfluß und Verkehrssicherheit sollen zwar gefördert werden, aber ohne das bestehende Netz zu erweitern; die natürlichen Lebensgrundlagen sollen erhalten und gesichert werden, was nicht zuletzt den "geänderten Wertvorstellungen der Bürger" entspricht.

Eine Variante "reflexiver Politik" (Teubner 1982) angesichts veränderter Systemwelt? Die Frage ist zu bejahen, aber mit Vorbehalt. Denn, daß es wirklich *nur* ökologische Gründe waren, die bei der letzten Überprüfung zu Rückstufungen in der Dringlichkeit, zur Reduzierung des Projektzuschnitts und zur Streichung von Projekten geführt haben, ist kaum anzunehmen. Die Formulierung, daß ökologische Gründe, "z.T. in Verbindung mit anderen Erwägungen", die Ursache für mehr Zurückhaltung waren, wie es in einem Bericht von Huber/Dörries (BMV) heißt, gibt einen Hinweis darauf, daß diese "anderen Erwägungen" (Huber/Dörries 1986) wohl vor allem finanzielle Knappheitslagen gewesen sein dürften - aber eben auch der (sich oftmals an der Umweltproblematik entzündende) Bürgerprotest.

Im vorliegenden Fallbeispiel wird dies im Falle der Trassenplanung deutlich: Die Autobahnverwaltung sah sich sowohl durch Verknappung der Mittel aus Bonn als auch durch steigende Ansprüche an ökologische Verträglichkeit genötigt, der zu-

nächst vorgesehenen Taltrasse den Abschied zu geben. Im Verlaufe der weiteren Planung gerät sie dann aber wegen der gestiegenen ökologischen Anforderungen erst recht unter den Druck.

c) Bürgerprotest

Die Verknappung der Mittel und die Berücksichtigung von Kriterien des Umweltschutzes bei Straßenplanung und -bau wären für sich allein genommen schon problematisch genug für Politik und Verwaltung gewesen - ganz zu schweigen von den Steigerungsraten beim Personenverkehrsaufkommen. Dazu kam aber Kritik der betroffenen Bürger³⁰⁾ und der veröffentlichten Meinung. Daß sich dies als "Streß" für die planende Verwaltung auswirkte, zeigt eine Stellungnahme eines Vertreters des BMV. Anlässlich einer Tagung zur "Zeitenwende im Straßenbau?" führte er aus, daß man es jetzt mit einer Zeit zu tun habe, "in der der Straßenbau nicht mehr nur fachlich und verkehrspolitisch gesehen und beurteilt" werde, "sondern vielfach zur Zielscheibe wenig qualifizierter Unmutsäußerungen, emotionsgeladener Feststellungen und vielfach unberechtigter Vorwürfe geworden ist" (Thul 1979, S. 505).

Man schrieb das Jahr 1979: Notwendig geworden war nicht nur eine "Kurskorrektur" unter den Schlagworten "Qualität vor Quantität", "Lärmschutz vor Kilometern", "Umweltverträglichkeit", sondern auch hinsichtlich "Öffentlichkeitsarbeit" (Hiersche 1978, S. 313) und "Bürgerbeteiligung"³¹⁾. Deren Maximen sollten sein:

- "Bürgerbeteiligung vor Linienbestimmung.
- Bürgerbeteiligung muß mehr als Bürgerinformation sein. Die Bürger müssen Gelegenheit erhalten, sich zu einem Vorhaben und möglichen Planungsvariationen zu äußern.
- Unmittelbarer Kontakt zwischen Straßenbauverwaltung und Bürgern." (Thul 1979, S. 510; s.a. Straßenbaubericht 1979, BT-Drs. 8/4129, S. 17).

Was nun aber im BMV ausgebrütet worden war, stieß in den Ländern wie auch beim Städtetag keinesfalls auf Gegenliebe, und auf der Ebene der planenden Behörden empfand man eine Idee wie die der vorgezogenen Bürgerbeteiligung, also zu einem Zeitpunkt, "in dem noch Alternativen offenstehen" (Thul 1979, S. 509), doch wohl eher als Zumutung (Reh 1988, S. 43). Andererseits war die letztendliche 'Einführung' der frühzeitigen Bürgerbeteiligung unter Mitarbeit der Länder erfolgt (Behr/Fritz-Vietta 1985, Bd. I, S. 143 ff.). Was aber hatte der (damals sozialdemokratische) Verkehrsminister im einzelnen ausdenken lassen?

Eine erste politische Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen war 1978 die programmatische Rede des damaligen Verkehrsministers Gscheidle (SPD):

”Das Planen ist schwieriger geworden. Entscheidungen der Verwaltung werden vom Bürger zunehmend kritischer betrachtet. (...) Der einzelne Bürger erkennt oft erst bei der Durchführung des Planfeststellungsverfahrens in vollem Umfang, welche Konsequenzen das jeweilige Projekt für ihn und seine Wohnumwelt hat. Zu diesem Zeitpunkt sind jedoch die Planungen bereits so weit fortgeschritten, daß Alternativlösungen kaum mehr durchsetzbar sind. (...) Beim jetzigen Verfahren wird eine Gelegenheit zur konstruktiven Einflußnahme oder zur Anregung von Alternativen dem Bürger erst relativ spät geboten. (...) Um Projekte funktionsgerecht und umweltfreundlich zu realisieren, erscheint mir daher bei zukünftigen Planungen eine stärkere und frühzeitigere Einbeziehung von Bürgerwünschen dringend notwendig. Ob eine Ergänzung des Bundesfernstraßengesetzes zur rechtlichen Verankerung einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung erfolgen sollte, wird die Praxis der nächsten Jahre zeigen.” (*Forschungsgemeinschaft 1979, S. 11*)

Umgesetzt wurden diese Anstöße in vier Initiativen des BMV, deren Adressat die Verwaltungen der Länder waren, und die die Verwirklichung frühzeitiger Bürgerbeteiligung zum Ziel hatten:

- 06.4.1979: Erlaß zur Erprobung von neuen Modellen der Bürgerbeteiligung;
- 18.4.1979: ”Zielvorgaben” des BMV für den Bundesfernstraßenbau;
- 06.8.1979: ”Allgemeines Rundschreiben Straßenbau” zur Bürgerbeteiligung;
- 23.4.1980: ”Mindestanforderungen” des BMV an die Bürgerbeteiligung.

Die ”Zielvorgaben” erhoben zwei wesentliche neue Anforderungen: einerseits das Postulat unmittelbaren Kontakts zwischen Straßenbauverwaltung und Bürgern und andererseits das einer Diskussion von möglichen Varianten der Planung, also nicht nur der ins Auge gefaßten Trasse.

Die Länder wurden dementsprechend angehalten, eine Bürgerbeteiligung ”frühzeitig” zu gewährleisten und die entsprechende ”Bürgerinformation” ausreichend auszugestalten. Ferner sollen sie eine ”Variantendiskussion” ermöglichen. Als Reaktion auf Kritik und Vorschläge des Städtetags (vgl. *BWGZ 1979, S. 780 f.*) sollte dann allerdings die Zuständigkeit für die Durchführung der Bürgerbeteiligung bei den Kommunen (nicht der Verwaltung) bleiben.

Eine "Standardinformation zur Bürgerbeteiligung" des BMV, welche von den Ländern "nach Möglichkeit" zugrunde zu legen sei, sollte für "ausreichende" Information der Bürger und für eine tendenziell gleiche Praxis sorgen.

Die "Standardinformationen" legen bezüglich der zu diskutierenden Trassenalternativen fest,

- daß die *Nullvariante*, d.h. der derzeitige Verkehrszustand unter Berücksichtigung der Verkehrsentwicklung mit darzustellen ist³²),
- daß *alle* Varianten durch Pläne, Kostenschätzungen und Beschreibung der Vor- und Nachteile vorzustellen sind, und
- daß die Varianten *vorläufig* zu bewerten sind und noch keine Festlegung erfolgen soll.

Um schon lange praktizierte Formen von Information der Bürger und Kommunikation mit diesen auch weiterhin zu ermöglichen, empfiehlt der BMV, daß eine "organisierte Diskussion mit den Bürgern (z.B. in öffentlichen Ratssitzungen oder Bürgerversammlungen) im Regelfall am zweckmäßigsten auf Einladung und unter Leitung der jeweils berührten kommunalen Gebietskörperschaften und unter Teilnahme von Vertretern der Straßenbauverwaltung durchzuführen sein" wird (*Allgemeines Rundschreiben Straßenbau 12/79, VkB1.1979, S. 574 ff.*).

Gewissermaßen als nachdrückliche Bestätigung der Ernsthaftigkeit seines Willens formulierte der BMV bereits mit Schreiben vom 6.4.1980, "daß ich für neu anlaufende Planungen eine Bestimmung der Linienführung ablehnen muß, wenn vorher keine oder keine ausreichende Bürgerbeteiligung durchgeführt wurde", und "daß die zuständigen Straßenbaubehörden Ihres Landes, wenn sie mir einen Antrag auf Bestimmung der Linienführung für eine Bundesfernstraße vorlegen, auch Angaben darüber machen, in welcher Form und mit welchem Ergebnis eine Bürgerbeteiligung durchgeführt wurde".

In den "Mindestanforderungen" wird dann weiter konkretisiert, daß - entgegen den Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände - die "betroffenen Bürger" *selbst* Gelegenheit zur Stellungnahme haben müssen, da eine Beteiligung von kommunalen Gebietskörperschaften oder von Verbänden "für sich allein noch keine Bürgerbeteiligung" sei. Deshalb soll gewährleistet sein, "daß der planenden Straßenbaubehörde die Bürgeräußerungen wenigstens in ihrem wesentlichen Inhalt bekannt werden und von ihr als Material in die planerische Abwägung und Entscheidung einbezogen werden" (zit. n. *Behr, Fritz-Vietta Bd. II, S. 219.*) Die-

sem Gesichtspunkt versagte sich dann aber das andersartige "Rahmenkonzept zur Bürgerbeteiligung" der Leiter der Straßenbauverwaltungen der Länder (*ebd.*, S. 220 ff.). Diese wollten die Bürgerbeteiligten in die Beteiligung der Kommunen integrieren.

Durch die Übernahme der "Zielvorgaben" des BMV in den Straßenbaubericht unterstrich auch der Bundestag - ebenso wie in dessen Debatte - die Bedeutung frühzeitiger Bürgerbeteiligung. Das *politische Leitbild der Bürgerbeteiligung bei Straßenbauvorhaben* hatte sich somit weitgehend durchgesetzt. Dies wird auch durch den Umstand bestätigt, daß die Länder - oft im Zuge von Pilotprojekten - mit der Bürgerbeteiligung positive Erfahrungen sammelten und schließlich auch befürworteten (*Bericht des BMV über die Bürgerbeteiligung an der Planung von Bundesfernstraßen, abgedruckt in: ebd. S. 210 ff.*).

1982 hatte der Bundesverkehrsminister Hauff (SPD) das Credo seines Ministeriums, daß "Bürgerbeteiligung als Institution" ihren Platz auch in einer repräsentativen Demokratie habe, nochmals bestätigt (*Bürgerbeteiligung bei der Planung 1982, S. 4*). Nach der bundespolitischen Wende scheint zwar kein Handlungsbedarf bezüglich einer gesetzlichen Regelung frühzeitiger Bürgerbeteiligung gesehen zu werden, dennoch aber der Wille erkennbar, sie in der Praxis weiter beizubehalten (*Dollinger 1984*).

Wie aus der "Zeittafel" im Anhang erkennbar, fällt die Trassenentscheidung gerade in die Zeit, wo aus Bonn Anforderungen bezüglich vorgezogener Bürgerbeteiligter formuliert und durchgesetzt werden. Für den untersuchten Fall kann deshalb von einer rechtzeitigen "privaten Partizipation" an der Linienbestimmung noch nicht die Rede sein. In bewährter Weise erfolgte diese Entscheidung als Verwaltungsinternum und geriet deshalb nur über Presseberichte bezüglich einiger Koordinierungsgespräche in den Bereich der Öffentlichkeit.

Von der politisch gewünschten und letztlich auch von der Verwaltung nachvollzogenen intensiven Bürgerbeteiligung gingen freilich weitere Impulse aus - auch wenn sie nicht mehr die Trassenentscheidung betrafen. Die Straßenbauverwaltung, in Zusammenarbeit mit der Verwaltung der Stadt Rheinfelden, bemühte sich durchaus, die Bürgerschaft nicht nur durch ihre Repräsentanten und Gremien, sondern auch direkt an der weiteren Planung zur Vorbereitung der Planfeststellung teilhaben zu lassen.

Ab 1979 zeigte sich im betroffenen Gebiet, daß sich auch hier der allgemeine Wandel in der politischen Kultur sich in erhöhtem Bürgerengagement und wachsender Bereitschaft zum Protest, auch unkonventioneller (aber nicht: illegaler) Art niederschlägt. Eine gewisse Gegenbewegung setzte Mitte der 80er Jahre ein, als sich verstärkt Befürworter des Ausbaus organisieren und zu Wort melden. Trotz einiger 'Einbrüche' bleibt die Aufmerksamkeitsschwelle der Bevölkerung über den gesamten Zeitraum relativ hoch.

d) *Auswirkungen auf das Vorhaben*

Von den skizzenhaft nachgezeichneten Entwicklungen ist seit Beginn der siebziger Jahre auch die Vorhabensplanung für die A98/A861 betroffen. Wie zu sehen war, sind Verkehrspolitik und Straßenbau vor allem von drei Trends beeinflusst:

- Einer "Finanzkrise des Staates", von der der Straßenbau überdurchschnittlich betroffen ist;
- Einer "Ökologisierung" (Bartlsperger 1980) des Straßenbaus;
- Einem Einstellungs- und Verhaltenswandel der Bevölkerung, der sich u.a. als zunehmender Protest gegenüber den Straßenbauvorhaben darstellt.

Diese Entwicklungen schlagen auf die konkreten Handlungsbedingungen der Straßenbauverwaltung vor Ort durch, wie sich an der Geschichte unseres Falles im einzelnen verfolgen läßt.

Zusammengefaßt stellen sich die Auswirkungen so dar:

- Mittelkürzungen für den Straßenbau zwingen nicht nur zu Änderungen in den Dringlichkeiten, zur zeitlichen Streckung des Vollzugs oder gar zu Vorhabensstreichungen sondern führen auch zu Änderungen im Planvollzug. Das zeigt die im Falle unseres Vorhabens gewählte Umsetzung gewandelter verkehrspolitischer Strategien. Der Bedarfsplan 1985 sieht den Bau einer "längsgeteilten" Autobahn als "rechtlich zulässige Möglichkeit volkswirtschaftlich vernünftiger Verkehrswegeplanung an" (so bewertet durch Bundesverwaltungsgericht am 24.11.1989 - 4C 41.88). Latent spürbar ist auch immer die Konkurrenz der Länder um knappe Bundesmittel. Dies wird als Argument in die Auseinandersetzung um die A 98/A 861 eingeführt: Wenn Baden-Württemberg nicht in der Lage sei, seine Projekte "durchzuziehen", dann seien die anderen Bundesländer die Nutznießer: Sie kassierten die Gelder! Tatsächlich war es wohl auch so, daß von den zwischen 1976 und 1980 vorgesehenen Bundesmitteln von 254 Mio DM nicht alle verbaut werden konnten. Dieser nicht abgerufene Teil der Mittel wurde an Bayern übertragen (BWGZ 1982, S. 474).

- Die Notwendigkeit der Berücksichtigung ökologischer Belange - durch Gesetze und Vorschriften seit den siebziger Jahren immer häufiger als abwägungsrelevanter Gesichtspunkt oder strikter Planleitsatz niedergelegt - stellt finanziell und planungstechnisch für die Straßenbauverwaltung eine erhebliche Herausforderung dar und führt nicht zuletzt zu einer Verlängerung der Dauer der Vorhaben. Gemeinden und Naturschutzverbände machen sich in ihren Stellungnahmen Belange des Naturschutzes zu eigen und richten sie als Forderungen an die Straßenbauverwaltung. Dies alles gilt, aufgrund der natürlichen landschaftlichen Gegebenheiten, verstärkt für unseren Fall: Die "Ökologisierung des Straßenbaus" ist am landschaftspflegerischen Begleitplan und an der überdurchschnittlich hohen Zahl von Tunneln und anderen Kunstbauten in der Bauplanung erkennbar.

Das "Gebot der Abwägung" wird insbesondere durch die ökologische Brisanz des Vorhaben zu einer Belastung für die Verwaltung. Sie gerät in eine Zwickmühle, aus der es kaum ein Entrinnen gibt. Denn die "verkehrlichen Belange" - so wie sie durch die Vorgabe von Parlament und Exekutive ausgestaltet waren - sind nicht zugleich mit den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes und dem Schutz der Wohnbevölkerung zu verwirklichen.

So bleibt nur eine Bevorzugung der verkehrlichen Belange zuungunsten insbesondere eines ausgedehnten, jahrzehnte alten (Immissionsschutz-) Waldes - freilich verbunden mit dem Versuch, den Eingriff auszugleichen. Angesichts der konkreten Bedingungen vor Ort ist aber allen Beteiligten klar, daß es bei einem Versuch bleiben muß.

- Von der "Zeitwende" im Straßenbau, dem zunehmenden Bürgerprotest, weiß die Auftragsverwaltung vor Ort ein Lied zu singen. Sie führt einerseits Klage darüber, zeigt sich aber andererseits "lernfähig": Der Vorhabensträger bemüht sich durchaus um "vorgezogene Bürgerbeteiligung". In Zusammenarbeit mit der Gemeinde werden Informationsveranstaltungen angeboten, stellen sich die Planer der Diskussion in den politischen Gremien und setzen sich mit den Bürgern auseinander. Der "frühzeitige Dialog mit Betroffenen" als selbstauferlegtes anstrebenswertes Ziel - das geht auch dem Regierungspräsidenten bald wie selbstverständlich von den Lippen, wie im April 1981 bei einem Pressegespräch zu hören war:

"Die Autorität der Verwaltung kann vor den Bürgern nur bestehen, wenn die Verwaltung mit ihnen in einen offenen Dialog tritt (...). Durch die frühzeitige Beteiligung des Bürgers am Planungs- und Entscheidungsprozeß können Konflikte fair und partnerschaftlich ausgetragen werden. Vor allem erhält der Bürger so die Gewißheit, daß seine Belange von der Verwaltung auch tatsächlich gewürdigt werden."

Andererseits weist der hier zitierte Präsident des Regierungspräsidiums auch darauf hin, daß Planfeststellungen für Straßen durch die im Vergleich zu früheren Jahren wesentlich umfangreichere Beteiligung der Bürger an öffentlichen Planungsvorhaben zunehmend schwieriger und langwieriger würden.

Dabei stellten vor allem Massenverfahren die Behörden vor erhebliche verwaltungstechnische Probleme. Sämtliche Anregungen und Bedenken müßten im Planfeststellungsbeschluß untereinander abgewogen werden, wobei die Schwierigkeit bestehe, daß Einzelprobleme nicht vorab entschieden werden könnten.

Schließlich steige auch die Zahl der gerichtlichen Anfechtungen von Planfeststellungsbeschlüssen. Dabei sei die Zahl der Klagen bei Verbesserungen vorhandener Straßen sehr gering, sie liege unter zehn Prozent. Die Zahl der vom Verwaltungsgericht aufgehobenen Planfeststellungsbeschlüsse betrage nicht einmal ein Prozent. Anders bei von vornherein umstrittenen Straßenbauplanungen, insbesondere Ortsumgehungen und Neubaustrecken: Hier seien Klagen praktisch die Regel, wobei die Erfolgsquote der Kläger vor den Verwaltungsgerichten allerdings unter fünf Prozent liege. In vielen Fällen komme es aber zu Vergleichen (*Badische Zeitung vom 14.4.81*).

V. Die A98/A861 als Resultante von Planungsprozessen

In den Kapiteln II und III wurde auf allgemeine Rahmenbedingungen für Planung und Bau einer Autobahn hingewiesen. Gezeigt wurde, daß ein umfassender Fundus rechtlicher Regelungen, eine spezifische Struktur administrativer Vorschriften sowie ein formelles und informelles Geflecht von Kompetenzen existiert, welche die Informations-, Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse und die Spielräume der Akteure mitgestalten.

Innerhalb dieses 'Gitters' von Regelungen und Praktiken hat sich auch der Entscheidungsprozeß über Planung und Ausbau der A 98/A 861 entwickelt. Sie ist gewissermaßen die Resultante aus den Planungsaktivitäten verschiedener Akteure, getragen von deren Zielvorstellungen, die, als "Planungsziele" aggregiert, Motive und Interessen der Beteiligten erkennen lassen. Der Planfeststellungsbeschluß führt dies eingehend vor Augen. In gewisser Weise ist der Beschluß eine bürokratische, höchst intelligente Rationalisierung dieser Ziele und der gesamten Fallgeschichte. Drei Aspekte des Planungsprozesses treten dabei besonders zutage:

Erkennbar ist zum einen das Bemühen, den Planungsprozeß sowie die hoheitliche, allgemeinverbindliche Entscheidung als vernünftiges, dem Gemeinwohl dienendes, alle abwägungserheblichen Belange berücksichtigendes administratives Handeln darstellen. Entsprechend ausführlich wird der *Abwägungsprozeß* entwickelt. Alle für die Abwägung erheblichen - öffentlichen und privaten - Belange werden gewürdigt, auf Probleme wird verwiesen - dann in jedem einzelnen Fall wird - in Ausübung des Planungsermessens - den verkehrlichen Belangen der Vorzug gegeben. Dies ist in Kapitel IV.3 geschildert worden.

Zum zweiten resumiert der Beschluß die Bedingungen des Verwaltungshandelns, die die *planerische Ermessensfreiheit* begrenzen bzw. politisch determinieren. Entsprechend stellt er an zentraler Stelle auf die Abstimmungsleistung sowohl mit anderen Akteuren als auch mit verkehrspolitischen und gesetzlichen Vorgaben und Leitsätzen ab.

Dazu gehört zunächst der Hinweis darauf, daß das Vorhaben als Teil der sogenannten Hoahrheinautobahn A 98 nach dem "planerischen Willen der Bundesrepublik Deutschland" (*Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen 1985/Anlage zu § 1 des 3. Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes - BGBl. 1986 I S. 557*

ff.) und anderer beteiligter Planungsträger als "Autobahn", d.h. nach § 1 Abs. 3 des FStrG als Straße für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt ist.

Der "planerische Wille" der Bundesrepublik wird so zu einer Art Integrationsformel für die Akteure auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene:

- Die planfestgestellte Lösung orientiert sich - und bezieht daraus ihre offizielle Rechtfertigung - zum einen auf der Ebene der nationalen Planung an dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen, i.d.F. des 2. wie des 3. Fernstraßenausbaugesetzes: Der Bedarfsplan 1980 sieht eine zweibahnige Autobahn in erster Dringlichkeit zwischen Bauanfang und der B 518 vor, daneben ebenfalls zweibahnig in erster Dringlichkeit die A 861. Der Bedarfsplan 1985 sieht die A 98 zwischen Planungsanfang und dem Autobahndreieck und der Schweizer Grenze ebenfalls zweibahnig "im Bau", zwischen Autobahndreieck und dem Planfeststellungsende einbahnig "im Bau" und mit der zweiten Fahrbahn in der Stufe "Planung" vor.
- Konkretisiert wurde der Bedarfsplan durch die Linienbestimmung nach § 16 FStrG im Einvernehmen mit den an der Raumordnung beteiligten Bundesministern einerseits und im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden andererseits. An dieser festgestellten Trasse war die Autobahnverwaltung - ihrem Selbstverständnis nach - ebenfalls gebunden.
- Der Landesentwicklungsplan notiert unter Plansatz 3.9 12 (S. 280), die Anbindung an die A 5 bzw. A 81 durch eine Hochrheinautobahn sei zur Förderung der Wirtschaft im Hochrheingebiet erforderlich.
- Dementsprechend ist im Regionalplan 1980 des Regionalverbandes Hochrhein-Bodensee die Hochrheinautobahn als eine Straße der Kategorie I (für großräumigen Verkehr - vierstreifig) vorgesehen. Der Planansatz geht von einer Anbindung der Region an das deutsche und europäische Fernstraßennetz durch den Bau einer leistungsfähigen, vierstreifigen A 98 aus.
- Ferner ist in den Flächennutzungsplänen der betroffenen kommunalen Körperschaften die A 98 als Autobahn dargestellt. Der Plan der Verwaltungsgemeinschaft Rheinfelden (genehmigt am 07.03.1980) sieht eine A 98 auf der festgestellten Trasse vor, der Flächennutzungsplan der Verwaltungsgemeinschaft Lörrach (mit Inzlingen) (genehmigt am 15.06.1978) sieht eine A 98, wenn auch auf einer anderen Trassenführung, vor. Gegen diese Abweichung wurde aber von der Verwaltungsgemeinschaft keine Einwendungen erhoben.
- Schließlich ist die Planung mit den beteiligten Gemeinden abgestimmt. Sowohl die Gemeinde Inzlingen als auch die Stadt Rheinfelden als Träger der verbindlichen Bauleitplanung haben der Gesamtplanung einschließlich Trassenführung zugestimmt.
- Hinsichtlich der Abstimmung mit anderen Verkehrswegen (Bundesbahn bzw. Bundesfernstraßen) - so läßt sich aus dem Planfeststellungsbeschluß entnehmen - ergibt sich zum einen, daß ein Ausbau der Deutschen Bundesbahn den Autobahneubau nicht entbehrlich macht und deshalb beide Verkehrssysteme angesichts der Verkehrsbedarfsprognosen ausgebaut werden müssen.

Zum zweiten ist die Überschneidung mit den Verkehrsleistungen der vorhandenen Bundesfernstraßen gewollt: diese sollen durch die Autobahn entlastet werden. Schließlich ist eine Kollision mit einem künftigen Ausbau des Hochrheins zwar denkbar, doch ist ein Ausbau innerhalb des Planungszeitraums realistischlicherweise nicht zu erwarten.

Der Durchgang durch die verschiedenen Entscheidungsstufen, wie sie der Beschluß entwickelt, zeigt, daß die Konkretisierung der Planung durch die beteiligten hoheitlichen Akteure ein sequentieller Entscheidungsprozeß ist, in dem hierarchisch einander zugeordnete ebenso wie horizontal miteinander verflochtene Stellen ihre Zielvorstellungen und Interessenlage miteinander abstimmen.

Ein dritter charakteristischer Gesichtspunkt des Planungsprozesses ist die Frage der *Erforderlichkeit bzw. Rechtfertigung*. Bereits im Zuge der Argumente, die auf die Grenzen des planerischen Ermessens abheben, klang die Frage der Vorhabensrechtfertigung an. Da nach höchstrichterlicher Rechtsprechung keine Planung ihre Rechtfertigung in sich selbst trägt, war die planende Verwaltung gehalten, eine Vorhabensrechtfertigung (insbesondere wegen des möglichen Grundrechtseingriffes) auch zu erbringen. Sie wird im Beschluß - und hier repetiert die Planfeststellungsbehörde die Gründe der Autobahnverwaltung - durch "das planerische Ziel" geleistet, das dieses Vorhaben als vernünftigerweise geboten erscheinen läßt. Dieses Planungsziel zeichnet sich in unserem Fall durch drei Aspekte aus. Danach soll die A 98

- als Bundesfernstraße Teil einer Querverbindung zwischen A 81 und A 5 sein, damit eine überregionale Verbindung in West-Ost-Richtung, im weiteren Verlauf zwischen Frankreich und dem Bodenseeraum und darüber hinaus in Richtung München ermöglichen, gleichzeitig das Autobahnnetz der Bundesrepublik Deutschland im südwestdeutschen Raum ergänzen und an das Schweizer Nationalstraßennetz anschließen;
- die wirtschaftliche Entwicklung an der Achse Lörrach-Waldshut fördern und damit gleichzeitig die Nachteile des strukturschwachen Raums am Hochrhein und am südlichen Rand des Schwarzwaldes mindern;
- die regionale Verkehrssituation verbessern sowie Ortschaften und dicht besiedelte Gebiete vom Durchgangsverkehr entlasten. Der planfestgestellte Abschnitt leistet dabei die Aufgabe einer "Umgehung Rheinfeldens", verbindet mit der Querspange A 861 und der Zollanlage das deutsche mit dem schweizerischen Autobahnnetz und entlastet die A 5 samt der Zollanlage Weil/a.Rhein³³).

Das Planungsziel ist immer *auch* als eine Art 'ideologische Hülle' des Vorhabens zu sehen. Das darin zum Ausdruck kommende politische Credo dient der Legi-

timation nach innen (insbesondere im Blick auf die planende Verwaltung) ebenso wie nach außen (im Blick auf eine mögliche gerichtliche Kontrolle). Sie ist für den Vorhabensträger zudem ein probates Mittel für die Abwehr von Kritik, wie die Erörterungstermine zeigten. Dort war auch zu erkennen, daß der argumentationsstrategische Wert eines Verweises auf das - als verpflichtend empfundene - Planungsziel kaum noch zu überbieten war. Da das Vorhaben entsprechend funktionserfüllend konzipiert wurde, hatten Alternativen, aber auch Korrekturen nur dann eine Chance, ernst genommen zu werden, wenn sie den Zielvorgaben gerecht werden, sich also deren - werthaften - Prämissen unterworfen hätten.

Wollte man die vorbereitende Planung von Bundesfernstraßen, die "Vorplanung", nur als verwaltungsinternes, interessenfreies Präludium einer punktuellen Entscheidung betrachten, ignorierte man die Vielzahl von Vor-Entscheidungen und Unterlassungen, kurz: den Umstand der Präformierung der Entscheidung (*Bohnert 1979, S. 199*). Großprojekte, über lange Zeit hinweg durch die politischen und bürokratischen Entscheidungsträger auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene ausgehandelt, kostenintensiv und wirtschaftlich bedeutend, oftmals verbunden mit politischem Prestige und Organisationsegoismus - solche Projekte sind durch Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren kaum mehr gestaltbar.

Daran ist im übrigen nichts Schändliches. Eine "administrative Durchsetzungsstrategie" (*Bohnert 1979*) - und das ist die Planung einer Autobahn (auch) - ist kein Anschlag auf die Demokratie oder das Selbstbestimmungsrecht des Bürgers. Fehlende Bürgernähe dieses Entscheidungsprozesses entspringt nun einmal nicht nur aus der Komplexität und Ausdifferenzierung von Gesellschaften, die Funktionsdelegation an Teilsysteme notwendig macht, sondern sie läßt sich auch aus der begrenzten fachlichen Kompetenz des mit wenig Zeit für die Belange des Gemeinwesens ausgestatteten 'citoyen' erklären (auch das ist keine Schuldzuweisung).

Aber man wird die Implementierung von Straßenbauprogrammen auch nennen dürfen, was sie sind: rechtsförmige Durchsetzung administrativer und politischer Interpretationen dessen, was Gemeinwohl sei. Die zuständigen Ministerien des Bundes und der Länder und ihre (Planungs-) Behörde, die Länder- und Bundesparlamente, die Planer der Autobahnverwaltung vor Ort, die Referatsleiter der Mittelbehörden, die Bürgermeister - sie alle suchen in langen Zeiträumen nach Konsens, der, wenn er jeweils gefunden ist, die Voraussetzung für weitere Lösungen wird. Bildhaft gesprochen: "Kompromißzonen werden zunehmend aufge-

braucht" (*ebd.* S. 220) und stehen dann nicht mehr zur Verfügung, wenn der *Bürger*, der beteiligt werden soll, danach fragt.

Angesichts eines solchen hierarchischen und sequentiellen Entscheidungsprozesses und seines Resultats, eines bereits weitgehend ausgereiften, abgestimmten und mit (obrigkeitlich definierten) Zielen legitimierten Vorhabens, dürfte die Problematik "vollendeter Tatsachen" für die bürgerschaftliche Teilhabe einleuchten: In das Licht der Öffentlichkeit tritt ein ausführlich 'vorverhandeltes' Infrastrukturprojekt, mit dem bereits Planungstatsachen geschaffen sind, und durch das sich die faktische Kraft normativer Planungsziele in die Wirklichkeit eingenistet hat. Aber erst jetzt darf der Bürger sich zu Wort melden!

Die ständige Abnahme von "Verhandlungsmasse" im Zuge der Konkretion der Planung zeigt sich exemplarisch bei Bedarfsplanung und Linienbestimmung. Beide sind Planungsstufen, die zeitlich und inhaltlich gesehen den Planfeststellungsverfahren vorangehen und auf dieses einwirken. Neben den Leitsätzen des Fachplanungsgesetz und relevanten Planungszielen und -leitlinien anderer Gesetze liefern auch Bedarfsplan und Linienbestimmung für die planende Verwaltung "Handlungsmaßstäbe" bzw. entfalten "Bindungswirkung".

● Bedarfsplan

Die Änderung des FStrAbG im August 1990 hat die "Verbindlichkeit" der Bedarfsfeststellung festgeschrieben. Bis zu diesem Zeitpunkt diskutierte man noch darüber. So befand man z.B., daß die Bindungswirkung der Bedarfsplanung durch deren Gesetzescharakter evident, wenngleich - folgend aus dem geringen Detaillierungsgrad - "begrenzt" (*Kodal/Krämer 1985, S. 909, vgl. a. die "Hinweise zu § 16, VkB1 1974, S. 76*) sei. Immerhin setzt die Bedarfsplanung politisch gewollte Prioritäten und legt die Dringlichkeits-Einstufung, die Richtquerschnitte und die Linienführung in der noch wenig konkreten Gestalt im Bedarfsplan fest³⁴). Der Gesetzgeber hat sich selbst damit aber nicht gebunden. Er kann vom Bedarfsplan abweichen³⁵). Das Bundesverfassungsgericht hat festgehalten, daß die Erforderlichkeit einer Planung, insofern sie im Bedarfsplan zum Ausdruck kommt, nicht Gegenstand richterlicher Überprüfung sein kann. Es sei - so wird ausgeführt - nicht Aufgabe des Gerichts, an die Stelle der legitimierten, politischen Organe zu treten (*vgl. Kodal/Krämer 1985, S. 818*).

Obwohl also der Bedarfsplan als eine gesetzesförmige Planungsentscheidung ergeht - waren Rechtssprechung und Literatur über das *Maß* der Bindungswirkung

unterschiedlicher Meinung. Es sei an dieser Stelle lediglich darauf verwiesen, daß das Bundesverwaltungsgericht den Umfang der Bindungswirkung *relativiert* hatte. Es hatte nämlich entschieden (*BVerwGE 72, S. 282 ff.*), daß sich der Regelungsgehalt des Fernstraßenausbaugesetzes und der dieses Gesetz ergänzenden Bedarfspläne in einer *internen* Bindung der Verwaltung im Hinblick auf haushaltsmäßige und zeitliche Prioritäten erschöpfe. *Rechtliche* Auswirkung im Sinn einer verbindlichen, gesetzgeberischen Aussage über die Planrechtfertigung einer konkreten Straße entfalteten die Ausbaugesetze nicht. Die Planfeststellung sei deshalb nicht schon aus der Bedarfsplanung des Bundes herzuleiten (*BVerwGE 71, S. 169*). Da sie allerdings auf einer sorgfältigen Analyse der Verkehrsbedürfnisse, einer Abwägung der Verkehrsinteressen mit anderen öffentlichen Belangen und einer Kosten-Nutzen-Analyse beruhe, komme ihr ein erhebliches *in*dzielles Gewicht hinsichtlich der Erforderlichkeit der Straße zu (*BVerwGE 72, S. 287*)³⁶).

Sieht man die Frage der Rechtfertigung einer Straßenplanung und ihre Bindungswirkung unter dem Blickwinkel des (politischen) Bund-Länder-Verhältnisses, muß man die "programmierende" Funktion der Festlegungen in den Bedarfsplänen ebenfalls relativieren. Gerade weil Straßenbau ein Beispiel föderativer Politikverflechtung darstellt, kann eine solche zwar zur Verengung der Entscheidungs- und Abwägungsspielräume eines Akteurs führen, aber diese nicht strikt determinieren.

Entsprechend hat auch der BMV 1985 - unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung - erklärt, daß die Rahmenentscheidungen des Bundes der Beginn eines mehrstufigen Entscheidungsprozesses seien und weder eine bestimmte Planung rechtfertigten noch den fachplanerischen Belangen "zusätzliche rechtliche Durchsetzungskraft" gegenüber anderen verliehen (*BT-Drs. 10/4384, S. 5*). Um diese "rechtliche Durchsetzungskraft" geht es bei der Beurteilung der Frage nach sich verknappenden Gestaltungsmöglichkeiten aber gerade nicht. Vielmehr dürfte die übliche strikte Ausrichtung der planenden Verwaltung am Gesetzesbefehl eher der *politischen* Impulskraft der Resultate von Bundes- und Landesexekutive und -legislative zu verdanken sein.

Für das hier behandelte Beispiel trifft jedenfalls zu, daß es für die planende Verwaltung selbstverständlich war, das, was der Bedarfsplan vorgab, auch durchzuplanen und durchzusetzen. Eine Alternative war gar nicht im Bereich des Denkmöglichen. Es ist also jene strikte "interne" Bindung der Verwaltung, die faktisch durchschlägt und Planungstatsachen schafft - auch wenn die Planfeststellungsbe-

hörde stets bekundet hatte, daß sie davon ausgehe, daß das Gesetz das Planfeststellungsermessen *nicht* binde (I, S. 67).

Indirekt bestätigt wird die Bindungskraft einer politischen Willensbekundung durch ein - für das Vorhaben einschlägige - Urteil des VGH Mannheim. Dieser hatte für einen nicht weit entfernten Trassenabschnitt der A98/A861 festgehalten - und folgte damit - entgegen der Rechtssprechung des Bundesverwaltungsgerichts! - der Ansicht des Landes Baden-Württemberg im gerichtlichen Verfahren - daß,

”die Bedarfsplanung nicht nur haushaltmäßige und zeitliche Prioritäten setzt, sondern gemäß § 4 FStrAbG auch die bei der Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus einzu- beziehen sind. Dies bedeutet, daß sämtliche für die Planrechtfertigung maßgeblichen Gesichtspunkte in diese Planung eingestellt werden müssen. Es spricht deshalb nach Ansicht des Senats vieles dafür, in dem Bedarfsplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen eine grundsätzlich die Planrechtfertigung darstellende verbindliche Festlegung des Gesetzgebers zu sehen, die in einem gerichtlichen Verfahren nur auf ihre Verfassungsmäßigkeit sowie darauf zu überprüfen ist, ob sich möglicherweise Veränderungen ergeben haben, die diese Planung als obsolet erscheinen lassen. So hat auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 12.7.1985 (4 C 14.83 - BVerwGE 72, 15) für den Planfeststellungsbeschuß zum Neubau des Main-Donau-Kanals angenommen, daß die in § 56 Abs. 3 und 4 WaStrG zum Ausdruck gekommene Entscheidung des Gesetzgebers für den Bau dieser Wasserstraße von den Gerichten zu respektieren sei, soweit nicht Verfassungsrecht entgegensteht. Wenn das BVerwG dabei darauf abstellt, daß sich der Gesetzgeber in der angeführten Vorschrift ohne Vorbehalt für den Ausbau des Kanals entschieden habe, so gilt Gleiches auch für den Bedarfsplan zum Fernstraßenausbaugesetz, in dem nicht nur festgelegt ist, welche Bundesfernstraßen überhaupt gebaut werden sollen, sondern auch bestimmt wird, ob sie als Autobahn oder Bundesstraße zu bauen sind und welchen Ausbauzustand sie erhalten sollen; dies spricht ebenfalls für eine verbindliche gesetzliche Planungsentscheidung (...)” (VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 15.12.1987 - 5 S 3279/86, S. 13 f., s.a. BWVBl. 9/1988, S. 206).

Anscheinend hat der VGH nun recht bekommen, insofern der Gesetzgeber diese Verbindlichkeit seiner Bedarfsfeststellung für die Auftragsverwaltung im neuen FStrAbG deklariert hat.

● Linienbestimmung

Der Linienbestimmung nach § 16 Abs. 1 FStrG, die ihrerseits an den Bedarfsplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen gebunden ist (Kodal/Krämer 1985, S. 824), kann zunächst eine ”überfachliche” - raumrelevante - Wirkung zugeschrieben werden (Becker 1977). Daraus folgt, daß kommunale und landesrechtliche Planungen nur in Anpassung an die Linienbestimmung gestaltet werden können.

Diese Anpassungspflicht betrifft die gemeindliche Bauleitplanung, örtliche (General-) Verkehrspläne und die Planungsmaßnahmen der Länder³⁷⁾.

Im Verfahren nach § 16 Abs. 1 FStrG ist allerdings eine Abstimmung mit der örtlichen Planungsebene nicht vorgesehen. Dort wird die Entscheidung des Bundesministers für Verkehr an das Benehmen mit der Landesplanung gebunden. Die Beteiligungsmöglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften sind aber in der Organisation der Landesplanung berücksichtigt und landesrechtlich geregelt, so daß die Ortsplanung ihre Belange in die für das Benehmen erforderliche Stellungnahme einbringen kann.

Nach den Bestimmungen des § 4 Abs. 5 ROG sind alle Behörden und Planungsträger (Behörden des Bundes und der Länder, die Gemeinden, Gemeindeverbände, öffentliche Planungsträger, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) gehalten, ihre Planungen und raumbedeutsamen Maßnahmen miteinander abzustimmen - das gilt also auch für den BMV. § 5 Abs. 4 ROG schreibt vor, daß die in § 4 Abs. 5 ROG aufgeführten Stellen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu berücksichtigen haben.

Die Linienbestimmung des Bundesministers für Verkehr - als "raubedeutsame Maßnahme" - bindet so über die Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes alle Behörden und Planungsträger, also auch die Fachplanungen, die ihrerseits unter dem Vorbehalt des Abstimmungsgebotes nach § 4 Abs. 5 Satz 1 ROG stehen.

Eine "fachliche" Bindungswirkung der Linienbestimmung als "vorbereitende Verwaltungsentscheidung" (*BVerwGE v. 30.6.1970, VKBl 1970, S. 729*) oder "vorbereitende Grundentscheidung" (*BVerwGE 62, S. 344*) läßt sich zunächst dahingehend verstehen, daß die Straßenbauverwaltungen der Länder durch die Entscheidung des BMV nach § 16 Abs. 1 FStrG verkehrs- und bautechnisch festgelegt sind. Da die Trasse aber nur "im allgemeinen" bestimmt ist, bleibt der planerischen Gestaltungsfreiheit "ein weiter Spielraum" - so das Bundesverwaltungsgericht (*BVerwGE 62, S. 346*) - bzw. sind "Varianten oder Schwankungsbreiten offen" (*Broß 1984, S. 427*). Schwankend kann man auch die entsprechenden Hinweise in der Literatur nennen.

- In den "Richtlinien" hieß es dazu noch 1976, die bestimmte Linie "für den Entwurf und die weitere Planung sei maßgebend" (*Fickert 1978, S. 18*). In der Neufassung von 1984 heißt es dagegen nur, diese Linie sei "Grundlage" für den Entwurf und weitere Planung (*VkBl 1984, S. 191*).

- In den "Hinweisen zu § 16" (*VkBl. 1974, S. 76 ff.*) heißt es, daß die weitere Planung, die mit der Feststellung des Planes abschließe, richte sich nach der nach § 16 FStrG bestimmten Linie. Abweichungen von der Linienbestimmung in der nachfolgenden Planfeststellung sind danach auch ohne neue Weisung des Bundesministers für Verkehr zulässig, wenn sich bei der Konkretisierung der Planung eine Abweichung als notwendig oder zweckmäßig erweist. Nur "die generelle Planung nach § 16" soll "im wesentlichen" behalten werden. Änderungen dieser Art kommen im Planfeststellungsverfahren in Betracht, falls berechtigten Einwendungen Rechnung getragen werden muß, oder wenn sich technische Verbesserungen oder kostenmäßige Einsparungen erreichen lassen. Auch die Rechtssprechung hat solche Abweichungen grundsätzlich für zulässig erklärt bzw. dazu ausgeführt, daß davon die Rechtsverbindlichkeit der nachfolgenden Planfeststellung nicht berührt sei.
- Bei Kodal/Krämer wird ausgeführt, daß die vorbereitende Planungsentscheidung für die Auftragsverwaltung "verbindlich" und deshalb "der Bearbeitung der Entwürfe für die Planfeststellung zugrunde zu legen" sei (*Kodal/Krämer 1985, S. 830*).
- Deutliche Nuancen sind vorfindbar bei Marschall/Schroeter/Kastner: Die Bestimmung der Linie sei "verbindlich". Die Straßenbaubehörde dürfe "keine andere als die bestimmte Linie bei der Ausarbeitung der Pläne für Planfeststellung und Bau zugrunde legen" (*Marschall/Schroeter/Kastner 1977, S. 467*).
- Ibler nennt die Abwägung des BMV eine "Grobabwägung" und die Linienführungsbestimmung ein "Grobraster", das eine "Bandbreite" vorgebe, innerhalb derer die Trasse schließlich zu finden sein müsse (*Ibler 1989, S. 86*).
- Fickert charakterisiert die Bestimmung dahingehend, daß sie "richtungsweisenden Charakter i.S. einer 'Vorentscheidung'" habe (*Fickert 1978, S. 159*).

Die durch die Linienbestimmung ohne Zweifel erfolgte "Rahmensetzung" im Sinne einer "behördeninternen Bindung" für die Planung und Entwurfsgestaltung wäre also näher hinsichtlich ihrer (fachlichen) Auswirkung auf das planerische Ermessen zu konkretisieren - beispielsweise durch die Beantwortung der Frage, ob und in wieweit von der Linienbestimmung abgewichen werden kann.

Mit der spannenden Frage danach, "in welchem Umfang" die Entscheidung des BMV "der Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde Grenzen im einzelnen setzt", hatte uns nämlich das Bundesverwaltungsgericht allein gelassen und sich eine Erörterung versagt (*BVerwGE 62, S. 347, s. aber VGH-Baden-Württemberg, Urteil vom 23.6.1988, NVWZ 1989, S. 349 ff.*). Was sagt uns also die Literatur?

Becker begründet eine relativ rigide fachliche Bindungswirkung u.a. mit dem Hinweis darauf, daß bereits in der Erörterung im Verfahren nach § 16 Abs. 1 FStrG eine sorgfältige Abstimmung der Behörden und Stellen erfolgt sei, auf deren Ergebnissen das Anhörungsverfahren bei der Planfeststellung aufbaue: "Es

beruht also die Vorbereitung der Planunterlagen für das nachfolgende Anhörungsverfahren bereits in allen wesentlichen Punkten auf den Ergebnissen des Erörterungsverfahrens, welches im Zuge der Vorbereitung der Linienbestimmungsentscheidung stattfindet." Daraus folge, "daß sich gegenüber der erst nachfolgenden Vorbereitung der Planungsunterlagen für das Anhörungsverfahren (...) kaum noch durchgreifende Änderungen ergeben können" (Becker 1977, S. 344 f.).

Ganz anders die Argumentation bei Fickert. Für ihn liegt es "im Wesen der Entscheidung nach § 16 Abs. 1, da die Linienführung nur im allgemeinen bestimmt wird, daß die Planfeststellung an die Entscheidung des BMV nur relativ gebunden sein kann" (Fickert 1978, S. 159).

Kodal/Krämer nehmen eine mittlere Position ein. Unter Bezugnahme auf die Rechtssprechung des BVerwG halten sie nicht nur eine "Abweichung innerhalb weniger hundert Meter", sondern auch eine weitergehende Abweichung für vertretbar. Allerdings gehen sie nicht so weit zu konzedieren, daß der Planfeststellung auch "eine völlig andere Trasse" zugrunde gelegt werden könne (Kodal/Krämer 1985, S. 910). Planung und Abwägung im Verlaufe des Verfahrens können also dieser Argumentation zufolge dazu führen, daß eine Planfeststellung *entscheidend* - was immer das heißen mag - von den Vorgaben der vorbereitenden Planung abweichen darf - was auch Kügel meinen könnte, der von der legitimen Möglichkeit zur Planfeststellung einer "Alternativtrasse" spricht (Kügel 1985, S. 134).

Die Hinweise zu Bedarfsplan und Linienbestimmung und deren Bindungswirkung für spätere Handlungen und Entscheidungen der Beteiligten sollten folgendes deutlich machen: Mit den einzelnen Schritten im Planungs-, Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozeß verbunden ist eine zunehmende Verengung der Handlungsoptionen in den jeweils nachfolgenden Planungsstufen. Deren Akteure sind - oder fühlen sich - an Grundsatzentscheidungen gebunden, Alternativen, die damit verworfen wurden, kommen in späteren Etappen des Planungsverlaufs kaum mehr in Frage. Die "Kraft des Faktischen" setzt sich ja auch deshalb fest, weil vorgängige Entscheidungen jeweils für sich reklamieren, diese auf der Grundlage sorgfältiger Abwägung getroffen zu haben.

Mit einem so gearteten Kommunikationsfluß und Entscheidungsprozeß von oben nach unten werden aber über die gesamte Zeitdauer der *Planung* nicht nur die hoheitlichen Entscheidungsträger sondern auch die betroffenen Bürger zunehmend stärker in ihren Handlungsmöglichkeiten beschnitten. Auch die *Kommunikationssituation der Erörterung* ist längst nicht mehr wirklich offen. So wirkt beispielsweise durch die gesetzliche Festlegung der Erforderlichkeit einer *Autobahn*

im Bedarfsplan - auf die sich die Behörde dann beruft - im Grunde jede Debatte über eine *Bundesstraße* als Alternative sinnlos. Ähnlich ist die Situation im Falle der Trassenentscheidung durch den BMV - der sich die Behörde anschließt. Auch diese vorgängige Entscheidung eines hierarchisch höherstehenden Planungsbeteiligten verengt die Planungsfreiheit der Behörde und entwertet eine Debatte über eine Alternative. Allerdings bleibt die *Möglichkeit* für die planende Behörde, die linienbestimmte Trasse zu verwerfen und ein neues Verfahren zu beantragen, stets gegeben.

Weil die Offenheit der Entscheidungssituation theoretisch nur virtuell vorliegt und praktisch nur als Chance zur Modifikation gegeben ist, werden Erörterungen über Alternativen zur hoheitlichen Planung zu einer kommunikativen Grauzone. Diese Einschätzung bezieht sich auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Erörterung des Plans, nicht auf die gerichtliche Überprüfung der Planfeststellung. Der verwaltungsgerichtliche Diskurs akzeptiert zwar die Prämisse unverrückbarer *gesetzlicher Vorentscheidungen*. Der *Abwägungsprozeß bei der Planfeststellung* (und indirekt bei der Trassenentscheidung) aber steht für das Gericht voll zur Disposition. Die gerichtliche Überprüfung und Befassung mit der Planung kontrastiert insofern deutlich mit der verengten Diskurssituation im Erörterungstermin.

VI. Zur Struktur der Kommunikation im Erörterungstermin

1. Die thematische Struktur und die Akteurskonstellationen

Die thematische Struktur des Erörterungstermins läßt auf den ersten Blick drei eng zusammenhängende - Schwerpunkte erkennen:

- Natur- und Landschaftsschutz;
- Trassenwahl und Alternativen;
- Beeinträchtigung privater Belange.

Für unsere Fragestellung sind die beiden erstgenannten Aspekte von Bedeutung. Zum einen sind mit diesen Problembereichen im emphatischen Sinne des Wortes Öffentlichkeit und öffentliche Belange angesprochen. Zum zweiten entfaltet sich in der Thematisierung dieses Bereiches weit eher ein diskursiv zu nennender Austausch von Argumenten als im Falle der Erörterung partikularer privater Belange, wie etwa Fortdauer des Eigentums und der Freizeitnutzung, wirtschaftliche Nachteile durch Zerschneidung von Grundstücken, Beeinträchtigung der Feldstruktur oder der Zufahrt, der Veränderung des Kleinklimas etc.

Damit soll aber nicht suggeriert werden, daß die Auseinandersetzung um "private" Belange von geringerer Bedeutung für Ablauf und Charakter des Verfahrens wären. Das Gegenteil ist der Fall. Die Erörterung dieser Belange stellt sich aber grundsätzlich in einem anderen Licht dar: Da, wo es um jene "privaten", materiellen Belange geht, trifft die Verwaltung auf ein Publikum, das "etwas zu tauschen" hat - z.B. Grundstücke, für die es u.U. Entschädigung geben kann. Da aber, wo es um öffentliche Belange geht, ist die Behörde mit Menschen konfrontiert, die nur "Argumente austauschen" können. Im ersten Fall bestimmt der Zwang zum ökonomischen Kompromiß die Kommunikation, im zweiten Fall gibt es nur den "Zwang" des guten Arguments.

Dieser Struktur des Argumentierens der Erörterung gilt im folgenden das Interesse.

• *Natur- und Landschaftsschutz*

Alle Beteiligten waren sich über die erheblichen Eingriffe des Vorhabens in den Naturhaushalt prinzipiell einig. Während aber der Vertreter des Autobahnamtes unter Verweis auf im landschaftspflegerischen Begleitplan dargestellte Maßnah-

men vortrug, die Eingriffe in die Natur seien "ausgeglichen", widersprach dem der Vertreter der Bezirksstelle für Naturschutz und Landschaftspflege (BNL). Zur Begründung führte er als Beeinträchtigungen an:

- die Flächeninanspruchnahme von rd. 73 ha;
- die Beeinträchtigung ökologischer Beziehungen (z.B. Verlust und Verschlechterung von Boden, Veränderungen im Relief durch Einschnitte und Aufschüttungen);
- die Veränderungen im Wasserhaushalt (z.B. Verlust an Versickerungsflächen, Minderung der Wasserqualität und Beeinflussung der Grundwasserverhältnisse);
- die Einwirkungen auf Pflanzen (z.B. Veränderung der Biomassenproduktion, Verlust an assimilierender Biomasse, Verlust an Arten und Veränderung der Zusammensetzung der Pflanzengesellschaft);
- die Einwirkungen auf Tiere (z.B. Verlust an Arten, Gefährdung von Individuen, Störung der Lebensbedingungen, Veränderung in der Zusammensetzung der Tiergesellschaften und Veränderung der Selektionsbedingungen);
- die Folgen für das Klima (z.B. Änderung der Windverhältnisse, Änderung im Strahlungsverhalten, Änderung des lokalen Luftaustausches und der Luftverunreinigungen).

Der Vertreter der BNL wies darauf hin, daß zwischen den genannten einzelnen Faktoren vielfältige Wechselbeziehungen beständen, die durch den Autobahnbau nachhaltig gestört würden, weil neue, weniger stabile Konstellationen aufträten. Mit Beeinträchtigungen müsse auch bei der Baudurchführung gerechnet werden. Weitaus schwerwiegender seien aber die betriebsbedingten Auswirkungen, wie z.B. Lärm, Abgase, Reifenabrieb, Abwasser, Streusalz, Treibstoff- und Schmiermittelrückstände sowie nicht vorhersehbare Unfallfolgen.

Insgesamt reichten deshalb weder die trassennahen noch die Maßnahmen außerhalb der Trasse aus, weil diese in einen großen, zusammenhängenden und nicht versiegelten Raum eingreife. Zwar erstreckten sich die Ausgleichmaßnahmen auf eine Fläche von 3,6 ha, aber sie würden in Räumen durchgeführt, die schon heute einen hohen ökologischen Wert besäßen, d.h., es würden hauptsächlich Maßnahmen zur Erweiterung vorhandener Biotope getroffen. Dies mache auch die Berechnung zweifelhaft.

Konsequenterweise erhob die BNL daher die Forderung nach weiteren Ausgleichmaßnahmen, die der Autobahnverwaltung seit längerer Zeit bekannt seien³⁸).

Verstärkt und ergänzt wurden die durch die BNL vorgetragenen Gesichtspunkte durch Vertreter der Forstbehörde, die Einwendungen bereits beim Linienbestimmungsverfahren gemacht hatte. Eine Koalition ergab sich mit der Naturschutzbehörde insbesondere im Blick auf die Forderung nach einer Grünbrücke sowie der Brückenlösung über den Holzmattbach.

Im Mittelpunkt der Argumentation der Forstverwaltung stand, daß der Wald in diesem Gebiet schon jetzt an erheblichen Immissionsfolgen leide, und daß weitere Probleme bei Vollzug der Planung auftreten würden. Ein großes zusammenhängendes Waldgebiet werde durch die Trasse zerschnitten, wodurch unkalkulierbare Folgeschäden zu erwarten seien. Das Projekt sei aus forstlicher Sicht deshalb nicht akzeptabel.

● *Trassenwahl*

Mit den Einlassungen des Verkehrsplaners Ulrich Hundsdörfer, der für die Aktionsgemeinschaft Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg (ANU) sprach, wurde die zweite große Kontroverse angesprochen: die Trassenwahl. Die Grundaussage Hundsdörfers hält das Protokoll wie folgt fest:

„Er behauptete, daß der Ansatz der Autobahnverwaltung für die Dinkelbergtrasse falsch sei. Der Plan der Autobahnverwaltung diene nicht dem Wohl der Allgemeinheit, da die Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck unter Berücksichtigung der Belange der Allgemeinheit und Nachbarschaft nicht gewahrt bzw. die Abwägung nicht in der erforderlichen Form vorgenommen worden sei. Er erklärte weiter, daß bei der Dinkelbergtrasse Abwägungsdefizite und Abwägungsfehleinschätzungen vorlägen und daß außerdem die Belange fehlerhaft gegeneinander abgewogen worden seien. Dieses Manko werde im übrigen als wesentlicher Punkt des Einspruches angesehen, zumal die Alternativplanung - eine zweispurige Bundesstraße mit Ortsumgehungen - bei der Bedarfsplanprüfung dem Gesetzgeber nicht vorgelegen habe. Er führte aus, daß auch beim Linienbestimmungsverfahren die Alternative gefehlt habe, so daß die Abwägung nur zwischen einer Nordtrasse und einer Südtrasse einer Autobahn getroffen werden konnte.

Weiter führte er aus, daß sich die Ausgangswerte zwischenzeitlich sehr stark geändert hätten und daß demzufolge heute eine andere Bewertung der Belange vorgenommen werden muß.“ (I, 58)

Die Alternative zu einer *Autobahn* wurde in der Erörterung konkretisiert und dann anhand ihrer Elemente in ihren Vorzügen und Nachteilen diskutiert.

Durch den lediglich zweispurigen Querschnitt der Trassenalternative beispielsweise, stellenweise aufweitbar um eine weitere Spur, habe sie nur eine Kronen-

breite von 12,5 m bzw. 15,5 m gegenüber dem Autobahnquerschnitt von 26 m. Ein weiterer Unterschied sei die gewählte Entwurfsgeschwindigkeit (VE): Der Alternativtrasse liege eine VE von 80 km/h, befahrbar mit 120 km/h, zugrunde, wogegen die Autobahnverwaltung eine VE von 120 km/h, befahrbar mit 180 km/h, gewählt habe. Die Wahl geringer dimensionierter Elemente führe dazu, daß die Alternativtrasse besser an Zwangspunkte angepaßt und schonender in die Landschaft eingebunden werden könnte. Zwar würde sie deshalb länger, aber ein Flächenmehrbedarf sei - aufgrund weniger aufwendiger Dämme und Einschnitte sowie des kleineren Querschnitts - dadurch nicht gegeben.

Kritisiert wurden auch Methodik und Bewertungsmaßstäbe der für die Autobahn zugrundegelegten und zu ihrer Rechtfertigung herangezogenen Verkehrsprognosen. Nur dadurch, so das Argument der ANU, daß "die Gewichtung aus technisch-ökonomischer Sicht mit den Wahrscheinlichkeiten aus ökonomisch-technischer kombiniert werde", sei "die Autobahn besser als die Alternativtrasse." Es sei "dann aber abwegig, vom Allgemeinwohl zu sprechen, weil sowohl die Bedeutung der Belange als auch ihr Gewicht nur im Interesse bzw. aus der Sicht einer kleinen Gruppe der Bevölkerung festgelegt worden sei" (I, S. 63).

Aus der Sicht des Einwenders hat so eine unzulängliche bzw. verzerrte Prognose des Verkehrsaufkommens bei der Abwägung der Autobahnverwaltung zur Entscheidung für eine *Autobahn* geführt. Dafür bestehe aber kein Bedarf: Die Nahverkehrsbedürfnisse der Raumschaft könnten nicht angemessen befriedigt werden, und es seien - zugunsten einer Entlastung der Ortschaften - immense Belastungen der Landschaft zu erwarten.

Interessant ist, daß gerade an dieser Stelle seitens der Autobahnverwaltung einmal mehr das strategische Argument plaziert wird, "daß der Bedarfsplan des Bundes eine *Autobahn* festschreibe", und "allein dies sei der Planungsauftrag der Autobahnverwaltung" (I, S. 67) - eine Auffassung hinsichtlich der Bindungswirkung, die Hundsdörfer in Frage gestellt hatte. Er hatte argumentiert, daß nur der *Bedarf* einer Verbindung durch den Bedarfsplan festgelegt wurde, *nicht* aber *Ausbaugrad* und *Detailplanung* (I, S. 60). Auffallend ist ferner, daß der Verhandlungsleiter - laut Protokoll: "ergänzend" - vermerkt,

"daß dieser Streit die Entscheidungen des Regierungspräsidiums Freiburg im laufenden Planfeststellungsverfahren noch nie beeinflusst hat, weil nicht davon ausgegangen werde, daß ein das Planfeststellungsermessen bindendes Gesetz vorliege, sondern es werde aufgrund des vorliegenden umfangreichen Materials geprüft, welche verkehrliche Bedeutung eine Straße habe, und zwar bei jeder der realisti-

schen Varianten. Es werde umfassend und ausführlich geprüft, welche Eingriffe mit welchem dieser Vorhaben verbunden seien; es werde weiter umfassend und ausführlich geprüft, welche Nachteile und welche Vorteile jeweils vorhanden seien. Es wird eine umfassende Abwägung durchgeführt, bei der alle zur Verfügung stehenden, ernsthaft zu diskutierenden und realistischen Varianten mit untersucht werden. Aufgrund dieses Ergebnisses ergehe der Planfeststellungsbeschluß." (I, S. 67 f.)

Die Argumentationslinien gegen den Bau der Autobahn, wie sie bisher grob skizziert wurden, entsprechen weitgehend den grundsätzlichen Forderungen und Bedenken, wie sie auch bei anderen Projekten insbesondere von Seiten der Naturschutzverbände vorgetragen werden. Nach Grüger et al sind dies

- Kritik der Zerschneidung und Versiegelung der Landschaft und des Flächenverbrauchs;
- Forderung nach der Nullvariante;
- Hinweise auf ein bereits vorhandenes ausreichendes Straßennetz einschließlich autobahnmäßig ausgebauter Straße;
- Zweifel an der Aktualität und Solidität von Planung und Prognose;
- Forderung nach Ausbau des öffentlichen Personenverkehrs (Grüger et al. 1985, S. 337).

Fallspezifisch ist der Umstand, daß von seiten der Einwender die Forderung nach Alternativen der Trassenwahl nicht nur plakativ erhoben, sondern konstruktiv eingebracht wurden. Man hatte sich des Sachverstands von 'Gegenexperten' bedient, und sehr weitgehend Alternativtrassen in ihren Grundelementen 'durchgeplant'. Erkennbar ist dadurch auch, daß eine Verbesserung der Verkehrslage - insbesondere die Funktion der Trasse als Ortsumgehung - von nahezu allen Einwendern (wie auch von Kritikern in der öffentlichen Diskussion) nicht in Frage gestellt wurde.

2. Statt der Grünbrücke eine Wildbrücke ... oder garnichts: Kontroversen der Behörden

Die Tatsache, daß es weit verbreitet ist, den Erörterungstermin durch Koordinierungsgespräche, (Vor-)Verhandlungen und vorab gemachte Zusagen behördenintern vorzubereiten, wird von niemandem bestritten. Sie läßt sich auch in unserem Fall aus den Schlüsselpersonen - Interviews und aus den Protokollen rekonstruieren. Dort ist auch zu sehen, daß der Erörterungstermin ein Forum von Aushandlungen ist, beispielsweise da, wo vermerkt ist, daß "Teile der Stellungnahme (der

Stadt Lörrach, T.P.) bereits verhandelt seien" (I, S. 83, s.a. I, S. 23, 34, 36, 45, 75, 79; II, S. 5, 29, 44).

Auch die politische Ebene versuchte, das Projekt für alle Beteiligten konsensfähig zu machen. Im Falle der A 98/861 lagen lange Zeit das Innenministerium und das Ernährungsministerium wegen der zu erwartenden Eingriffe in den Wald auf Kollisionskurs. Erst nach Absprachen und Zusagen signalisierte das Ernährungsministerium sein Einverständnis. Daß aber trotz enger Verflechtung von Politik und Verwaltung auch einmal etwas schief gehen kann, zeigt der Umstand, daß die nachgeordneten Naturschutzbehörden bzw. Forstbehörde - trotz Kompromißfindung auf höherer Ebene - weiterhin Einwendungen geltend machten.

Mit den behördlichen Koordinierungsgesprächen setzt sich im Grunde fort, was bereits im Vorfeld der Linienbestimmung nach § 16 FStrG begonnen wurde: eine organschaftliche Partizipation (nicht aber eine bürgerschaftliche Partizipation) - informelle Kommunikationsprozesse zwischen Vorhabensträger und anderen Behörden.

Mit welchen Intentionen auch immer die Abstimmung zwischen Vorhabensträger und anderen Behörden und Stellen *im Blick auf den Erörterungstermin* durchgeführt wird, objektiv resultiert daraus eine noch weiter zunehmende "Passform" der Planung. Dadurch, daß Bedenken argumentativ oder durch Zusagen aus dem Weg geräumt, Informationen ausgetauscht und hinzugewonnen, Verhandlungspakete vorbereitet, Koalitionspartner gewonnen und u.U. verbleibende Opponenten identifiziert werden, wird das Terrain der Auseinandersetzung überschaubar und werden Konflikte präventiv entschärft. Subjektiv entsteht hieraus sicherlich das Gefühl bzw. die Überzeugung beim Vorhabensträger, die fachliche Fundierung der Planung und die Abwägung aller Belange sei ausreichend bis gut erfolgt. Oder, wie es ein Vertreter der Autobahnverwaltung ausdrückte: Die "Planung sei bereits optimiert", es seien "sämtliche" (sic!, T.P.) Problemstellungen nach dem Für und Wider geprüft" (I, S. 80).

So unumgänglich die Formierung einer behördlichen Kommunikationsgemeinschaft in einem bestimmten Abschnitt einer langandauernden Planung sein mag, so unvermeidlich resultiert daraus eine sukzessive Immunisierung des Vorhabens und seiner Vertreter gegen Kritik und neue Überlegungen - insbesondere hinsichtlich möglicher Alternativen einschließlich der sogenannten "0-Variante".

Dem Immunisierungseffekt korrespondiert zudem eine spezifische (ich unterstelle einmal: mehr behauptete als geglaubte) Illusion der Sachentscheidung. Exemplarisch hierfür sind die Aussagen der Vertreter der planenden Behörde gegenüber den Einwendungen der Naturschutzverwaltung. Diese erhellen den Charakter der Erörterung über die Notwendigkeit naturschützender Maßnahmen als "Verhandlung", als Tauschritual, nicht aber als an Sachnotwendigkeiten orientierte Entscheidung. Dies liest sich beispielsweise so:

"Eine Vertreterin des Regierungspräsidiums Freiburg - Referat 4 - und ein Vertreter der Bezirksstelle für Naturschutz und Landschaftspflege Freiburg waren im Termin anwesend. Die Vertreterin der Naturschutzverwaltung trug die Stellungnahme vom 20.12.1985 vor und stellte nochmals fest, daß ohne Berücksichtigung der von der Bezirksstelle für Naturschutz und Landschaftspflege Freiburg geforderten Maßnahmen ein Ausgleich des Eingriffs durch die vorliegende Planung nicht ersichtlich sei.

Auf Frage wurde auch festgestellt, daß die im Koordinierungstermin im Sommer 1985 angebotenen Maßnahmen nicht in die Planänderung aufgenommen worden seien, nachdem die Naturschutzverwaltung auch unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Maßnahmen den Eingriff für nicht ausgeglichen bewertet habe. Die Vertreter der Autobahnverwaltung stellten hierzu auch nochmals fest, daß diese Maßnahmen nur verbindlich zugesagt würden, wenn dann der Gesamteingriff im vorliegenden Bauabschnitt als ausgeglichen bezeichnet würde." (II, S. 5)

Angesichts einer - aus planerischer Sicht verständlichen und nachvollziehbaren - Prioritätssetzung bei den "verkehrlichen Belangen" kann die Strategie der Vorhabensträger nur so sein, wie sie ist: In Erwartung einer - aus ihrer Perspektive - Maximalforderung der Naturschutzbehörde wird eine Ausgleichsmaßnahme in Aussicht gestellt, deren Zusage und Verwirklichung aber an die Verpflichtung zur Zurücknahme der Einwendung gebunden. Zugleich mit diesem "Angebot" erfolgt die Sanktionsdrohung: Wird das Gebotene nicht akzeptiert, wird zurückgezogen. Der behördliche Einwender steht so vor dem Verhandlungsdilemma, entweder zu akzeptieren, oder auf seinen Forderungen zu beharren u.U. *nichts* zu erreichen.

Die Struktur des angestrebten "deals" zwischen den beteiligten behördlichen Stellen entlarvt nun nicht schnöde Planungsmentalität oder mangelndes Umweltbewußtsein, sondern reflektiert die zwingende Logik einer zunehmenden Verengung der Handlungsoptionen und -spielräumen für den Vorhabensträger in zeitlicher und technisch-gestaltender Hinsicht. Dazu tritt für das Autobahnamt die schlichte Notwendigkeit, die eher engen finanziellen Möglichkeiten für den Naturschutz - in denen sich aber gesellschaftspolitische Prioritäten manifestieren -

zu berücksichtigen: Eine Finanzierung naturschonender Bauwerke "nur aus Gründen des Naturschutzes" sei gegenüber dem BMV nicht durchsetzbar (I, S.35)!

Eine solche (Verhandlungs-) Situation verstärkt vermutlich beim Vorhabensträger ein Verhalten, das weniger am Gebot vernünftiger Abwägung von Belangen orientiert ist, als vielmehr an der Maxime, Konsens möglichst aller Beteiligten zu erzielen. So stellt sich praktisch für den Vorhabensträger die Frage, was er (möglicherweise) zugestehen muß, um die Zurücknahme von (möglichen) Einsprüchen zu erreichen. Entsprechend sind Verhandlungen Kämpfe um Macht und Interessen. Die besseren Chancen dürften wohl beim Vorhabensträger liegen, was in diesem Fall heißt, daß "Kompromisse" zu Lasten der Natur gehen.

Aufschlußreich für das eben Gesagte ist das Verhalten des Autobahnamtes: Dies argumentiert zunächst, daß die Tunnellösungen innerhalb des Bauabschnitts "nicht allein aus technischen Gründen, sondern im Hinblick auf landschaftspflegerische Gesichtspunkte geplant worden" seien. In der Erörterung aber werden diese Maßnahmen zu "bargaining chips": Es sind "Vorleistungen" des Vorhabenssträgers, von denen dieser erwartet, daß sie - vom potentiellen Widerpart (der BNL) - "entsprechend honoriert" werden. Geschieht das nicht - ist dies (nur konsequent) zu "bemängeln" (I, S. 36), weil ein Verstoß gegen die Spielregeln.

Das aber ist in diesem Fall wiederum mit Entzug von Zusagen sanktioniert worden, der nicht nur die Naturschutzverwaltung traf, sondern auch die Stadt Rheinfelden, die sich der Forderung nach einer Grünbrücke angeschlossen hatte:

"Auf Frage des Verhandlungsleiters stellte der Vertreter der Autobahnverwaltung fest, daß sich durch die Forderung des Naturschutzes und der Stadt Rheinfelden keine rechtliche Veränderung ergeben habe. Er bedauerte, daß das gezeigte Entgegenkommen nicht entsprechend gewürdigt wurde und betonte, daß alle bereits gemachten Zusagen in bezug auf Minimierung des Eingriffes damit selbstverständlich hinfällig seien. Maßgeblich sei nur die ausgelegte Planung" (I, S. 38; s.a. II, S. 5).

Die schon seit langem theoretisch und empirisch kritisierte Ideologie der Sachgesetzlichkeit und der Mythos der Autorität qua Fachkompetenz findet auch in unserem kleinen Exemplum seine Widerlegung.

Wie an anderen Stellen zeigt sich auch hier die Vermittlungsfunktion des Verhandlungsleiters beim "Tauschritual":

"Auf Frage des Verhandlungsleiters, ob das im Raum stehende Ausgleichspaket die Forstdirektion veranlassen könnte, ihre Bedenken gegen die Trasse zurückzustellen, erklärte der Vertreter der Forstdirektion, daß er nicht für die Körperschaftsforstdirektion sprechen könnte, daß aber von seiten der Forstverwaltung die großen Bedenken gegen die Trasse dort gemindert werden könnten, wo in wesentlichen Bereichen eine Verbesserung der geplanten Situation erreicht werden könne." (I, S. 43; s.a. II, S. 7)

Weder besteht nun ein Grund, die Mentalität des Aushandelns, die Strategie des "package deals" zwischen Behörden (vgl. z.B. *Bohnert 1976, S. 95 ff.*) normativ zu beklagen, noch ein Grund, achselzuckend auf die normative Kraft des Faktischen, also die übliche Planungspraxis, zu verweisen. Allerdings gibt es gute Gründe, Planung und Erörterung als das zu charakterisieren, was sie *auch* repräsentieren: Verwaltungsinterne, arbeitsteilige Rollenspiele, pragmatische, an second-best-Lösungen orientierte Aushandlungen im Kontext spezifischer (kaum mehr verhandelbarer) politischer und planerischer Vorgaben. Nicht der Sachverstand, sondern inneradministratives Kalkül ist *hier* primär gefragt: Der Umweg über ein "so gut wie möglich" zum "so gut wie nötig" - zum innerbehördlichen Kompromiß.

Nun zeigt der Konflikt zwischen Vorhabensträger und BNL aber auch die Grenzen von administrativen "Durchsetzungsstrategien" (*Bohnert 1976*). Nicht immer gelingt es, in Vorbesprechungen und Koordinierungsterminen konkurrierende bzw. opponierende Behörden zu "ermüden" (*Luhmann*). Die Geheimhaltungsstrategie der Vorplanungsphase (*Bohnert 1980, S. 205*) kann dann nicht mehr praktiziert werden, so daß es unumgänglich wird, in einer Art "show down" vor einem begrenzten Publikum die Kontroverse argumentativ darzustellen.

3. Ebenen der Argumentation

Der Versuch, die *Argumentationsstruktur* des (im Schwerpunkt: ersten) Erörterungstermins differenziert darzustellen, ist in diesem Fall aus methodischen Gründen heikel. Entscheidend hierfür ist das Fehlen eines *Wortprotokolls*, aus dem so etwas wie ein "Kommunikationstableau" (vgl. *Schmittel 1989*) - empirisch - ableitbar und umfassend belegbar wäre.

Diese Basis fehlt im vorliegenden Fall, so daß - neben dem Verlaufsprotokoll - auf ergänzende Materialien und Belege zurückgegriffen werden muß: die Interviews mit Schlüsselpersonen und die Zeitungsberichterstattung. Mit begrenzter empiri-

scher Basis und eingeschränktem Detaillierungsgrad sind dennoch zumindest die Ebenen der Argumentation und eine argumentative Grobstruktur der Erörterung zu rekonstruieren und zu belegen. Ausgeklammert bleiben dabei administrative Feinddispute zwischen Behörden über technische Regelungsdetails sowie analoge Diskussionen zwischen Vorhabensträger und Privaten.

Unter den oben angedeuteten Vorbehalten läßt sich der Austausch der Argumente folgendermaßen systematisieren:

- Auf der Ebene des *Planungsziels und der Planungsrechtfertigung* geht es um die Grundsatzfrage der Notwendigkeit einer *Autobahn* in Verbindung mit der Berechtigung bestimmter allgemeiner planerischer Zielsetzungen.
- Auf der Ebene der *planerischen* (und politischen) *Ermessens- und Entscheidungsfreiheit* wird die Frage der Trassenwahl, vor allem in Verbindung mit den Fragen des Naturschutzes, und werden mögliche Alternativen erörtert.

Dabei ist vor allem die *Abwägung von Belangen* sowie die Gewichtung der Bedeutsamkeit und Rangfolge von verkehrlichen Belangen einerseits sowie Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege, Landwirtschaft und Landeskultur, Wasserwirtschaft, Verkehrssicherheit, Lärmschutz (dies als "öffentliche Belange") und den Belangen der Privaten (insbesondere Wohnen, Eigentum und Gesundheit) andererseits angesprochen. Damit einher geht die Erörterung über mögliche Ausgleichs- und Schadensminderungsmaßnahmen.

- Auf der Ebene der (*technischen*) *Vorhabensplanung* geht es um die Angemessenheit und die Qualität einzelner Lösungskonzepte für bauliche und andere Probleme und zwar sowohl im Blick auf die linienbestimmte Trasse als auch in der Diskussion befindliche Alternativen.

Während sich Einwendungen in aller Regel jeweils nur auf einer, manchmal zwei Ebenen bewegen (erst die Klage bündelt die Einwendungen zu einem Argumentationszusammenhang), stellt sich die Argumentationsführung auf Seiten des Vorhabenträgers in der Regel so dar, daß die einzelnen Begründungen immer einer *geschlossenen* Argumentationsstrategie entnommen sind und gegebenenfalls auf diese zurückverweisen können.

Die Wirkung solch hermetischer Abwägung wurde im Erörterungstermin überaus anschaulich:

- Wurde gegen die Notwendigkeit einer Autobahn argumentiert, erfolgte der Hinweis auf ein beschlossenes Gesetz, das einen entsprechenden Bedarf objektiv diagnostiziert und die Erforderlichkeit einer Autobahn verbindlich (für die Planung) festgeschrieben habe. Zugleich konnte der Vorhabensträger auf legitime mit dem Projekt zu erreichende Zielsetzungen hinweisen: auf ein zusammenhängendes Autobahnnetz, auf Erschließung eines strukturschwachen Raumes, auf Verbesserung der Verkehrssituation etc. Als interne (Fach-) Pla-

nungsleitsätze stiften diese Ziele eine legitimierende Wirkung und lassen das Vorhaben - wie von der Rechtsprechung bestätigt - als "objektiv erforderlich" erscheinen.

- Wurden gegen die Wahl und Bestimmung der Linienführung Einwendungen erhoben, wurde auf das behördliche Abstimmungsverfahren nach § 16 FStrG und eine, bereits auf Abwägung beruhende, Entscheidung des BMV verwiesen. Auf Kritik an der Art und Weise und den Resultaten der Abwägung von Belangen (auch: der Verletzung von Belangen) wurde der Hinweis auf die Verpflichtung ebenso wie die Kompetenz zur Entscheidung für und gegen bestimmte Belange (nach sorgfältiger Prüfung) sowie die in Erwägung gezogenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ins Feld geführt. Ausdrücklich bestätigt auch die Rechtsprechung das Recht und die Pflicht der Verwaltung, sich im Rahmen ihres Ermessens gegen den einen und für den anderen Belang zu entscheiden.
- Wurde gegen spezifische bauliche Detaillösungen oder für Alternativen plädiert, wurde auf eine - nach langer Zeit - bereits optimierte Planung auf der Basis von behördlichem und gutachterlichem Fachwissen hingewiesen.

Der Einwendende sieht sich so einem geschlossenen Zusammenhang von Rechtfertigungsstrategien für eine Planung gegenüber, die nahezu hermetisch gegen - insbesondere partikulare, auf einer Ebene ansetzende - Kritik abgeschottet ist. Kennzeichnend und aufschlußreich für die Logik der Argumentation der Verwaltung ist dabei die doppelte Legitimationsstrategie: Die Vorhabensplanung erfährt ihre Absicherung durch den gleichzeitigen Verweis auf Bindungen und Freiheiten des Vorhabenträgers: die *Bindung* durch Bedarfsgesetz, Fachplanungsgesetz und Linienbestimmung - also durch demokratisch autorisierte Politik sowie gesetzliche fixierte Planungsleitsätze - und die *Freiheit*, pflichtgemäß abzuwägen und planerisch nach Ermessen zu entscheiden - also durch gesetzlich und durch Rechtsprechung gesicherte Gestaltungsfreiheit der Verwaltung.

Ein Ansatzpunkt, die Rechtfertigung eines Vorhabens argumentativ in Frage zu stellen, *kann* es - so gesehen - nicht geben. Und das ist im übrigen das zentrale Kommunikationsdilemma (und die primäre Quelle von Frustration für beteiligte Bürger). Dieses Dilemma ist aber der Struktur des Planungsprozesses zuzuschreiben. In diesem gibt es keine 'begleitende' Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern nur eine '*kompensierende*' - weil zeitlich nachgeordnete. Sie ist deswegen nicht gering zu achten - im Gegenteil. Aber man muß sich ihrer Begrenzungen und damit auch ihrer qualitativen Restriktionen bewußt sein.

VII. Die "Möglichkeit, den Kropf zu leeren": Wahrnehmungsmuster und Urteile bei den (privaten) Beteiligten

In der Rechtsprechung und der wissenschaftlichen Literatur wird die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Regel nicht gering gehandelt. Die ihr zugeschriebene Bedeutung geht weit über solche Funktionen hinaus wie Information von Behörden und Beteiligten oder Interessenausgleich. Gewährleistet werden soll vielmehr auch ein - vorverlagerter - Rechtsschutz, Grundrechtsschutz soll verbürgt, die Identifikation des Bürgers mit dem Gemeinwesen, die Demokratisierung des Verwaltungshandelns, die Akzeptanz des Rechts soll qua Verfahren gefördert werden³⁹). Wie aber sehen das diejenigen, die als Bürger beteiligt sind? Worin liegt für sie die Funktion der Erörterung, und wie stellt sich deren Ablauf für sie dar?

Hierzu wurden in Interviews solche Bürger befragt, die sich am Erörterungstermin beteiligt hatten. Es sei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, daß ihre geringe Zahl keine repräsentativen Aussagen zuläßt - weder über die Gesamtheit der Anwesenden, noch über die betroffene Bevölkerung. Auch ist keine Übertragung der Ergebnisse auf andere Verfahren und Verfahrensarten erlaubt. Ferner ist der triviale Umstand nicht zu vergessen, daß diese privaten Beteiligten Gegner des Projekts (ausgenommen ein befragter Bürger) waren.

Die Befragung von Beteiligten zeigt, daß in der Praxis des Verfahrens vor Ort kaum einer der Beteiligten wirklich überzeugt sein dürfte, daß eine der oben genannten normativen Zielsetzungen auch nur annähernd erfüllt werden könnte. Vielmehr ist die überwiegende Mehrzahl eher nüchternen, teils sarkastischen Einschätzungen zugeneigt. Während Vertreter der Behörden trotz zugestandener Schwierigkeiten im Umgang mit der "Öffentlichkeit" sich grundsätzlich mit dem Verfahren identifizieren, ist die Einschätzung der privaten Einwender wesentlich distanzierter.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist in ihren Augen weit eher eine Farce, eine Alibiveranstaltung, aber auch - bei weniger spontanen Äußerungen - "besser als nichts".

Es ist zudem auffällig und bleibt festzuhalten:

- Niemand möchte die Beteiligung der Öffentlichkeit abgeschafft sehen - fast alle möchten sie verbessern.

- Hinter den apodiktischen, pessimistischen Einschätzungen des "Sinns" der Öffentlichkeitsbeteiligung verbergen sich durchaus differenzierte Urteile über das Verfahren und über die Umstände, die bewirken, daß die Dinge dabei so sind, wie sie sind.
- Die Mehrzahl der Urteile richtet sich niemals *nur* auf das Verfahren bzw. den Erörterungstermin, sondern die Beteiligten beziehen immer das "Umfeld", also Gesellschaft und Politik, ein und versuchen, Zusammenhänge herzustellen.

Bereits diese drei Hinweise scheinen mir Grund genug zu sein, etwas näher nachzufragen und der Tiefenstruktur der "Meinungen" über Öffentlichkeitsbeteiligung und Erörterungstermin auf die Schliche zu kommen.

Die in Gesprächen mit Schlüsselpersonen erfragten Einschätzungen werden im folgenden, nach "Motivgruppen" geordnet, vorgestellt:

- *Die Erörterung als "Tribunal": zur Atmosphäre der Verhandlung*

Bei fast allen (einwendenden) Beteiligten klingt Kritik an der Atmosphäre der Erörterung an. Eine - einschüchternde - "Gerichtsatmosphäre" habe geherrscht, die "psychologisch" von manchen Teilnehmern schwer zu verarbeiten gewesen sei. Die negative Stimmung, das Gefühl der Konfrontation wird in der Regel auf die Behördenvertreter und deren geschlossenes Auftreten zurückgeführt. Vereinzelt werden weitere Argumente angeführt: die Sitzordnung, die mangelnde Rücksichtnahme auf Zeitprobleme der Beteiligten, die Sitzungsleitung, insofern sie als zu straff empfunden wurde.

Eine Ausführung qualifiziert die Erörterung als obrigkeitlich durchgeführt: "Normale Einwender sagen ihr Sprüchlein, denn gehen sie eben wieder".

- *"Ein Apparat von Fachleuten": Experten contra Laien*

Das allgemeine Gefühl der Frustration - "man kann doch nichts machen" - konkretisiert sich im Eindruck der Unterlegenheit des Bürgers in fachlicher Hinsicht entsprechen. Dieses "Gefühl" wird in der Sicht einiger Einwender dadurch hervorgerufen oder bestärkt, daß die Behördenvertreter im Fachjargon sprächen, daß sie eine gewisse "Planer-Arroganz" zeigten und den kritisierenden Laien ihre fachliche Überlegenheit auch spüren ließen. Von allen Bürgern wird erkannt und als problematisch empfunden, daß es keine "Waffengleichheit"⁴⁰⁾ der Parteien gibt.

Als hilfreich und sinnvoll wird der Auftritt von "Gegenexperten" empfunden - auch und gerade um das eigene Unterlegenheitsgefühl kompensieren zu helfen.

- *"Behördenmauscheleien" oder: "Eine Krähe hackt der anderen kein Auge aus": Die Koalition der Behörde*

Den Teilnehmern an der Erörterung bietet sich das Bild einer Koalition von Bürokraten, die alle "ihr" Projekt durchziehen wollen. Unterstützt wird dieser Eindruck übrigens schon durch die Sitzordnung und weiter gefördert durch die Tatsache des Zusammenstehens, des Miteinanderredens der Behördenvertreter z.B. vor Beginn oder in den Pausen der Erörterung.

Durch die Einlassungen der Vertreter des Vorhabensträgers wird für den aufmerksamen Zuhörer auch erkennbar, daß es bei den bisherigen Planungen stets Zusammenarbeit zwischen den Behörden, zwischen den Behörden und Kommunen gegeben hat. Empfundener wird dies aber weniger als Normalität und sachliche Notwendigkeit als vielmehr als Kollaboration von denen da oben" gegen den Bürger - oder zumindest hinter dessen Rücken.

Die im Verfahren erlebten widerspenstigen Behörden werden zwar positiv gewürdigt, letztlich aber, so glaubt man, haben sie doch keine Chance.

- *"Steckt mit den anderen unter einer Decke": Der Verhandlungsleiter*

Ähnlich wie bei der Einschätzung der Rolle der "opponierenden" Behörden wird der Verhandlungsleiter von den Einwendern kritisch begutachtet: Obwohl ihm in unserem Fall fast durchgängig gute Noten erteilt werden, bleibt der latente Verdacht der verdeckten Kooperation mit den Vorhabensträgern - nicht zuletzt, weil er ja erkennbar "aus dem gleichen Stall" kommt.

"Selbst wenn er (gegen das Projekt sein) wollte, er könnte nicht" - sich dementsprechend verhalten bzw. durchsetzen. Dadurch bleibt auch die Anerkennung der Fairneß der Verhandlungsführung in unserem Fall immer verbunden mit dem Verdacht, dies sei nur "Schein" und diene gar der Ablenkung von der Wirklichkeit: Mitspieler oder gar Handlanger zu sein.

- *"Die Sache ist schon längst gelaufen": Vollendete Tatsachen*

Nicht zuletzt aufgrund der Vermutung, einem geschlossenen Block von Experten und Bürokraten gegenüberzustehen, verstärkt sich die - wahrscheinlich schon vor Beginn der Erörterung verfestigte - Ansicht, das Projekt werde so gebaut, wie es geplant worden sei. Allenfalls Modifikationen seien noch möglich, im Grunde aber

bestehe kaum Interesse an oder Bereitschaft zu entscheidenden Änderungen, Alternativen oder gar einer Einstellung des Vorhabens.

- *Kritik der Straßenbaupolitik und der automobilen Gesellschaft:
"Wo sollen die vielen Autos hin"?: Ursache und Symptom*

Intuitiv stoßen die Einwender immer wieder an die Grenzen des Erörterungstermins: Man diskutiere im Grunde nur über ein Symptom, die Autobahn, nicht über die *Ursachen* dieses Symptoms: eine am Individualverkehr orientierte Straßenbaupolitik und die Fixiertheit der Gesellschaft ("Jeder von uns") auf das (private) Automobil, auf das "keiner verzichten will".

Hier müsse man ansetzen, aber das sei unrealistisch. Und auf das Verfahren bezogen: Man habe solche allgemeinen Fragen zwar behandeln dürfen, aber es sei keine Bereitschaft dagewesen, sich damit auseinander zu setzen.

- *Die Öffentlichkeitsbeteiligung und der Erörterungstermin: Eine "Farce", ein "Feigenblatt", eine "Pflichtveranstaltung" der Behörden: Reduktion von Entscheidungsoffenheit*

Die bislang erwähnten Vermutungen und Einschätzungen verdichten sich in fast allen Kommentaren zur Funktion von Öffentlichkeitsbeteiligung und Erörterung zu den zuletzt genannten Urteilen. Die Erörterung sei "Kosmetik", denn die Entscheidung sei längst gefallen - obwohl die Behörden den Eindruck zu vermitteln suchten, alles sei noch offen. Dem Bürger bleibe nur noch "die Möglichkeit, den Kropf zu leeren".

Auf Nachfrage räumen die Beteiligten zwar eine Funktion der Erörterung für die *Verwaltung* ein: Sie wolle sich - zusätzlich - informieren, aber ansonsten sei das - weil gesetzlich vorgeschrieben - eben eine Art "Pflichtveranstaltung". Natürlich: Auch die Öffentlichkeit werde korrekt informiert, aber eigentlich geschehe dies zu spät.

Kein Einwender hat eine Vorstellung davon, daß in der Erörterung so etwas realisiert werde wie "vorgezogener Rechtsschutz" oder das Recht auf "rechtliches Gehör". Ebenso fremd ist den meisten spontan die Vorstellung, eine Erörterung könne auch ein Beitrag zum fairen Umgang der Verwaltung und der Politik mit dem Bürger sein. Im weiteren Gespräch mit den Befragten wird diese "soziopolitische Funktion" akzeptiert, zugleich aber deren Nichterfüllung beklagt oder faktische

Augenwischerei durch die Verwaltung unterstellt, damit die Verwaltung ihr Vorhaben besser verkaufen könne.

Es ist, denkt man etwas näher über die geäußerten Einschätzungen nach, nicht so, daß diese Urteile von Laien (den befragten Bürgern) ihrer Sensibilität nach gänzlich anders geartet sind als jene kritischen Einschätzungen von Experten (in der wissenschaftlichen Literatur, indirekt auch in der Rechtsprechung) an der Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung. Ich will das an drei Beispielen begründen:

- "*Behördenmauscheleien*": Dieses Diktum wird in der Literatur aus der Sicht der Wissenschaften als "informales Verwaltungshandeln" (*Bohne 1984, Beyer 1986, Beyerlin 1987*), als "tauschförmiges Recht" oder im Zusammenhang mit "Verhandlungslösungen" diskutiert. Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive werden der Öffentlichkeitsbeteiligung vorangehende Absprachen zwischen Behörden (und zwischen Behörden und Dritten) häufig wegen der Gefährdung der Rechtspositionen sonstiger Beteiligter kritisiert (*Hoffmann-Riem 1989, S. 1, m.w.N.*). Kritik erfährt der Umstand, daß "Vorverhandlungen die Beteiligungs- und Anhörungsrechte drittbetroffener Bürger im nachfolgenden Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren weitgehend ihres praktischen Sinns berauben" (*Bohne 1984, S. 352*). Problematisiert wird ferner, daß der Ertrag an Verwaltungseffizienz, der durch solche nicht-förmliche Verfahren und Arrangements (*Eberle 1984*) erreichbar ist, einhergeht mit einem Verlust an Transparenz des gesamten Entscheidungsprozesses und seiner Determinanten.

Im Verfahren und gerade in der Erörterung bekommt der teilnehmende interessierte Bürger die Existenz von Absprachen, Vorverhandlungen, gegenseitigen Zugeständnissen etc. durchaus mit. Die Behördenvertreter machen auch gar keinen Hehl daraus, daß man gemeinsam an diesem Vorhaben gefeilt hat. Ohne einen wissenschaftlich kategorialen Zugriff auf eine solche Situation zu haben, zeigt dem Laien aber doch seine praktische Urteilskraft die Gefährdung seiner Position als ernstzunehmender Teilhaber an Entscheidungsprozessen.

In meinem Untersuchungsfall der A98/861 hat sich der VGH Mannheim mit im Vorfeld durchgeführten Behördenabsprachen beschäftigt. Er hat befunden, daß diese Ausprägung des Verwaltungshandelns nicht gegen das Anliegen der Öffentlichkeitsbeteiligung und nicht gegen die Neutralitätspflicht der Planfeststellungsbehörde verstößt (*VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 23.6.1988* -

5 51080/87; s.a. Urteil v. 15.12.1987 - 5 53279/86). Das Gericht folgte damit nicht der Argumentation der Kläger. Diese hatten u.a. zu bedenken gegeben, daß insofern durch Vorabsprachen das Projekt gegen Beeinflussung durch private Partizipation immun gemacht würde, solche 'Koordinierungsstrategien' dem Sinn der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Erörterungstermins entgegen ständen.

- "*Die Sache ist gelaufen*". Diese Aussage problematisiert den Umstand, der für die Mehrzahl von Infrastrukturprojekten typisch sein dürfte (*Degenhart 1978, Schoch 1988, §§ 39 und 40 m.w.N.*). Ein solches Projekt wird der Mitgestaltung durch private Partizipation erst zugänglich, wenn schon eine erhebliche Planungsreife vorliegt (*Schnappauf 1977*) oder mit vorangegangenen, abschnittsweisen Planfeststellungen bzw. der Bildung von Zwangspunkten die "normative Kraft des Faktischen" ins Spiel kommt⁴¹). Die wissenschaftlichen Disziplinen thematisieren dies unter dem Stichwort "vollendete Tatsachen" (*Blümel 1967*). Wird dieser Umstand eher rechtswissenschaftlich ins Auge gefaßt, begegnen wir der Forderung nach rechtzeitigem, also vorverlagertem Rechtsschutz im Verfahren einerseits (*Blümel 1982*)⁴²) oder vorbeugendem bzw. vorläufigem Rechtsschutz andererseits (*Langer 1987, Schoch 1988*). In einer eher sozialwissenschaftlichen Perspektive finden wir das Postulat frühzeitiger Bürgerbeteiligung zur Ermöglichung einer chancenreichen Partizipation an - dadurch verbesserbaren - Planungs- und Verwaltungsentscheidungen (*Treutner 1982, S. 174 ff., Behr/Fritz-Vietta 1985*).

Auch das Bundesverwaltungsgericht hat entsprechend nachgedacht und befunden: Der Bürger muß *rechtzeitig* die Möglichkeit haben, seine Gründe gegen ein Vorhaben vorzutragen, sich *frühzeitig* dagegen zur Wehr setzen können (*Beschluß v. 28.5.1985-7B 116.85, DÖV 1986, S. 290*). Dem "mündigen" Bürger dürfte es wohl auch schwer einleuchten, daß er sein Recht in einem später - nach erfolgtem Verwaltungsakt⁴³) - stattfindenden Gerichtsverfahren suchen sollte, wo erkennbar durch sehr viel früher stattfindende Entscheidungen oftmals irreversible Planungstatsachen geschaffen werden (*Kopp 1978, S. 390*).

Die beteiligten Bürger erleben die Situation einer ausgereiften Planung noch einmal sehr anschaulich im Erörterungstermin und sie erfahren auch das argumentative Dilemma des Vorhabenträgers. Er vertritt eine in nahezu jeder Hinsicht optimierte Planung auf der Basis von Fachkompetenz und nach um-

fassender Berücksichtigung aller Belange, muß aber zugleich behaupten und glaubhaft machen, daß noch Entscheidungsoffenheit gegeben sei.

Kommentare zum FStrG haben entsprechend darauf ab, daß in der Erörterung nicht der "Eindruck"⁴⁴⁾ entstehen dürfte, "das geplante Bauvorhaben sei - besonders hinsichtlich der Linienführung - unabänderlich festgelegt" (*Fickert 1978, S. 328*). Daß die Linienführung "bei entsprechenden Gegenvorschlägen disponibel sein kann" (*ebd.*) - dies dürfte - so formuliert - selbstverständlich zutreffen. Sie "kann" disponibel sein - aber die Frage muß erlaubt sein, wie hoch der Anteil solcher Fälle wohl tatsächlich ist.

- "Steckt mit den anderen unter einer Decke": Der Verhandlungsleiter. Auch in den einschlägigen wissenschaftlichen Disziplinen wird das Problem gesehen, daß im Verfahren die Verwaltung in eigener Sache entscheidet; sie ist also parteilich (*Lorenz 1973, S. 174; Blümel 1975, S. 700*). Dies muß zwar nicht mit der Anforderung, alle Gesichtspunkte - also auch solche, die ihren Interessen zuwiderlaufen - in die Abwägung einzubringen, kollidieren. Dennoch hat die Administration die Doppelstellung als Entscheidungsinstanz und Partei (*Degenhart 1982, S. 880*), was - will man daraus resultierende Probleme vermeiden - entweder den Gedanken innerbehördlicher Gewaltenteilung oder den einer "neutralen" Stelle als Entscheidungsinstanz nahelegt (*Kopf et al. 1979; Goerlich 1981, S. 262 f.*). Eine solche Überlegung ventilieren alle Befragten - wenn auch mit diffusen Vorstellungen. Konkret machen sie sich aber durchaus die Forderung zu eigen - dieser Gedanke wurde ihnen im Interview vorgelegt -, Planerörterung und -feststellung von zwei verschiedenen Instanzen durchführen zu lassen.

Jenseits dieser Lösungsperspektiven erkennen die Beteiligten die Bedeutung der Institution des Verhandlungsleiters und der Person, die dieses Amt auszufüllen versucht. Von ihr erwarten sie, daß sie im besonderen Maße dem Gebot der Fairneß⁴⁵⁾ gerecht wird. Dieses Gebot wird - teilweise unter Bezug auf die Rechtssprechung - in einigen Kommentaren zum Verwaltungsverfahrensgesetz (Nachweise bei *Tettinger 1983, S. 48 FN 221*) oder auch für den Fall des Fernstraßenausbaus herausgestrichen (*Hoppe/Schlarmann 1981, S. 48*). Fickert hebt auf die notwendige "objektive Verhandlungsführung" ab: Persönliche Äußerungen des Verhandlungsleiters sollten unterbleiben, ebenso Aussagen "zu der - seiner Ansicht nach - Vorrangigkeit eines anderen öffentlichen

Belanges (...), insbesondere wenn sie sich mit der Stellungnahme seiner Dienststelle deckt" (*Fickert 1978, S. 328, s.a. S. 333f.*)

Obwohl es durchaus *zweckmäßig* sein kann, Planaufstellung, Erörterung und Planfeststellung arbeitsteilig von verschiedenen Behörden oder Stellen durchführen zu lassen, ist es *rechtsstaatlich* - so die Literatur und die Rechtsprechung nahezu einhellig - nicht zwingend erforderlich. Es ist also nicht geboten - so die Argumentation weiter - etwa im Sinn der Selbstkontrolle der Verwaltung Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde zu trennen (*Gassner 1982, S. 83; Kügel 1985, S. 88*). Da im Verfahren keine Rechtsprechung ausgeübt wird, ist auch ein "unbeteiligter Dritter" als Entscheidungsträger nicht notwendig, muß die "virtuell institutionelle Parteistellung der Verwaltung" (*Lorenz 1973, S. 174*) im Verfahren hingenommen werden - jedenfalls dann, wenn man als Bezugspunkt das Rechtsstaatprinzip wählt. Mir scheint aber aus rechtspolitischen Überlegungen, daß die Trennung von Erörterungs- und Feststellungsbehörde einen positiven Beitrag für die Wahrnehmung eines Verfahrens als "fair trial" (*BVerfGE 46, S. 334-349, S. 225-251, S. 156*) liefern könnte. Zumindest einmal verwaltungspraktisch erproben sollte man die Möglichkeit eines "Mittlers" (mediator) (*Hoffmann-Riem 1989, Holznagel 1989, Brohm 1990*).

Die Parallelisierung der Urteile von Experten und Laien ließe sich fortsetzen. Bereits die hier angeführten Überlegungen sollten - so hoffe ich - deutlich machen, daß es ein Vorurteil ist, zu meinen, "Laien" hätten eine falsche Sicht der Dinge. Sie haben sicher eine andere Sicht der Dinge, ihre Terminologie ist umgangssprachlich, die Informationsbasis schmal, die analytische Durchdringung undifferenziert. Die diagnostische Treffsicherheit beim Aufspüren von Schwachstellen aber scheint der expertenförmigen Diagnose nicht grundsätzlich unterlegen.

Schließlich ist noch hinsichtlich des eher negativen Meinungsbildes der befragten Bürger die Eigentümlichkeit der Befragungssituation in Rechnung zu stellen: Die Radikalität der Kritik entspricht der Parteilichkeit der Stellung der Bürger als Einwender. Analog zur plakativen Zuspitzung der Einwendungen in der Erörterung wird, wie ich meine, auch die Interview-Situation dazu genutzt, die Kritik nochmals im Blick auf Sinn und Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung drastisch herauszustreichen.

Hieraus wird auch die Gleichzeitigkeit von schärfster (geäußerter) Kritik an der Öffentlichkeitsbeteiligung und der großer Selbstverständlichkeit, mit der man für ihre Beibehaltung plädiert - trotz aller wahrgenommener Defizite - erklärbar.

VIII. Zur kommunikativen Qualität der Erörterung

Die Planfeststellungs-Richtlinien nach dem FStrG (*VkBl. 1984*, S. 189 ff.) schreiben dem Erörterungstermin den "Zweck" zu, "Einwendungen und Stellungnahmen mit den Beteiligten und Betroffenen zu besprechen, diese über die vorgesehenen Maßnahmen zu unterrichten und nach Möglichkeit eine Einigung zu erzielen" (*ebd.*, S. 194). Ein dreifaches Ziel des Erörterungstermines nennt Hoppe: Aufklärung der Betroffenen und Beteiligten über die Planung, Information der planaufstellenden und planfeststellenden Behörden und Ausgleich von Interessen im Wege der Abwägung (*Hoppe 1980*, S. 413).

Nach Kodal/Krämer ist es "Aufgabe" der Erörterung - im Blick auf die Abwägungspflicht der Planfeststellungsbehörde - "zu klären, welche Bedeutung den einer Einwendung zugrundeliegenden individuellen Rechten und Interessen zukommt und ob es Möglichkeiten gibt, begründet erscheinenden Einwendungen durch Anpassung des Vorhabens oder Einplanung von Schutzvorkehrungen Rechnung zu tragen. In diesem Rahmen müssen insbesondere auch (im Hinblick auf die durch die Planfeststellung zulässig werdende Enteignung) Gründe, die der Enteignung entgegenstehen, sowie der Umfang der damit verbundenen Entschädigung zumindest in der Größenordnung, ferner sonstige Entschädigungsansprüche dem Grunde nach erörtert werden, weil zur Abwägung auch die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens gehört".

Das "Ziel" der Erörterung sei es, "entweder über die Erledigung der Einwendungen durch entsprechende Anpassung des Vorhabens oder Einplanung von Schutzvorkehrungen zwischen dem Träger des Vorhabens und dem Betroffenen - vorbehaltlich der Entscheidung der Planfeststellungsbehörde - (entweder Einigung, T.P.) oder die Rücknahme der Einwendungen (ggf. nach Erläuterung des Vorhabens) zu erreichen, oder, wenn beides nicht möglich erscheint, die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde über die Einwendung vorzubereiten. Das gilt gleichermaßen für die Stellungnahmen der Behörden" (*Kodal/Krämer 1985*, S. 1017f.).

In unserem Beispiel hat sich die Verwaltung und hat sich die Erörterungsbehörde erkennbar darum bemüht, diese Zielsetzungen im Geiste fairen Verfahrens zu erfüllen. Handlungsleitend für sie dürfte nicht ein autoritär geprägtes Verwaltungshandeln gewesen sein, wie es bei Marschall et al. zum Ausdruck kommt, die

meinen, "unbegründete oder nicht stichhaltige Einwendungen" sollten ausgeräumt werden; Ziel solle sein, "die Beteiligten, soweit möglich, zur Zurücknahme ihrer Einwendungen zu veranlassen" (Marschall/Schroeter/Kastner 1977, S. 519).

Aus den Interviews mit den Schlüsselpersonen und der Rekonstruktion des Erörterungstermins läßt sich eine erste Einordnung der Kommunikation im Erörterungstermin vornehmen. Im Rahmen des gemeinsamen Forschungsprojekts wurde an einem anderen Fallbeispiel herausgearbeitet, daß bei den Beteiligten am Erörterungstermin drei handlungsleitende Kommunikationsmodelle vorfindbar sind. Zum einen, auf Seiten der Genehmigungsbehörde, das Modell der *Einwegkommunikation*, begründet im traditionellen Rechtsinstitut der Anhörung. Zum zweiten, bei den Antragstellern (hier also: dem Vorhabensträger), das Modell der *positionellen Kommunikation*, ausgehend von der Überzeugung, man sei im Besitz der naturwissenschaftlichen, fachlichen Kompetenz. Drittens, auf Seiten der Einwender, das Modell der *diskursiven Kommunikation*, das idealerweise darauf zielt, Argument mit Gegenargument gleichberechtigt auszutauschen und Konsens zu erzielen (Bechmann 1989, S. 471 ff.).

Im vorliegenden Fall wird man in der Summe *nicht* davon sprechen können, hier habe ein Modell der Einwegkommunikation vorgeherrscht. Auch trifft nicht zu, daß der Ausgleich divergierender Interessen als Ziel der Erörterung "intentional völlig aus dem Blick des administrativen Entscheiders" gerückt gewesen sei (*ebd.*, S. 473). Vielmehr hat er - ganz nach Maßgabe des einschlägigen Kommentars von Fickert - versucht, "die unterschiedlichen Interessen, und zwar nicht nur die privaten Interessen gegenüber den öffentlichen Interessen, sondern auch die öffentlichen Belange untereinander zu einem Ausgleich zu bringen sowie die Einigung zwischen den Einwendern und den Behörden sowie Stellen, die Bedenken vorgebracht haben, und der Straßenbaubehörde anzustreben" (Fickert 1978, S. 328).

Spuren jenes Modells der "Einwegkommunikation" sind freilich vorhanden: In der Erwartung und der Einschätzung von Teilen der Einwender findet sich die Wahrnehmung einer Asymetrie der "Entscheidungsstruktur, wonach der eine Teilnehmer des Dialogs mit Folgen für den anderen entscheidet", wobei diese Entscheidung wiederum an vorangegangene Entscheidungen (hier: des Parlaments bzw. der Bundes- und Landesministerien) gebunden ist (Bechmann 1989, S. 472).

Elemente "positionaler Argumentation" sind ebenfalls vorfindbar: Der Vorhabensträger argumentiert häufig in dieser Weise. Er nimmt für sich Fachkompe-

tenz ebenso in Anspruch wie das richtige und gerechte Abwägen der zu berücksichtigenden Gesichtspunkte.

Schließlich ist zu vermerken, daß in unserem Fall das Modell der diskursiven Kommunikation weitestgehend die Erwartungen und Positionen der Einwender charakterisiert. Man wird aber auch davon ausgehen müssen, daß in der Selbstzuschreibung von Erörterungsbehörden und Vorhabensträgern dieses Modell ebenfalls präferiert wird. Ob dessen praktische Umsetzung gelungen ist, darüber gehen die Meinungen auseinander.

Legt man an die Wirklichkeit unserer Erörterung die Elle einer idealen Diskursituation an, unterstellt man, die Beteiligten seien einverständlich argumentierende Vernunftwesen und bemühten sich um allgemein konsensfähige Lösungen, dann wird schnell klar, was Öffentlichkeitsbeteiligung und Erörterungstermin üblicherweise *nicht* sind: rationale, an Gerechtigkeit orientierte Verfahren. Die Folie einer idealen Diskursituation zeigt insofern die kommunikativen Dilemmata beim Umgang von Straßenbauverwaltung und Öffentlichkeit. Sie sollen abschließend und über das konkrete Fallbeispiel hinaus unter drei Aspekten thematisiert werden.

Ein erster Gesichtspunkt ist die Verzerrung der 'Sprechsituation' durch gegenseitige Zuschreibungen der Akteure, die im Regelfall negative Klischees darstellen.

Grundsätzlich lastet deshalb eine Überforderung (*Franke 1978*) auf dem Versuch, eine Erörterung als "zwanglosen Austausch von Argumenten" (*Habermas*) zu organisieren, mit dem Ziel, alle Seiten mögen einen Beschluß und seine Folgen akzeptieren und tragen. Aber auch wenn man die Erörterung solcher Ansprüche entkleidet, wie sie die Diskurstheoretiker anbieten, und sie lediglich als eine gesetzlich vorgeschriebene Veranstaltung ansieht, die der Information und dem Interessenausgleich dient: Auch dann werden stereotype Selbst- und vor allem Fremdzuschreibungen als Hypotheken nur schwer abzulösen sein.

Auf seiten der Vertreter der Verwaltung dürfte so beispielsweise eine Einschätzung von Bürgerinitiativen, wie sie Hiersche vorgenommen hat, zumindest latent nicht ganz untypisch sein. In schätzenswerter Deutlichkeit kategorisiert dieser drei Typen von Bürgerinitiativen:

"F-Gruppen

das sind objektiv und subjektiv Planbetroffene, die nach dem Floriansprinzip

Straßenbaumaßnahmen in ihrem eigenen Lebensbereich abwenden oder gänzlich verhindern wollen zu Lasten anderer.

U-Gruppen

das sind Umweltschützer, denen das Oberziel Umweltschutz unvereinbar ist mit anderen Oberzielen der Daseinsfürsorge.

S-Gruppen

das sind die Systemveränderer einschließlich der Chaoten" (*Hiersche 1977*, S. 410).

Der Leser ahnt bereits die Folgen einer Öffentlichkeitsbeteiligung mit solchermaßen kategorisierten Bürgerinitiativen: "Emotional geführte Diskussionen, keine Bereitschaft für das Akzeptieren von sachlichen Argumenten, grundsätzliches in Frage stellen aller Angaben und Aussagen der Verwaltung, Tendenz zum reinen Nein-Sagen ohne Alternativen und der grundsätzliche Mangel einer ausgewogenen Repräsentativität der Meinungen prägen das Bild der überwiegenden Zahl der Bürgerinitiativen." (*ebd.*)

Ein solcher Mechanismus der Zuordnung von "Guten" und "Bösen" ist selbstverständlich auch auf seiten der beteiligten Bürger wirksam. Wie Eisenhardt und Krebsbach in einer empirischen Untersuchung zu Kommunikationsprozessen in der Planung gezeigt haben, sind auch dort verfestigte Zuschreibungen zu finden, in denen ein erhebliches Mißtrauen gegenüber der Offenheit und Ernsthaftigkeit der Planer (und Politiker) zum Ausdruck kommt: Deren Entscheidung stehe bereits vor Beginn einer kommunikativen Erörterung fest (*Eisenhardt/ Krebsbach 1978*). Auch in unserem Fall hat sich eine solche Einstellung gezeigt.

Es liegt auf der Hand, daß Kommunikation nicht gelingen kann, wo Zuschreibungen in Stereotype oder Vorurteile umschlagen und keine - nicht einmal minimale - Basis gemeinsam geteilter Einschätzungen vorhanden ist. Wenn es nun aber richtig ist, daß es nicht die "schäbigen Charaktere der Beteiligten" sind, welche dazu führen, daß die Kommunikation scheitert, stellt sich die Frage, ob dies als "organisationspsychologisches Problem" definiert werden kann (*Franke 1978*).

Ist es letztlich eine Frage, ob und wie die *Verwaltung* sich selbst in den Stand setzt, das vom Bundesverfassungsgericht geforderte "Gespräch mit dem Bürger" (*BVerfGE 45, S. 335*) vorzubereiten und durchzuführen? (Diese Perspektive ist insofern nicht unangebracht, als die Verwaltung "Herr des Verfahrens" ist). Dies wäre wohl nur dann der richtige Weg, wenn die Stereotypen erst durch das Ver-

fahren und währenddessen entstünden. Das aber ist wohl kaum der Fall. Allerdings: Handelte es sich bei den Zuschreibungen (noch) nicht um (festsitzende) Stereotypen, dann könnte zumindest verhindert werden, daß aus latent vorhandenen, manifeste Vorurteile würden. Und dies wäre kein geringer Beitrag

Die zweite Belastung für die Erörterung ist die Einschätzung oder zumindest der Verdacht, daß der Verhandlungsleiter nicht neutral sondern Partei sei.

Es fehlt also in der Gesprächssituation - und so empfinden nahezu alle Beteiligten in unserem Fall - ein echter "Mittler" (mediator), wie ihn z.B. das Konzept der "mittlerunterstützten Kooperation" in Amerika kennt (*Holznapel 1989*). Nach Passavant könnte er bei der Lösung von Konflikten folgende Funktionen erfüllen:
Er kann

- eine konstruktive Verhandlungsatmosphäre schaffen, indem er beispielsweise die Einhaltung bestimmter Grundregeln vorschlägt und überwacht, Anregungen zum Gang der Verhandlungen gibt;
- den Beteiligten helfen, Klarheit über ihre Interessen und ihre Alternativen zu gewinnen. Dies kann in der Diskussion oder in Einzelgesprächen geschehen;
- dazu beitragen, daß die Parteien keine maßlosen Forderungen aufstellen oder durch voreilige Ultimaten die Verhandlungen blockieren;
- vertrauliche Informationen, die die Parteien der Gegenseite vorenthalten wollen, in Einzelgesprächen in Erfahrung bringen. Dadurch kann er versuchen, das Gespräch entsprechend zu steuern;
- nach Kompromißmöglichkeiten suchen und die Parteien auffordern, Alternativen zu erarbeiten;
- als neutrale Person das Verhandlungsergebnis bekanntgeben, das von Außenstehenden dann leichter akzeptiert wird (*Passavant 1987, S. 519, s.a. Hoffmann-Riem 1989*).

Der Verhandlungsleiter, wie ihn die bundesdeutsche Verwaltungspraxis kennt, ist aufgrund seiner Stellung und Funktion zu solchen Leistungen allenfalls annähernd in der Lage. Auch rechtlich und rechtspolitisch wird ihm im übrigen eine "vermittelnde" Funktion im oben beschriebenen Sinne nicht abverlangt.

Eine dritte (und unübersteigbare) Hürde liegt in der strukturellen Unmöglichkeit, in einer "Verhandlungssituation", wie sie eine Erörterung darstellt, praktische Fragen wahrheitsfähig und damit konsensfähig zu machen.

Selbst wenn es gelänge, dialogisch zu disputieren und Konflikte kooperativ anzugehen, wären damit die entscheidenden Fragen der *Wertgebundenheit* einer planerischen Ermessensentscheidung (und derjenigen der vorgängigen politischen

Entscheidung) und damit der Entscheidung über zugemutete Folgen zwischen den Beteiligten und Betroffenen kaum diskursiv lösbar. Das ist eine Klippe, an der eine Erörterung nahezu zwangsläufig zu scheitern droht. Dies gilt umso mehr, als die (handlungsorientierende) Erwartung weitverbreitet ist, die Kommunikationssituation müsse so gestaltet sein, daß alle Sprechhandlungen zu einer *Versachlichung* der Diskussion beitragen sollten.

Dieser Fachlichkeits- und Sachlichkeitsmythos, die Sehnsucht nach der Ruhe der Atmosphäre sind meines Erachtens ein folgenschweres Mißverständnis der Natur des Gesprächsgegenstandes, der nicht eine *Versachlichung* sondern *Entsachlichung* verlangt. Dieses Plädoyer für *Entsachlichung* zielt auf den Umstand, daß ein umweltrelevantes Großvorhaben die Materialisierung politischer Prioritäten und gesellschaftlicher Werte und Interessen repräsentiert. Diese bestimmen bereits vor der Öffentlichkeitsbeteiligung über Ausmaß und Gestalt des Vorhabens und werden unter situationsspezifischer Akzentuierung in den Interaktionen zwischen Verwaltung und Bürger noch einmal kommunikativ geprüft und begründet, um dann letztlich im Beschluß abgewogen und hoheitlich geregelt zu werden. Was aber dann letztlich verbindlich und umfassend geregelt wird, sind immer *auch* die Zuordnung von positiven und negativen Folgen, von Chancen und Risiken eines Vorhabens, das Rechtspositionen, Lebenswelten und Natur ausgestaltet bzw. einschränkt.

Hierüber ist aber weder wissenschaftlich zu befinden noch technokratisch zu entscheiden, weil die Wertbehauptung eines gesellschaftlichen "Projekts" sich dieser "Versachlichung" entzieht. So ist letztlich zutreffend, wie ein Einwender in unseren Fallbeispiel formulierte, daß es "eine Sache der Wertvorstellung sei, wie die Trasse tatsächlich gestaltet werde", und weit weniger aber eine Frage der "günstigsten Lösung" bezüglich "der Kosten und der Massen" - so die Auffassung und Terminologie der Autobahnverwaltung (*I*, S. 70).

Auch die Argumentation des VGH Mannheim in seinem Urteil zum Planfeststellungsbeschluß zeigt den normativen Einschlag einer Abwägung von pro und contra eines Infrastrukturprojekts: Der VGH bedient sich zur Prüfung der Frage der Erforderlichkeit einer *Autobahn* zur Schließung einer Lücke im Netz der Figur eines "Kraftfahrers, der innerhalb kurzer Zeit eine große Entfernung zurücklegen will": Dieser - so unterstellt das Gericht - "legt Wert auf eine für den Schnellverkehr geeignete Straße, die den Ausbaustandard des § 1 Abs. 3 FStrG aufweist" - also eine *Autobahn*. Der VGH konstatiert, daß *deshalb* eine Lücke im Autobahnnetz "nur durch eine *Autobahn* und nicht etwa durch eine gut ausgebaute Bundes-

straße geschlossen werden kann (VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 23.6.1988 - 5 1030/87).

Diese Verbeugung des Gerichtes vor der 'Werthaltung' eines Kraftfahrers - wohl gedacht als der vorherrschende Typ des Autofahrers - zeigt überaus anschaulich die engen Grenzen einer sogenannten sachlichen Argumentation da, wo es um Abwägungen zwischen der Wertschätzung komfortabler Mobilität und der Beachtung der Belange der natürlichen Umwelt geht. Der VGH hat hier noch einmal einen der zentralen Dissense in der Erörterung aufgegriffen - und sich zugleich auf eine Seite geschlagen.

Versteht man die Gestaltung eines Infrastrukturprojekts als sozialen (Aushandlungs-) Prozeß über Wünschbares und Zumutbares, an dessen Ende eine verbindliche hoheitliche Entscheidung über Eingriffe in Lebenswelt und Natur steht, dann müßte sich die Erörterung dem Grundsatz nach einer Diskussion über die hier zum Ausdruck kommenden Werte, Normen und Interessen öffnen. Daß diese Vorstellung mit tradierten Konzepten und Praktiken nicht in Übereinstimmung zu bringen ist, liegt auf der Hand - man denke nur an das Verständnis der Straßenbauverwaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung als Mechanismus zur "Regelung der öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen den Betroffenen und dem Träger der Straßenbaulast". Bei einer solchen Ausgangssituation dürfte klar sein, daß die Verwaltung auf Probleme der Kommunikation mit dem Bürger ebenso unzulänglich vorbereitet ist wie der Bürger auf Probleme des Gesprächs mit der Verwaltung.

Hier wären auch Überlegungen zum Verwaltungsrecht gefordert, dessen "Systemansatz" nicht recht geeignet scheint, solchen Herausforderungen Rechnung zu tragen. Die Ausführungen von Wahl jedenfalls scheinen mir plausibel: "Das Verwaltungsrecht ist derzeit das Recht der *Formen* des Verwaltungshandelns, nicht der Inhalte; es ist das Recht des *Verwaltungshandelns*, nicht oder kaum das Recht des Handelns der Bürger; und das derzeitige Verwaltungsrecht ist Recht des Handelns des einen oder des anderen Handlungs*subjekts*, nicht oder kaum ein Recht, das das *Verhältnis* zwischen Bürger und Verwaltung zentral aufgreift (...). Der Zusammenhang zwischen materiellen Regelungszielen und Verfahren sowie Organisationsweisen wird nicht systematisch aufgegriffen. Es geht nicht nur um eine generelle Aufwertung von Verfahrens- und Organisationsrecht als eines weiteren, aber isolierten Sektors des Verwaltungsrechts; gefordert sind Überlegungen zu einem jeweils konkreten und zieladäquaten Organisations- und Verfahrensrecht" (Wahl 1980, S. 295).

IX. Schlußbemerkung

Es ist - im Anschluß an Luhmann - üblich geworden, Planungsgesetze als "Zweckprogramme" zu charakterisieren, welche die angestrebten Ziele enthalten, es aber dem "Programmadressaten" - der planenden Verwaltung (*Hill 1986, S. 186*) - überlassen, die geeigneten Mittel zu wählen.

Allerdings ist der "Zweck" von Planungsgesetzen, weil sie "auf die Zukunft gerichtet sind" (*Luhmann 1971, S. 79*) und wegen der Bedingungen komplexer Industriegesellschaften, alles andere als konkret ausgestaltet, was auch für den Fall des Fernstraßengesetzes zutrifft. Bei widersprüchlicher oder wenig bestimmter Zwecksetzung ist bei Luhmann von einer "unzureichenden Verdichtung der Entscheidungssituation" (*Luhmann 1977, S. 235*) die Rede. Dies verlange "sekundäre Entscheidungskriterien", durch die die "notwendigen Entscheidungsrichtlinien" (*ebd. S. 218, 247*) gewonnen und die Interpretationsspielräume verengt werden können.

Jene "unzureichende Verdichtung" der Entscheidungssituation hat das Bundesverwaltungsgericht für den Fall der Fernstraßenplanung in einem gern zitierten Urteil auf einen juristisch adäquaten Begriff gebracht. Es hat dargelegt, daß das Fernstraßengesetz ein Spannungsverhältnis zwischen materieller Ermächtigung zur Fachplanung einerseits und Begrenzungen des "Planungsermessens" (*BVerwGE 48, S. 56 ff.*) bzw. der "planerischen Gestaltungsfreiheit" (*Kodal/ Krämer 1985, S. 905*) andererseits konstituiert.

Zugleich mit der Bindungswirkung von Bedarfsplan und Linienbestimmung (*vgl. Kap. II, S. 75 ff.*) können als Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit drei Aspekte gelten: das Erfordernis der Rechtfertigung (entsprechend der fernstraßenrechtlichen Zielsetzung), die gesetzlichen Planungsleitsätze und das Abwägungsgebot (*Steinberg 1986*). Dazu wird im einzelnen - bezugnehmend auf § 17 Abs. 1 und § 18 FStrG a.F. - ausgeführt:

- Es "bedarf die straßenrechtlichen Planung im Hinblick darauf, daß sie rechtsgestaltend in individuelle Rechtspositionen Dritter eingreift und Grundlage der zur Ausführung des Planes etwa notwendig werdenden Enteignungen ist (§ 19 FStrG), einer - auch vor Art. 14 GG standhaltenden - Rechtfertigung".
- Es "muß sich die Planung an den im Bundesfernstraßengesetz und - gegebenenfalls - in anderen gesetzlichen Vorschriften zum Ausdruck gekommenen Planungsleitsätzen ausrichten".

- Es steht "alles das, was die Planfeststellungsbehörde unter Berücksichtigung dieser rechtlichen Voraussetzungen planerisch entscheidet, unter jenen Beschränkungen, die sich aus den Anforderungen des Abwägungsgebotes ergeben" (*BVerwGE* 48, S. 59).

Diese Aspekte der Planbindung, die materiell-rechtlichen Schranken des Planungsermessens, werden vom Gericht im Blick auf die §§ 1 und 2 des ehemaligen BBauG entwickelt. Danach trägt eine hoheitliche Planung ihre Rechtfertigung nicht schon in sich selbst, sondern sei im Hinblick auf die von ihr ausgehenden Einwirkungen auf die Rechte Dritter *rechtfertigungsbedürftig*. In diesem Sinne finde eine bestimmte straßenrechtliche Planung ihre Rechtfertigung darin, daß für das mit ihr beabsichtigte Vorhaben nach Maßgabe der vom Bundesfernstraßengesetz allgemein verfolgten Ziele ein Bedürfnis bestehe, die geplante Maßnahme unter diesem Blickwinkel "vernünftigerweise geboten" sei. Eine straßenrechtliche Planung nach dem Bundesfernstraßengesetz hat deshalb nur dann Bestand, wenn sie auf die Verwirklichung der mit dem Gesetz verfolgten öffentlichen Belange ausgerichtet und - bezogen auf das konkrete Planungsvorhaben - erforderlich ist (*ebd.*, S. 60 f.).

Planungsleitsätze könnten den Vorschriften der §§ 1 Abs. 1, § 3 Abs. 1 und 4 FStrG entnommen werden: Danach sollen die Bundesstraßen des Fernverkehrs ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und dabei vornehmlich dem weiträumigen Verkehr, in der geschlossenen Ortsanlage aber auch der Erschließung der anliegenden Grundstücke sowie der mehrfachen Verknüpfung des Ortsstraßennetzes dienen. Weitere Planungsleitsätze ließen sich in gewissem Umfang auch aus dem Zusammenhang solcher Regelungen ermitteln, die sich etwa mit den zur Aufnahme des weiträumigen Verkehrs notwendigen Straßen in der Ortslage befassen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 FStrG) oder die Vorstellungen des Gesetzes zur Gestaltung der Bundesstraßen in anderer Hinsicht zu erkennen geben, etwa im Zusammenhang mit der Anlage von Schutzmaßnahmen, Kreuzungen, Einmündungen und Betrieben im Sinne der §§ 10, 11, 12 und 15 FStrG (*ebd.*, S. 62). Auch an diesen Prinzipien müßte die Erforderlichkeit des Vorhabens gemessen werden.

Zum *Abwägungsgebot* führt das Bundesverwaltungsgericht aus, dieses verlange, "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 und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange au-

ßer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung ermächtigte Stelle in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Die darin liegende Gewichtung der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange ist vielmehr im Gegenteil ein wesentliches Element der planerischen Gestaltungsfreiheit und als solches der verwaltungsrechtlichen Kontrolle entzogen (...). Die Anforderungen an die Abwägung beziehen sich sowohl auf den Abwägungsvorgang als auch auf das im Plan zum Ausdruck gekommene Abwägungsergebnis, also ebenso auf das Abwägen bei der Planfeststellung an sich wie auf das inhaltliche Abgewogensein des festgestellten Planes" (*ebd.*, S. 63, vgl. *Erbguth 1986*).

Aus dem Umstand der "Zweckprogrammierung" im Falle der Fernstraßenplanung folgt auch eine - von der Kontrollerlaubnis zu unterscheidende - spezifische Qualität der Abwägung (*Wahl 1982*, S. 55 f.). Sie repräsentiert nicht nur größere Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume, sondern sie erlaubt auch "eine Kompensation zwischen verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen" und eine "Saldierung der unterschiedlichen Belange". Anders als bei der Anlagengenehmigung, wo "das zugrunde liegende Normprogramm (z.B. § 7 AtG, § 6 BImSchG) in einzelnen Voraussetzungen aufgeführt und diese auf ihre drittschützende Wirkung hin untersucht werden können, lassen sich die materiell unterhalb der Gefahrenschwelle anzusiedelnden Planungsakte in Form des *Planfeststellungsbeschlusses*, denen keine konditional programmierten Normen zugrunde liegen, nur schwer in die verschiedenen, zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Belange trennen" (*Schoch 1988*, S. 273).

Die Akteure der planenden Verwaltung bei Straßenbauvorhaben sind also - trotz formaler und materieller Schranken des Planungsermessens - nur in einem sehr diffusen Sinn "programmiert". Eher wird ihnen eine spezifische Sach- und Problemkonstellation zur Bearbeitung zugewiesen, die Verfahren richten sich auf eine "Problemkonstellation des konkreten Lebenssachverhalts" (*Hufen 1986*, S. 35). Für die Lösung dieser Aufgabe, für die Konkretisierung der allgemeinen Interessen und die "Konfliktbewältigung" vor Ort (*Sendler 1985*) und die Organisation notwendiger Interaktionsprozesse müssen sich die Beteiligten deshalb weit mehr als am "Zweck" an "sekundären Entscheidungskriterien" orientieren, wie Luhmann dies nennt. Bedeutsam sind an erster Stelle organisatorisch-prozedurale Festlegungen, also "Entscheidungen über Kommunikationswege und Kompeten-

zen" (Luhmann 1978, S. 52). Dazu treten zweitens Nebenbedingungen, durch welche der Vollzug - besser: die Ausführung oder Ausgestaltung von Planungsgesetzen - "konditionalisiert" wird (Luhmann 1977, S. 290). Diese Bedingungen betreffen beispielsweise die Wege und Mittel zur Zweckerreichung. Für den Fall des FStrG gilt also in gleicher Weise das Resümee, welches Alexy/Gotthold am Beispiel BBauG gezogen haben:

"Planungsgesetze setzen ihren Adressaten, der planenden Verwaltung, nur sehr bedingt Entscheidungsprämissen in Gestalt von Zwecken. Neben der Festlegung von Organisationsstrukturen und der Begrenzung der Handlungsinstrumente liegt ihre Leistung primär darin, bestimmte gesellschaftliche Problembereiche als Aufgabe öffentlicher Gestaltung zu bezeichnen." (Alexy/Gotthold 1980, S. 204)

Im Falle der Kategorie "Fernstraßen" als umweltrelevante Großvorhaben und den hier vorfindlichen Gestaltungs- und Einflußmöglichkeiten der Straßenbauverwaltung als Bundesauftragsverwaltung zeigt sich letztlich, daß "die planende, beobachtende und die vorbereitende Verwaltung (...) nur noch bedingt und rudimentär vollziehende Funktion" hat, "sie programmiert sich in nicht unerheblichem Maß selbst" (Schmitt Glaeser 1984, S. 40).

Man kann insofern im Blick auf die Straßenplanung - mit Luhmann - Politik und Verwaltung als - relativ getrennte - Teilbereiche des "politischen Systems" auffassen. Beide sind "in durchlaufenden Prozessen der Informationsverarbeitung eng miteinander verbunden" (Luhmann 1971, S. 75): "Pläne und Programme sind der 'Output' der politischen Prozesse und der 'Input' des Verwaltungssystems von seiten der Politik" (ebd. S. 76). Zu bedenken ist für den Fall des Fernstraßenbaus deshalb der Umstand, daß das Verwaltungssystem seinerseits "Inputs" (die Bedarfsanmeldungen) in das politische System produziert, und zwar solche, die sich wesentlich auf die "Outputs" (die Bedarfsplanung) beziehen. Letztere sind wiederum an das administrative System adressiert, so daß letztlich die Administration (als Auftragsverwaltung) ihre "Inputs" selbst produziert. Sie ist weit mehr als Instrument, nämlich Teil der Politik.

Zugleich sind ihre Handlungen zu einem bedeutsamen sozialen Gestaltungsfaktor geworden. Aus der Sicht des Bürgers müssen grundsätzlich die symbiotische Interaktionen zwischen Politik und Verwaltung und die Eingriffsmacht der Verwaltung problematisch erscheinen, da von ihren Resultaten seine Lebenswelt oftmals ganz konkret beeinflußt, seine Lebensqualität beeinträchtigt oder befördert wird

und er nur bedingt direkte Kontroll- und Beteiligungsrechte und -möglichkeiten hat.

Es ist also zu fragen, unter welchen Bedingungen eine politisch-administrative Entscheidung als "Konfliktschlichtung" (*Württemberg 1984, S. 547 f.*) (und indirekt dadurch das System als ganzes) aus dem Blickwinkel des Bürgers als legitim, als anerkennungswürdig angesehen werden wird. Eine Möglichkeit, Legitimität staatlicher Einrichtungen zu befördern, liegt in der Ausgestaltung des Verfahrens. Es geht insofern also nicht nur um Leistung und Effizienz, sondern auch um Legitimation (anderer Ansicht: *Schmitt Glaeser 1984, S. 49*). Ob das Verfahren und die darin eingelassene Beteiligung der Öffentlichkeit per se diese zu stiften imstande sein können, ist allerdings mehr als fraglich. Hier sind zusätzliche Beiträge anderer Akteure, insbesondere der Politik, gefragt. Nicht in Frage allerdings steht, daß das Verfahren als Modus prozeduraler Gerechtigkeit einen *Beitrag* zur Legitimität hoheitlicher Institutionen und Entscheidungen leisten kann - unter der Voraussetzung, daß die sie tragenden "Gerechtigkeitsvorstellungen" nicht zu weit von denen der beteiligten Bürger entfernt sind (*Württemberg 1984, S. 48*).

Dies zu problematisieren, heißt aber nicht, die politische und rechtliche Legitimität von politischem und Verwaltungshandeln zu bezweifeln: Die im engeren Sinne "politischen" Entscheidungen (als Vorgaben für die Administration) werden von durch Wahlen legitimierten politischen Akteuren auf Bundes- und Landesebene getroffen. Die politische Kontrolle der Verwaltung ist dem Prinzip nach vorgesehen und gewährleistet - dazu tritt die Maxime der Gesetzlichkeit der Verwaltung sowie die nachträgliche Kontrolle der Verwaltung durch die Gerichte. Im Sinne der parlamentarisch-repräsentativen und rechtsstaatlichen Demokratie ist die Legitimität des politisch-administrativen Systems (qua Verfahren) gewährleistet - ob sie aus der Sicht der Betroffenen als legitim erlebt wird, ist damit nicht beantwortet.

Es ist daran zu erinnern, daß es von der *Idee* eines Verfahrens als "gemeinsame Gemeinwohlkonkretisierung" bis zu ihrer Verwirklichung kein kurzer und kein leichter Weg ist. Man braucht angesichts der Diskrepanz zwischen Idee und Wirklichkeit nicht dem koketten Zynismus Luhmanns anheimzufallen, der der Verwaltung die Fähigkeit abspricht (und sie damit auch gar nicht behelligen möchte), Legitimation zu stiften. Längst hat sich die (moderne) Verwaltung dahingehend eingerichtet, im Umgang mit der verbandsförmig organisierten Klientel oder ökonomisch potenten Antragstellern genau jene Funktion der Beschaffung von Legitimation wie selbstverständlich und zunehmend "kooperativ" zu erfüllen (*Ritter*

1979, Ritter 1987, S. 341 ff., Benz 1990). Dies hätte sie im Umgang mit dem nicht (oder weniger) organisierten Bürger und in Kooperation mit diesen (Schmitt-Glaeser 1984, Pitschas 1985) noch nachzuholen.

Gerade angesichts der augenblicklichen Diskussion um die 'Beschleunigung' der Straßenbauplanung in den neuen Bundesländern ist im Bewußtsein zu halten, daß Beteiligungsverfahren für die Öffentlichkeit aus guten Gründen historisch gewachsen, und das heißt auch: 'erstritten' worden sind:

- Aus Gründen des demokratischen Prinzips, wenn man es umsetzen möchte als aktive Mitgestaltung des Gemeinwesens,
- aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit, wenn man sie versteht, als über repressiven Verwaltungsgerichtsschutz hinausgehend,
- aus Gründen einer Kultur der planenden Verwaltung, die Abschied nimmt von bloß paternalistischer Anhörung von (rechtsbetroffenen) Bürgern.

Diese Prinzipien sind etwas zu wichtig, als daß sie auf dem Altar von Straffungsstrategien (Kern 1989), von Präklusionswünschen (Haupt 1988) und -maßnahmen oder auch wirtschaftlichen Kalkülen ("Investitionsstau") zu opfern wären. Öffentlichkeitsbeteiligung muß zumindest ausgehalten, auf jeden Fall erhalten und hier und da wohl auch verbessert werden.

Das Gefühl für eine notwendige Wertschätzung der Beteiligung der Öffentlichkeit kann man vielleicht auch aus der Fiktion von politisch-administrativen Entscheidungsprozessen gewinnen, welche die Lebenswelt der Bürger gestaltende Infrastrukturprojekte nur *vor* dem Publikum entstehen lassen (wie dies das Öffentlichkeitsprinzip des feudalen Zeitalters war) und nicht *mit* ihm (wie es das Öffentlichkeitsprinzip der bürgerlichen Epoche charakterisiert). Wo über Daseinsfürsorge, aber auch über z.T. erhebliche Risikozumutungen für Mensch und Natur entschieden wird, sollte der Bürger in der 'res publica' mehr als nur Stimmbürger, und im Verwaltungsverfahren mehr als nur Rechtsbehelf- oder Widerspruchsführer sein.

Gäbe es keine Öffentlichkeitsbeteiligung, würden Planungs- und Entscheidungsprozesse von Experten und Politiker, die sich um das intervenierende Votum des Bürgers nicht zu kümmern brauchten, doch wohl anders aussehen. Und ich denke: ein Qualitäts-, Transparenz- und Legitimationsimpuls für Großprojekte würde verloren gehen. Gegen alle Verächter der Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. Gerhard/Jacob 1986) aber auch ihre enttäuschten Liebhaber wäre deshalb daran festzuhalten.

Anmerkungen

- 1) Es handelt sich um die folgenden Bauabschnitte:
 - A 98 zwischen km 10 + 000 (Waidhof) bis Autobahndreieck Rheinfelden (einschließlich) bis Bau-km 14 + 650 auf Gemarkungen Stadt Rheinfelden und Gemeinde Inzlingen
 - A 861 Querspange zur Schweiz zwischen Schweizer Grenze (Bau-km 0 + 000) und A 98 (Bau-km 4 + 628) mit Teil der Gemeinschaftszollanlage auf Gemarkung Stadt Rheinfelden
 - A 98 ab Autobahndreieck Rheinfelden (Bau-km 14 + 650) bis Rheinfelden/Minseln/Karsau (Bau-km 17 + 200) auf Gemarkung Stadt Rheinfelden.
- 2) Verschiedene Autoren haben sich zu dieser Frage unter der Überschrift "Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag" zu Wort gemeldet (im Zusammenhang mit der Staatsrechtslehrertagung 1982 vor allem *Degenhart, v. Mutius, Ossenbühl, Pietzcker, Steinberg, Wahl*).
- 3) Wie Steinberg argumentiert, hat der Staat eine "verfahrensrechtliche Schutzpflicht", welche seiner materiell-rechtlichen entspricht: Er muß für Verfahren sorgen, in welchen der Bürger seinen Schutzanspruch auch geltend machen, durch die effektiver Grundrechtsschutz verwirklicht werden kann. Insbesondere die eingeräumten Verfahrensrechte von unter Umständen in ihren Rechten (durch Verwaltungsentscheidung) Betroffenen haben nach Steinberg "drittschützende Wirkung". Diese Funktion sei - entgegen z.T. anderer Ansicht in der Rechtssprechung - in der Verfassung verankert (*Steinberg 1982, S. 629 m.N. in FN 129*). Ähnlich der Tenor des Mülheim-Kärlich Beschlusses (*BVerfGE 63, S. 30 ff.*). Zur Kritik einer Verwischung der Grenzen zwischen einfachem und Verfassungsrecht s. z.B. *Dolde 1982*.
- 4) Degenhart differenziert zwischen einem "Recht auf Gehör" abhängig vom "Umfang des Betroffenseins", und einem "Recht auf Teilhabe am Entscheidungsprozeß" (*Degenhart 1982, S. 879*). Beide Aspekte der Beteiligung konstituierten je spezifische Varianten der Rechtsschutzfunktion: die Sicherung gesetzmäßigen Verwaltungshandelns einerseits und den vorverlagerten Rechtsschutz andererseits. Ule trifft hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit eine etwas anders gelagerte Unterscheidung in das Recht auf *Einsicht* in das Verfahren (Akteneinsicht, Auskunft über den Sachstand, Anspruch auf Begründung und Rechtsmittelbelehrung) und Recht auf *Mitwirkung* am Verfahren (insbesondere Recht auf Gehör). Beide seien aber nicht nur von rechtsstaatlicher Relevanz sondern auch "unter demokratischen Gesichtspunkten" als "Teilhabe" zu würdigen (*Ule 1979, S. 433*).
- 5) Die normative Aufladung von Verfahren und Verfahrensrechten in der Literatur ergibt sich in der Regel durch spezifische Interpretationsstrategien. Das fällt durchaus unterschiedlich aus. Häberle beispielsweise argumentiert, daß durch die *Grundrechte* solche Verwaltungsverfahren gefordert seien, welche mehr Grundrechtswirklichkeit stifteten, als dies Verwaltungsgerichte könnten; "Vorverfahren" seien in dieser Hinsicht "Nachverfahren" überlegen. Im Planungs-, Immissionsschutz- und Nachbarrecht erlangten

Verfahren deshalb grundrechtliche Funktionen (*Häberle 1972, S. 88*; kritisch dazu *Rupp 1976, S. 184 ff.*). Verfahren sollen also in einer solchen Perspektive materielle Grundrechte verwirklichen helfen - und zwar komplementär zum gerichtlichen Verfahren (*Held 1984, S. 182*).

Andere konzedieren dem Beteiligungserfahren verfassungsrechtliche "Grundlagen und Bezüge" oder, wie Ossenbühl formuliert, "verfassungsrechtliche Aufhänger", woraus sich das Recht des Bürgers auf Beteiligung am administrativen Entscheidungsprozeß ableiten ließe: Art. 1 GG verbürge die *Menschenwürde*, deren Verwirklichung es verbiete, "den Menschen zum bloßen Objekt im Staat zu machen" (*BVerfGE 27, S. 6*). Das *Demokratiegebot* des Grundgesetzes verlange ebenfalls die bürgerschaftliche Teilhabe an Entscheidungen der Verwaltung. Das *Rechtsstaatprinzip* biete durch seine "Wesenselemente" wie Gesetzesbindung der Verwaltung, Rechtssicherheit, Vertrauensschutz, Unparteilichkeit, Rechtsschutz, rechtliches Gehör etc. Anknüpfungspunkte, welche den einfachen Verfahrensregeln "verfassungsrechtliche Relevanz" (*BVerfGE 53, S. 66 und 82*) verliehen. Schließlich verlange das *Sozialstaatsangebot* von einem Verwaltungsverfahren, Beratung und Fürsorge für den Bürger zu realisieren (*Ossenbühl 1982, S. 467 m.w.N., s.a. Kopp 1972, S. 16 ff.*).

Der Ableitung von Beteiligungs- und Verfahrensfunktionen aus den *materiellen* Grundrechten stellen andere eine Deduktion aus dem *Rechtsstaatprinzip* gegenüber: Nach Ule fordert das Rechtsstaatprinzip zwar ein Verwaltungsverfahren, welches "den Betroffenen die Möglichkeit gibt, als Beteiligte mit selbständigen Befugnissen auf die Herbeiführung einer sachlich und rechtlich zutreffenden Entscheidung hinzuwirken" (*Ule 1979, S. 309*). Entgegen der verfassungsgerichtlichen Judikatur, welche die obengenannten Rechte von Betroffenen aus der "verfahrensrechtlichen Relevanz" der *Grundrechte* ableitet, argumentiert Laubinger im Anschluß an Ule, daß - "bei nüchterner Interpretation" - die entscheidenden Ansprüche (besser) aus einem Rekurs auf das *Rechtsstaatprinzip* gewonnen werden könnten (*Laubinger 1982, S. 80 ff.*; anderer Ansicht v. *Mutius 1982, S. 2156*). Allenfalls aus "formellen" Grundrechten (vgl. aber *Goerlich 1982, S. 340*) könnten sich Teilhaberecht ergeben. Diese seien im Verfahren zu gewährleisten, und insofern diene das Anhörungsverfahren auch der Erfüllung *verfassungsrechtlicher* Ansprüche auf Gehör.

Unabhängig davon aber, wie man den Akzent setzt: Das Verfahren und sein Ergebnis *können* Grundrechte Einzelner "ausgestalten" oder "beschränken" und insofern wird wohl zu Recht von der Grundrechts"relevanz" oder dem "Grundrechtsbezug" (*Held 1984*) des Verfahrens gesprochen - wenngleich mit unterschiedlicher Betonung seiner Bedeutsamkeit (vgl. z.B. *Laubinger 1982, Pietzcker 1984*).

- 6) Die mit dieser Trias suggerierte Überschaubarkeit und Stimmigkeit kommt allerdings ins Rutschen, wenn man nach Wertschätzungen und Prioritäten fragt. Denn: Es gibt sehr unterschiedliche Meinungen, was die Gewichtung der Funktionen betrifft. So ist für die einen "Rechtfertigung" und "verfassungsrechtliche Basis" der Betroffenenbeteiligung das Rechtsstaatsprinzip. Es ist deshalb konsequent, wenn es dann nicht um "demokratische" Mitwirkung oder gar Mitbestimmung, sondern um den "effektiven und rechtzeitigen Rechtsschutz" (*Blümel 1982, S. 26*) geht. Die durch Öffentlichkeitsbeteiligung zu erbringende Funktion wird dem Rechtssystem zugeordnet, eine u.U. zu erfüllende Funktion für das sozio-politische System - wie von anderen ins Auge gefaßt - bleibt weitgehend außerhalb solcher Überlegungen.

Soweit ist ein solcher Argumentationsgang, insofern er auf eine vom Autor geschätzte Funktion der Verfahrens abhebt, zu akzeptieren. Er wird aber bedenklich, wenn zum einen andere Zielzuschreibungen bzw. Funktionen ausgeschlossen werden, und zum anderen Beteiligung auf Rechtsbetroffenen-Partizipation reduziert (*Schmitt Glaeser 1984, S. 49 ff.*) wird. Eine solche Ausblendung verbaut nämlich den analytischen Zugang zu den funktionalen Äquivalenten des Verfahrens und der Öffentlichkeitsbeteiligung (s.a. *Pitschas 1985, S. 145*). Beispielsweise insofern es beim "Recht auf Teilhabe am Entscheidungsprozeß" (*Degenhart 1982, S. 879*) - in Differenz zum "Recht auf Gehör" - nicht nur um eine Konkretion des Rechtsstaatsgebotes geht. Zwar wirken Beteiligungsrechte "zunächst in bezug auf betroffene subjektive Rechte als 'vorverlagerter Rechtsschutz' - vorverlagert im Verhältnis zum gerichtlichen Verfahren. Vorrangig aber sind Beteiligungsrechte, die ja typischerweise nicht auf subjektives Rechtsbetroffensein abstellen, jenen verwaltungsspezifischen Rechtsschutzfunktionen zuzuordnen, die hier mit dem Gesichtspunkt einer Optimierung der Verwaltungsentscheidung im Ausgleich kollidierender Interessen gekennzeichnet wurden. Für eingriffsmäßig betroffene Grundrechtssträger bedeutet dies mittelbar auch 'vorverlagerten Rechtsschutz' im Sinne der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, doch liegt hierin nicht der alleinige oder vorrangige Zweck rechtsstaatlicher Partizipationsnormen".

- 7) So stellt sich beispielsweise die Frage, ob und inwiefern Öffentlichkeitsbeteiligung und Erörterung als Verfahrenselemente der "effizienten" Aufgabenerfüllung der Verwaltung dienlich sind oder aber ihr widerstreiten. Verwaltungseffizienz als Rationalität im Mitteleinsatz, im Entscheidungsprozeß sowie als Wirksamkeit im Vollzug, ferner als "Verwirklichung exekutivseitig gesetzter Prioritäten in der Zielverwirklichung" (*Degenhart 1982, S. 881*), ist unter den Bedingungen moderner Verwaltungen nur durch die Nutzung von "Spielräumen" zu realisieren. Solche "Spielräume der Effizienz", die in der planenden Verwaltung in erhöhtem Maß gegeben sein dürften, führen zu Situationen, wo Verwaltungspraktikabilität in Kollision mit anderen Prinzipien insbesondere der Beteiligungsrechte, aber auch mit anderen normativen Vorgaben (*ebd. S. 884*) geraten kann. Deshalb, so Degenhart, sie es auch für das Planfeststellungsverfahren geboten, "Effizienzüberlegungen der Verwaltung rechtlich einzubinden, die Wahrung der betroffenen, rechtlich geschützte Belange, gleichmäßig, also unabhängig von der im Einzelfall vorgegebenen Zielrichtung verwaltungsmäßiger Effizienz, zu gewährleisten" (*ebd.*).

Es wäre aus der Sicht der Verwaltung zu bedenken, daß Sorgfalt bei der Prüfung aller abwägungsrelevanten Belange - unter bürgerschaftlicher Teilhabe - möglicherweise nur vordergründig der Effizienz des Verfahrens im Wege steht. Denn der Preis zeitlicher Verzögerung ist nicht nur deshalb sinnvoll zu entrichten, weil es auch immer um die Effektivierung von Grundrechten gehen sollte: Ein Abweichen vom "Gebot höchstmöglicher Beschleunigung" (*Steinberg 1982, S. 621*) im Verfahren aufgrund des Gebots der "Fehlervermeidung" ist letztlich kostengünstiger als die (zeit-) aufwendige Wiederholung von Verfahren aufgrund gerichtlicher Mängelrügen.

- 8) Zur richterlichen Kontrolle vgl. *Blümel 1967, S. 133 ff.; ders. 1975; Hoppe 1980 S. 419 ff; Kodal/Krämer 1985, S. 1046 ff.; Weyreuther 1986; Papier 1987*. Angesichts komplexer und zeitaufwendiger Verwaltungsentscheidungen, deren Motive, Zielsetzungen und Grundlagen nicht leicht transparent zu machen und nachvollziehbar sind, hat sich für die Rechtssprechung zunehmend das Problem der Angemessenheit einer ex-post-Kontrolle von Verwaltungshandeln gerade bei umweltrelevanten Großvorhaben gestellt. Da-

bei ist es einerseits durchaus plausibel, daß das Bundesverfassungsgericht "den Schwerpunkt verwaltungsgerichtlicher Nachprüfung von der schwierigen Beurteilung technischer und naturwissenschaftlicher Streitfragen mehr auf eine Verhaltens- und Verfahrenskontrolle der eigentlichen Entscheidungsträger" verschiebt, weil die Gerichte für diese Aufgabe "besser gerüstet sind und deren sorgfältige Erfüllung zugleich dem Bürger angemessenen Rechtsschutz gewährleistet" (*BVerfGE* 53, S. 82). Es sei aber dahingestellt, ob Verfahrenskontrolle denkbar sein kann ohne Sachbeurteilung im materiellen Recht (*Goerlich* 1982, S. 347). Gelöst sind damit auch nicht die Dilemmata, die der Zeitpunkt gerichtlicher Kontrolle mit sich bringt (vgl. *Blümel* 1975 über den "Zeitfaktor beim Rechtsschutz"): Der zu überprüfende Beschluß stellt den Schlußpunkt eines umfassenden planerischen Prozesses dar (*Pfaff* 1979, S. 199 ff.). Es ist fraglich, ob nachträglich die entscheidenden Schritte und Beziehungsgeflechte (*ibd.*, S. 200) erkannt, nachvollzogen und bewertet werden können. Als noch bedeutsamer ist die Problematik 'vollendeter Tatsachen' einzuschätzen (*Schoch* 1989, S. 1310 ff.). Der gerichtlichen ex-post-Kontrolle schwer zugänglich ist der gesamte Bereich verwaltungsinterner, informeller Vorverhandlungen (*Bohne* 1981, S. 230 ff., *Eberle* 1984), welche, zeitlich vorgelagert, die Gestalt eines Projekts wesentlich mitbestimmen. Die gerichtliche Kontrolldichte fachplanerischer Entscheidungen wird schließlich durch die komplexe und komplizierte Materie erschwert. Die Beiziehung von Sachverständigen ist nur bedingt geeignet, die getroffene Entscheidung in ihrer fachlichen Fundierung zu rekonstruieren.

Das *richterliche* Kontrolldilemma reproduziert sich auf der Ebene der *Bürgerpartizipation*, die - wenngleich aus anderen Gründen - strukturell vor ähnlichen Problemen steht, wenn sie eine Kontrollfunktion erfüllen soll. Die Forderung nach vorgezogenem Rechtsschutz und frühzeitiger Bürgerbeteiligung hat hier ihren systematischen Ort, insofern sie präventiv oder begleitend auf die "Kontrolle" des Verwaltungshandelns durch betroffene und engagierte Bürger, die ansonsten den gerichtlichen Kontrollpfad erst später betreten können, abhebt. Entsprechend läßt sich die bürgerschaftliche exante-Kontrolle als komplementär und erweiterend zur richterlichen Kontrolle begreifen. Dies wird auch dadurch nahegelegt, daß man in der Literatur - so z.B. Bachof - feinfühlig dazu neigt, von der gerichtlichen Kontrolle der Verwaltung "Zurückhaltung" oder "Verständnis und Takt" zu erwarten (zit. n. *Cattepoel* 1980, S. 150). Auch die "schlechten Erfolgsaussichten" (*Broß* 1984, S. 432, 442) einer nachträglichen gerichtlichen Kontrolle von Planfeststellungsbeschlüssen sind durchaus ein Argument für die bürgerschaftliche "Kontrollinstanz".

- 9) Zur Problematisierung verschiedener Ansätze, den "Zielkonflikt" aufzulösen vgl. *Ossenbühl* 1982, S. 469 ff.
- 10) Zur Mitwirkung von Bürgern bei Planung und Genehmigung von Infrastrukturprojekten, insbesondere von Fernstraßen in anderen Ländern, vgl. *August* 1989 für Holland, *Binnewies* 1987 für England, *Schacherl* 1985 und *Snizek* 1985 für Österreich, *Withehead* 1981, *Passavant* 1987, *Kennedy* 1986 für die USA sowie allgemein zur dortigen Verwaltungsöffentlichkeit *Gurlit* 1989.
- 11) Es besteht die grundsätzliche Möglichkeit, eine Fernstraße statt auf der Grundlage eines Planfeststellungsbeschlusses nach dem FStrG auf der Basis eines Bebauungsplans zu planen (und zu bauen). "Nach überwiegender Auffassung" herrscht sogar "Wahlfreiheit" zwischen beiden, auch im Blick auf eine isolierte Straßenplanung (*Schoch* 1988, S. 268, vgl. *allg. Brohm* 1980, S.

373 ff., Kodal/Krämer 1985, S. 1068 ff.). Kühling hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, daß "der Anreiz aus unsachlichen Gründen" dem Bebauungsplan den Vorzug zu geben, durch die Einführung der Normenkontrolle nach § 47 VwGO "erheblich gemindert sei" (Kühling 1988, S. 64).

- 12) Nach Becker beinhaltet die Tatsache, daß bereits hier eine zeichnerische Darstellung gewählt wird, "erste Anhaltspunkte für die weitere Konkretisierung der Planung" (Becker 1977, S. 148).
- 13) Fernstraßenausbaugesetz vom 20.6.1971 i.d.F. vom 21.4.1986, BGBl. I., S. 558, zuletzt geändert durch das 3. Rechtsbereinigungsgesetz (BGBl. I, 1990, S. 1228 f.).
- 14) Bei der Bundesfernstraßenplanung wäre ein Widerspruchsgrund z.B. der, daß das Bauvorhaben nicht auf einer anderen Fläche durchgeführt werden kann (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 ROG). Über die Berechtigung des Widerspruchs beraten gemeinsam Bundesregierung und die Landesregierung (§ 8 Abs. 1 Nr. 3 ROG) und geben eine Empfehlung, also keine verbindliche Entscheidung (Marshall/Schroeter/Kastner 1977, S. 463).
- 15) Das FStrG hat den Zielkonflikt zwischen Straßenbau und Umweltschutz nicht thematisiert, sondern seine Auflösung qua Abwägungspostulat dem je konkreten Fall überlassen (Schroeter 1980, S. 433).
- 16) Nach Schroeter erweitert die Regelung über die Beteiligung der Naturschutzbehörden die in den straßenrechtlichen Planfeststellungsbestimmungen enthaltenen Mitwirkungsrechte (18 Abs. 2 FStrG) nicht.
- 17) Die Auflagen für die Straßenplanung aus den §§ 41 und 42 BImSchG bleiben nach Schroeter insofern hinter denen des § 17 Abs. 4 FStrG zurück, als hier nicht nur die bauliche Anlage, sondern die Nutzung des gesamten Grundstücks, also auch der Außenwohnbereich geschützt ist. Das BImSchG habe auch zur Auflösung des Konflikts zwischen Straßenbau und Lärmschutz durch Festlegung verbindlicher Immissionsgrenzwerte nichts beigetragen, sondern dies einer Rechtsverordnung überlassen hat. Für die Zumutbarkeit von Lärm fänden sich im BImSchG keine anderen Maßstäbe als die in § 17 Abs. 4 FStrG und vergleichbaren Straßengesetzen der Länder (ebd., S. 444).
- 18) Nicht zuletzt aufgrund dieser engen Verknüpfung von Finanz- und Fernstraßenplanung gibt es bei der Aufstellung des Bedarfsplans und im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes "Verhandlungen" insbesondere in den Ausschüssen von Bundestag und Bundesrat. Dort wird über einzelne Straßenbauprojekte hinsichtlich Neuaufnahme in den Bedarfsplan, Herauf- oder Herabstufung in der Dringlichkeit oder Streichung entschieden. Dem jährlichen Straßenbauplan kann somit indirekt "politische Programmfunktion" (Vetterl 1985, S. 125) zugesprochen werden.
- 19) Welches der Bundesministerien hier angesprochen ist, bleibt insofern offen, als eigentlich jeder Minister mit den "natürlichen Gegebenheiten und wirtschaftlichen, sozialen sowie kulturellen Erfordernissen", welche § 1 Abs. 1 Satz 2 ROG erwähnt, befaßt sein dürfte (Becker 1977, S. 316 ff.). Praktisch dürfte sich das Abstimmungsverfahren innerhalb des Geschäftsbereichs der Bundesregierung relativ einfach herstellen lassen (Aktenumlauf), wobei der (nach § 4 ROG) für Raumordnung zuständige Minister auf jeden Fall betei-

ligt sein muß. Meinungsverschiedenheiten müßten letztlich durch Kabinettsbeschluß entschieden werden.

- 20) Ähnliches gilt für die Landesplanung, mit der das Benehmen herzustellen ist: Nach § 5 ROG legen die Länder für ihr Gebiet Pläne und Programme vor, bei denen der BMV als Träger der Bundesfernstraßenplanung zu beteiligen ist - entsprechend dem Abstimmungsgebot des § 4 Abs. 5 Satz 1 ROG. Der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung kann der BMV innerhalb angemessener Frist widersprechen. Geschieht dies nicht, muß er bei weiteren Planungen die konkretisierten Ziele der Raumordnung und Landesplanung beachten (§ 5 Abs. 4 ROG). Hierdurch ist aber nicht die Herstellung des "Benehmens" verfahrensmäßig ersetzt, sondern die behördliche Beteiligung ist zu diesem Zweck im Verfahren gemäß § 16 Abs. 1 FStrG zu gewährleisten (*Becker 1977, S. 322*).
- 21) Durch die Linienentscheidung werden u.a. Straßengattung (BAB oder Bundesstraße), die Streckencharakteristik, die Richtquerschnitte (einbahnig, mehrbahnig, Zahl der Fahrstreifen), die Anfangs- und Endpunkte sowie der grundsätzliche Verlauf der Trasse und die Verknüpfung mit dem vorhandenen und geplanten Straßennetz festgelegt.
- 22) Nach den Planfeststellungsrichtlinien umfaßt der "Plan" in der Regel eine Vielzahl von Unterlagen wie den Erläuterungsbericht, Karten, Pläne, Verzeichnisse, einen Grunderwerbsplan in einem Maßstab, der die Grundstücksgrenzen eindeutig erkennen läßt sowie Unterlagen zur Regelung wasserwirtschaftlicher Sachverhalte. Die Richtlinien des Bundes sehen seit 1984 statt eines "Landschaftsplans" Pläne mit Erläuterung zum Lärmschutz und den landschaftspflegerischen Begleitplan (*VkBl 1984, S. 192*) vor.
- 23) Von der Anberaumung eines Erörterungstermins kann abgesehen werden, wenn keine Einwendungen eingegangen sind (§ 67 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG). Außerdem kann von der mündlichen Verhandlung abgesehen werden, wenn einem Antrag im Einvernehmen mit allen Beteiligten entsprochen wird, oder alle Beteiligten auf sie verzichtet haben (§ 67 Abs. 2 Nr. 1 und 4 VwVfG).
- 24) Auch der Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages hatte im übrigen bei der Gesetzesberatung die Auffassung vertreten, bei Planfeststellungsverfahren handele es sich um Popularverfahren (vgl. *Deppen 1982, S. 105 ff.*).
- 25) Wenn der Verwaltungseffektivität im Verfahren nicht nur ein "Verwaltungswert" und ein "Rechtswert" zugesprochen (*Meyer/Borgs 1982, S. 214*) sondern gar ihre "Verfassungsrelevanz" postuliert wird (*Steinberg 1982, S. 621*), sollte eigentlich dieser Aspekt administrativen Handelns auch Gegenstand juristischer (verwaltungsrechtlicher) Erörterung sein - könnte man vermuten. Wie Schwarze an Beispielen aus der Literatur zeigt, ist dies allerdings strittig. Wenngleich wohl alle Autoren die faktische Gewichtigkeit der Ökonomie des Verwaltungshandelns anerkennen, wollen sie diese aber nicht unbedingt zum Thema machen (*Schwarze 1980, S. 585*).
- 26) Daß es mittlerweile üblich geworden ist, lokale Immissionen in ihrer Bedeutung dadurch zu relativieren, daß man auf "großräumige" Probleme größeren Dimensionen verweist, zeigt sich auch hier: Angemerkt wird, daß die Gefährdung durch in der Luft über große Entfernungen transportierte Schadstoffe (z.B. Schwefeldioxid) oder durch die Einwirkung von über Foto-

oxidation entstandene Pflanzengifte weit höher einzuschätzen sei, als die Auswirkung von Abgasen der Kraftfahrzeuge im Nahbereich der Trasse.

- 27) Auf weitere im Verlauf der Planfeststellung diskutierte Maßnahmen zur Minderung des Eingriffs sei verzichtet worden. Dazu zählt auch die von Naturschutzverwaltung und Forstverwaltung ursprünglich geforderte Verdeckelung der Strecke bei km 13 + 500 im Bereich "Krailoch" auf ca. 300 m. Nach Ansicht der Planfeststellungsbehörde wäre der Kostenaufwand beträchtlich, der ökologische Nutzen "ein sehr begrenzter". Da wegen der geringen Überdeckungen ein bergmännischer Tunnelvortrieb nicht in Betracht komme, müßte das Tunnelbauwerk als Tiefbau errichtet werden mit der Folge, daß darauf "Wald" nicht entstehen könne. Wenn auch die Zerschneidungswirkung wesentlich geringer wäre als durch die "offene" Autobahn, so bliebe doch ein Einschnitt in der Landschaft, der nur dann günstig in das Landschaftsbild eingebunden werden könnte, wenn mit der Folge weiterer Eingriffe in den Wald das umgehende Gelände großzügig mit modelliert werden würde.
- 28) So vor allem im Gewann "Krailoch" ein landschaftsgerechter Übergang für Wild und Fußgänger, die Erweiterung des Nollinger Bergtunnels, die Kostentragung für Erwerb und Ausgestaltung einer Rodungsinsel nördlich Herten und für Ergänzungspflanzungen entlang zur Erholung genutzter Flurwege in der Nähe der Talbrücke über den Dultenaugraben sowie für die Erhaltung des Vorkommens der Geburtshelferkröten in der Doline bei Mauerhau.
- 29) Zur Kritik der ungenügenden Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte bei der Straßenplanung allgemein vgl. *Grüger et al. 1985*.
- 30) Seit einiger Zeit dürfte es aber auch so etwas wie einen gegenläufigen Trend geben: Bürgerinitiativen, die sich für Straßen einsetzen, insbesondere dann, wenn diese die Funktion von Umgehungsstraßen erfüllen (vgl. *Behr, Fritz-Vietta 1985, S. 101*).
- 31) Erstmals 1978 enthält der Straßenbaubericht ein Kapitel "Bürgerbeteiligung bei der Planfeststellung von Bundesfernstraßen" - seit jüngster Zeit allerdings sucht man diesen Abschnitt vergebens.
- 32) Man sollte einmal prüfen, ob und in welcher Weise die Straßenbauverwaltungen der Länder tatsächlich auch die Nullvariante hinsichtlich ihrer Vorzüge darstellen und "gleichwertig" ausarbeiten.
- 33) In der Argumentation des Feststellungsbeschlusses steht der Rechtfertigung des Projektes durch diese Teilziele nicht entgegen, daß die A 81 beim jetzigen Stand nicht mehr mit einer Autobahn erreicht werden wird, sondern über vorhandene, bzw. auszubauende Bundesstraßen. Auch sei die Planfeststellung in dieser Form keine unzulässige Vorratsplanung, weil die zweibahnige Ausgestaltung "schon heute erforderlich": "Die Aufteilung in einzelne Bauabschnitte und die Längsteilung dieser Bauabschnitte, die Einreihung der Vorhabensteile in unterschiedliche Dringlichkeitsstufen der Bedarfsplanung bedeutet nur eine Reihung innerhalb der erforderlichen Straßen in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Gesichtspunkt der Konkurrenz der Bedürfnisse und des finanziell Machbaren; sie berührt dagegen nicht die Erforderlichkeit".

- 34) Zu den Bindungen, denen die Bedarfsplanung ihrerseits unterliegt vgl. *Kodal/Krämer 1985, S. 804 ff., Vetterl 1985, S. 271 f.*
- 35) Zur Frage, ob der BMV abweichen darf, s. *Vetterl 1985, S. 200 f.*
- 36) S.a. *BVerwGE 71, S. 170*: Dementsprechend könne die Bedarfsplanung den Gerichten "Aufschlüsse über die Zielkonformität eines Vorhabens" geben.
- 37) Zum Verfahren nach § 7 BBauG, das diese Pflicht "modifiziert", siehe *Kodal/Krämer 1985, S. 831.*
- 38) Neben einer Reihe von Ersatzmaßnahmen geht es vor allem um Forderungen im Zuge der Baumaßnahme, nämlich um die Komplexe Tunnellösung - Grünbrücke, Deponierung des Massenüberschusses bei Grenzach-Whylen und Tunnellösung bzw. Grünbrücke im weiteren Trassenverlauf ostwärts.
- 39) Insbesondere aufgrund fehlender materieller Normierung der gesetzlichen Regelungen (*Blümel 1980, S. 325*) ist man in der Literatur geneigt, dem fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren eine wichtige Rolle zuzuschreiben: Weil es - wie in vielen Fachplanungsgesetzen - auch hier an materiellen Regelungen mangle (*Wahl 1975, s. a. Baum 1980*), wachse die Bedeutsamkeit von Bürgerbeteiligung (vgl. *Gassner 1981, S. 6 f.*). Weil das Tätigwerden der planenden Verwaltung (unter den Auspizien der Ermessensfreiheit) nicht als bloßer Gesetzesvollzug charakterisiert werden könne, seien hohe Anforderungen an die Qualität des Verfahrens - im Blick auf die privaten Beteiligten - zu stellen. Paradoxerweise belehren uns aber einschlägige Kommentare (*Hoppe/Schlarman 1981, S. 49*) darüber, daß die Rechtsprechung "keine zu übertriebenen Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit der Anhörung gestellt" hat. Immerhin beruhigend: Wenn eine gesetzlich angeordnete Anhörung nicht stattfindet - dann liegt eine "fehlerhafte (.) Verfahrensweise" vor (Zur "Relativierung eines Verfahrensrechts" s. *Mandelartz 1983; vgl. a. Martens 1982, Held 1984*. Daß es der "h.M." nicht um die Verfahrensbeteiligung als solche geht, sondern daß sie als ggf. vernachlässigbares Mittel zur Entscheidungsfindung anzusehen ist, zeigt *Schilling 1987*).
- 40) Die wissenschaftliche Literatur kennt diesen Topos auch. Es ist umstritten, ob der aus dem Prozeßrecht herrührende Gedanke der Waffengleichheit auch im Verwaltungsverfahren greift (*Laubinger 1982*). Soweit erkennbar ist aber akzeptiert, daß Gleichbehandlung zu gewährleisten ist, wenn Bestandteile des Verfahrens prozessual relevante Folgen haben (*BVerwGE 60, S. 297 ff., S. 311 f.*). Ob weitergehende Schlußfolgerungen - z.B. hinsichtlich frühzeitiger, vorgezogener Bürgerbeteiligung (*Huber 1982*) - erlaubt sind, wird teils bejaht, teils bezweifelt (*Eberle 1984, S. 462 f.*). Obwohl die Rechtsprechung kaum Bezug auf die "Direktive" der Waffengleichheit nimmt, glaubt Tettinger angesichts der "durch die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder erfolgten Bekräftigung und Erweiterung der Rechtspositionen des verfahrensbeteiligten Bürgers" und plausibler Ausführungen in der Literatur (vgl. *Tettinger 1984, S. 49 ff.*), daß Waffengleichheit als Orientierungsprinzip im Verfahren nicht mehr wegzudenken sei. Anzumerken bleibt allerdings, daß dieses Prinzip durch eine fehlende neutrale Instanz als Entscheider im Verfahren und in der Erörterung erheblich eingeengt ist oder gar unmöglich gemacht wird (*Held 1984*).

- 41) So formuliert Ossenbühl nicht ganz zu Unrecht, daß deswegen der Bürger "rechtsschutzlos der staatlichen Prädestination in Gestalt eines unaufhalt-samen Planungsprozesses ausgeliefert" sei (*Ossenbühl 1974, s. 165*).
- 42) Auch in einem weniger "riskanten" Vorhaben wie einer Straße trifft der für eine andere Vorhabensart konstatierte Umstand zu, daß es "nicht gleichgültig" ist, "wie gerade auch das behördliche Genehmigungsverfahren strukturiert ist und wer als Beteiligter auf die Entscheidung Einfluß nehmen kann" (*BVerfGE 53, S. 76*). In der Straßenbauplanung und für die Öffentlichkeitsbeteiligung gilt nämlich, daß mit vorgängigen Verwaltungsentscheidungen bzw. deren Teilvervollzug "vollendete Tatsachen" z.B. in Form von "Zwangspunkten" bzw. durch die abschnittsweise Planfeststellung (*Gegner 1987*) geschaffen worden sind. Sind aber hohe Investitionen vorgenommen worden, sind vorangehende Autobahnteilstücke bereits planfestgestellt, wird nicht nur der planerische Durchsetzungswille sondern auch eine spätere gerichtliche Entscheidung davon nicht unbeeinflusst bleiben (*Broß 1985, s.a. BVerwGE 62, S. 351 ff.*) Deshalb kann es als wesentlich angesehen werden, Standpunkte, Interessen und Befürchtungen *aller* Beteiligten in das Verfahren einzubeziehen, und durch einen solchen Prozeß der Kommunikation zwischen Antragstellern, Bürgern und zuständigen Behörden eine Berücksichtigung der maßgeblichen Gesichtspunkte sicherzustellen und damit die rein administrative Wahrnehmung des Vorhabens und seiner Folgen zu erweitern (*BVerfGE 53, S. 95*).
- 43) In vielen Fällen von Infrastrukturvorhaben ist es doch wohl auch so, daß Planungen und Projekte nicht nur punktuelle bzw. nicht nur individuelle Folgen entfalten. Und genau dies macht das dogmatische Prinzip problematisch, daß Voraussetzung für Rechtsschutzgewährung ein *Verwaltungsakt* gegenüber einem *einzelnen Subjekt* sein müsse. Diskussionswürdig ist entsprechend auch die "Versubjektivierung" des Verwaltungsprozesses, insofern auf die Betroffenheit in *individualisierbaren* Rechten abgehoben wird: Bei Großvorhaben überschneiden und vermengen sich öffentliche und private Interessen (*Löwer 1981, S. 528 f.*; zu neueren Tendenzen einschlägiger Rechtsprechung vgl. *Broß 1984, Schwabe 1984*).
- 44) Ohne diese Formulierung überbewerten zu wollen: Es scheint mir schon aufschlußreich, daß Fickert fordert, daß nicht der "Eindruck" der Unabänderlichkeit entstehen dürfe, er aber *nicht* verlangt, daß Abänderbarkeit (praktisch) gegeben sein müsse.
- 45) Ein Kommunikationsprozeß zur Verwirklichung einer angemessenen Abwägung setzt dem Bundesverfassungsgericht zufolge nicht nur *vernünftiges* sondern auch "allseits" *fares* Verhalten voraus (*BVerfGE 53, S. 77*).

Ablauf Planfeststellungsverfahren - A 98/ A 861

Antrag auf Einleitung des Planfeststellungsverfahrens	10. Juni 1983 (Autobahnamt Baden- Württemberg-Neubauleitung Freiburg)
	8. Juni 1983 (Straßenbauverwaltung Baden- Württemberg - RP Freiburg)
	10. Dezember 1986 (Autobahnamt Baden- Württemberg)
Auslegung der Pläne in Rheinfelden und Inzlingen	5.7 bis 10. 8. 1983 (Inzlingen) 28.6. bis 3.8.1983 (Rheinfelden)
1. Erörterungstermin in Rheinfelden Planänderungen Auslegung der geänderten Pläne in Rheinfelden und Inzlingen	5. bis 9. November 1984 24.6. bis 29.7. 1985
2. Erörterungstermin in Rheinfelden (Detail-)Planänderungen	16. Januar 1986
3. Erörterungstermin in Freiburg Planfeststellungsbeschluß	28. Januar 1987 5. Februar 1987
Auslegung der Beschlusses und der Planungsunterlagen	

Zeittafel der "Fallgeschichte" A 98/A 861

(Die ersten Planungen einer West-Ost-Verbindung gehen bis vor den Krieg zurück. Bis etwa 1970 war diese Verbindung als "Hochrhein-Schnellstraße" vorgesehen, dann wurde sie als Autobahn geplant)

- | | |
|---------------|--|
| Oktober 1970 | Der BMV bestimmt die generelle Linienführung der Trasse (als Autobahn) zwischen Waidhof und Oberlauchringen. |
| Juli 1973 | Vorstellung einer gegenüber bisheriger Planungen (Taltrasse) geänderten Trassenführung in Hanglage (Dinkelberg-Randtrasse) durch das Autobahnamt bei einer Behördenbesprechung. OB King (Rheinfeld) "warnt". |
| August 1974 | Pläne zur Neutrassierung werden vorgelegt. Die Gemeinden erhalten Gelegenheit zur Stellungnahme bis September. |
| August 1974 | Minister Eberle hält an der Notwendigkeit einer <i>Taltrasse</i> fest. |
| Oktober 1976 | Die Strecke Waidhof-Rheinfeld wird in Dringlichkeitsstufe Ib zurückgestuft (1975 hatte BWü den Antrag auf Einstufung in Ia gestellt) |
| Dezember 1976 | Für die neue Bergtrasse sprechen lt. Autobahnamt Kosten- und städtebauliche Gründe sowie Gesichtspunkte des Umweltschutzes.
Verhandlungen über den neuen Flächennutzungsplan unter Berücksichtigung der neuen Trasse soll im Januar 1977 stattfinden. |
| Januar 1977 | "Badische Zeitung" vom 18.1.1977 (zit.: BZ):
"In Rheinfeld ließ die Neubauleitung Freiburg jüngst wissen: Als im Sommer 1975 der Wille der Bundesregierung zu Einsparungen im Fernstraßenbau zusammen mit der Neubewertung der Dringlichkeit bekannt wurde, war klar, daß die Hochrheinautobahn nur dann eine Chance auf Verwirklichung in absehbarer Zeit hat, wenn die Baukosten nach Möglichkeit niedrig gehalten werden können. |

Das Stuttgarter Wirtschaftsministerium hat zwar mittlerweile bestätigt, daß die Dinkelberggrandtrasse billiger wird als die Taltrasse, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, daß andere Kosten entstünden, weil bei der neuen Variante für Rheinfeldern und zur Anbindung an die Schweizer Hochrheinautobahn ein fünf Kilometer langer Zubringer gebaut werden müsse. Eberle gab zu verstehen, erst wenn alle notwendigen Unterlagen vorlägen, werde sein Ministerium die Vor- und Nachteile beider Trassen für Wirtschaft und Verkehr abwägen. Dabei soll besonders sorgfältig die Umweltbelastung geprüft werden. Der Minister: Erst nach einem solchen Vergleich wird entschieden, ob das Land eine Änderung der vom Bund vorgesehenen Linie fordern will.

Das Wirtschaftsministerium (BW) prüft im Auftrag des BMV die neue Trasse. Es soll auf die Entscheidung des Gemeinderates "Rücksicht" genommen werden.

Die Parteien im Rheinfelder Rathaus treffen sich zu einem informellen Gespräch. Es verlautet, die Randtrasse sei ein "akzeptabler Kompromiß".

Januar 1977

BZ vom 10.1.1977 zu den Motiven des Vorhabenträgers: "Dinkelberg-Randtrasse: "Sparen und zugleich die Dringlichkeit forcieren".

Das BMV hat das Wirtschaftsministerium beauftragt, die neue Trasse zu prüfen ...

Das Wirtschaftsministerium werde sicher auf die Entscheidung des Gemeinderats "Rücksicht nehmen".

Die Parteien in Rheinfeldern treffen sich zu einem informellen Gespräch. Es verlautet, die Randtrasse sei ein "akzeptabler Kompromiß".

September 1977

RP nennt die Taltrasse "günstiger" für Rheinfeldern.

Oktober 1977

Der Präsident des RP "bevorzugt" keine der beiden Trassen. Bürgerversammlung.

März 1978

OB King befürwortet erstmals die Randtrasse.
RP-Präsident Person befürchtet "Bürgerkrieg".

Juni 1978

Gründung einer Bürgerinitiative gegen die Dinkelberg-Autobahn.

Juli 1978

Modelle zweier Trassen werden zur Besichtigung ausgestellt. OB King: "... die Bevölkerung in den Planungsprozeß miteinbeziehen ..."

- August 1978 Autobahnamt (Neubauleitung): "Die Nordtrasse wurde vom Autobahnamt als Reaktion auf die Einstellung der Bevölkerung gegenüber dem Straßenbau im Hinblick auf die Umweltfreundlichkeit geplant".
Orstverwaltung veranstaltet ein Informationsgespräch mit der Karsauer Bürgerschaft. Weitere Veranstaltungen finden statt.
- November 1978 Der Gemeinderat spricht sich für die Randtrasse aus (24:5:3)
Der Umweltausschuß des Kreistages debattiert.
- Februar 1979 Schwarzwaldverein spricht sich gegen die "Nordtrasse" aus. Eberle kündigt Kabinettsentscheidung an.
- März 1979 Die "Arbeitsgemeinschaft Natur und Umweltschutz BWü e.V." (ANU) lehnt weiteren Ausbau ab
Entscheidung des Kabinetts zugunsten der Nordtrasse ("Menschenschutz geht vor Naturschutz") soll dem BMV mitgeteilt werden.
Die "Querspange" wird verstärkt diskutiert.
- Mai 1979 Der Zubringer wird in den Ortschaftsräten Minseln und Karsau kontrovers diskutiert.
Der Referatsleiter im Stuttgarter Verkehrsministerium: "Die definitive Festlegung wird erst im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens erfolgen. Die jetzt erfolgte Linienbestimmung hat keinen zwingenden rechtlichen Charakter".
- August 1979 Das Land will auf 600km geplante Autobahn verzichten und stimmt den Kürzungsvorschlägen des Bundes zu. Die A98 allerdings wird als "unverzichtbar" bezeichnet.
- November 1979 Trotz allgemeiner Kürzungen der Straßenbauprogramme kann Baden-Württemberg durchsetzen, daß die A98 weiter nach Osten (bis Brennet in 1. Dringlichkeit) gebaut werden soll.
Auf örtlicher Ebene bleibt umstritten, welcher Zubringervariante (Karsau oder Minseln) der Vorzug zu geben ist. Das Wirtschaftsministerium erwartet hierzu aus Rheinfelden ein "klares Votum".

- Dezember 1979 Mit Erlaß bestimmt das BMV die Linienführung der sogenannten "Nordtrasse" neu.
- März 1980 Bürgerversammlung in Minseln "Der Bürger hatte allerdings das Gefühl, 'wir konnten zwar den Kropf leeren, aber alles andere ist schon gelaufen'" (BZ 3.3.1980).
"Aktion Bürgerentscheid" über den Zubringer. CDU stellt Antrag auf Einleitung eines Bürgerentscheids - ebenso die "Grünen".
- Mai 1980 Der Gemeinderat stimmt grundsätzlich einer Änderung der Hauptsatzung zu.
- April 1981 Die Mittelkürzungen für den Straßenbau durch den Bund zwingen das Land zu Einschränkungen.
- Mai 1981 Unterschiedliche Planungsvorstellungen bzgl. Ausbau bei Bund und Land auf dem Hintergrund gekürzter Mittel. Während der Bund den Weiterbau über Karsau hinaus für die 90er Jahre anvisiert, verkündet das Wirtschaftsministerium BWü, seine Planungsvorstellungen sähen den Weiterbau in der zweiten Hälfte der 80er Jahre vor. Deutlich wird aber wieder, daß Kürzungen der Straßenbaumittel Streckungen im Bauablauf erforderlich machen.
- November 1981 Nach Mittelkürzung sind in der Ausbaustufe Ia die Strecke Waidhof-Rheinfeld/Karsau (teilweise *eine* Fahrbahn) und Teile der 2. Fahrbahn in der Stufe Ib vorgesehen.
- Januar 1982 Verkehrsgutachten "Stricker".
- Juni 1983 Einleitung des Planfeststellungsverfahrens.
- Juni/August 1983 Planauslegung in Inzlingen und Rheinfeld (Urlaubszeit!).
- September 1983 Im Gemeinderat wird ein Bürgerentscheid zur A 98 angestrebt.
- Oktober 1983 Aus Furcht vor einem "nicht-repräsentativen Votum" wird ein entsprechender Antrag abgelehnt. Öffentliche Ortschaftsrat-Sitzung in Degerfelden, Unterschriften-Aktion für die A 98 soll eingeleitet werden,

Ortschaftsräte Eichsel, Minseln und Nordschwaben nehmen gegen die Trasse Stellung.

- November 1983 Stadt Rheinfelden formuliert Forderungen für das Planfeststellungsverfahren.
- Dezember 1983 Bürgerversammlung in Eichsel lehnt Trasse ab.
- Januar 1984 Stellungnahme der Stadt Rheinfelden wird im Hauptausschuß unter Berücksichtigung der Voten aus den Stadtteilen beraten.
Am 27.1. beschließt der Gemeinderat - ohne die Bürgerversammlungen abzuwarten.
- April 1984 Mehrere Bürgerversammlungen finden statt
Gemeinderat will einen Prüfungsauftrag vergeben.
- Juli 1984 Gutachten Beller-Consult präferiert die Dinkelberg-Trasse -
Nochmaliges positives Votum des Gemeinderates.
- September 1984 Die "Bürgerinitiative für eine vernünftige Verkehrsplanung" veranlaßt eine Bevölkerungsbefragung und visiert eine Klage mit Unterstützung des Schwarzwaldvereins an.
- November 1984 Der Schwarzwaldverein wendet sich mit einer Petition an den Deutschen Bundestag.
- Vom 5. bis 9.11. Erörterungstermin in Rheinfelden*
- Januar 1985 Die ANU richtet ein Schreiben an den Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages. Kritisiert werden die Prognosen bzgl. des Verkehrsaufkommens. Als Alternative werden verringerte Trassenbreiten und eine zweispurige Bundesstraße vorgeschlagen.
- Februar 1985 Bürgerinitiative "Pro A 98" Rheinfelden richtet eine Petition mit 1000 Unterschriften an den P.-Ausschuß.
Innenministerium hält an vierspuriger Autobahn lt. Planung fest (Antwort auf Anfrage des MdL Bantle (SPD)).
Petitionsausschuß des BT kritisiert die Baupläne zur A 98 und die Verzögerung einer Stellungnahme durch das BMV.
- April 1985 Erklärung der Landesregierung: Kein weiterer Verzicht auf Autobahnen beabsichtigt.

Der "Gesamtplan Kulturland" des Kantons Aargau weist die Anbindung der N 3 auf die A 861 nicht aus.

Juni 1985 Staatssekretär Maurer erklärt, daß Bund und Land an der Planung festhielten: "Der Abschnitt Rheinfelden ist im Überhang und als vorrangig anerkannt worden".

Auslegung der geänderten Pläne in Rheinfelden und Inzlingen (24.6.-29.7).

Juli 1985 BI führt Verkehrszählung durch. Danach wird durch das Verkehrsaufkommen eine *Autobahn* nicht gerechtfertigt.

August 1985 Landesregierung beschließt Bedarfsplan (= Stellungnahme zum Bundesverkehrswegeplan).

September 1985 Die vom Land vorgeschlagenen Strecken finden Eingang in den Bundesverkehrswegeplan. Die Weiterführung der A98 von Lörrach nach Wehr (in unterschiedlicher Dringlichkeit) ist zunächst gesichert.

November 1985 Die nach dem Erörterungstermin geänderten Pläne werden im Gemeinderat beraten - OB King will an den Forderungen festhalten.

Dezember 1985 Regionalverband Hochrhein fordert A 98 als "vordringlichen Bedarf" vom Verkehrsausschuß. Gemeinderat Rheinfelden stimmt den Planänderungen zu (unter dem Vorbehalt der Erfüllung städtischer Forderungen).

Januar 1986 *16.1.: 2. Erörterungstermin*

Bundestag beschließt den Bedarfsplan (Waidhof-Rheinfelden = "vordringlicher Bedarf"). Dabei Dreieck Rheinfelden-Karsau zweispurig. Andere Streckenabschnitte bleiben "in Planung", d.h. Bedarf wird erst nach 2000 gesehen.

Februar 1986 Leiter des Autobahnamtes vermißt Unterstützung aus Stuttgart und kritisiert die Regionalpolitiker.

Juli 1986 Auf Bitte des RP vom August 85 wird durch das Innenministerium im Benehmen mit dem Ernährungsministerium die Forderung der Naturschutzverwaltung zurückgewiesen. Zu-

gleich werden weitere landschaftspflegerische Maßnahmen verfügt.

- Januar 1987 28.1.: 3. Erörterungstermin
- Februar 1987 5.2.: Planfeststellungsbeschluß
Pläne für Autobahnquerspange zur Schweiz liegen in der Schweiz aus.
Protest aus Parteien und Umweltschutzorganisationen.
- März 1987 RP nimmt Abschied von der Weiterführung der Autobahn bis zum Bodensee.
- Juni 1987 Schweizer Regierung hält an der Planung der Verbindung zwischen A 98/N 3 fest.
- Oktober 1987 Gründung einer Bürgerinitiative "PRO A 98" in Degerfelden.
- November 1987 Regionalverband versteht sich als Mittler zwischen örtlichen und überregionalen Interessen.
- Juni 1988 Verhandlung des VGH Baden-Württemberg wegen Klage gegen den Planfeststellungsbeschluß.

Durch Beschluß des 5. Senats vom 23.6. wird der Planfeststellungsbeschluß für rechtswidrig erklärt und aufgehoben. Nicht in Frage gestellt wird allerdings die grundsätzliche Erforderlichkeit einer Autobahn (Az.: 551030/87; NVwZ 1989, S. 349 ff.).
- Januar 1989 Durch Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts wird die Nichtzulassungsbeschwerde der Kläger am 27.1. zurückgewiesen (Az.: 4 B 201-205, 88 - Buchholz 407, 4 § 17 FStrG Nr. 82).
- Ende 1990 Wie man hört, beabsichtigt der Vorhabensträger mit derselben Trasse in das neue Planfeststellungsverfahren zu gehen
...

Anhang 3

Akteure bei den Erörterungsterminen (außer Vorhabensträger und Privaten)

- Anhöhrungsbehörde
- Landespolizeidirektion
- Straßenbauverwaltung des Kantons Aarau

- Forstverwaltung
 - Forstdirektion Freiburg
 - Körperschaftsforstdirektion
 - Staatl. Forstamt Bad Säckingcn

- Bezirksstelle für Naturschutz und Landschaftspflege

- Wasser- und Schiffahrtsdirektion Südwest
- Geologisches Landesamt

- Flurbereinigungsverwaltung - Landesamt für Flurbereinigung und Siedlung
- Landwirtschaftsverwaltung - Landwirtschaftsamt Lörrach

- Referate des Regierungspräsidiums für
 - Naturschutz
 - Wasserstraßen
 - Verkehrswesen
 - Straßenbau
 - Straßenverkehrsbehörde
 - Wasserwirtschaftsverwaltung

- Kraftübertragungswerke Rheinfelden AG
- Badenwerk AG
- Badische Gas- und Elektrizitätsversorgung AG, Lörrach

- Deutsche Bundesbahn
- Deutsche Bundespost

- Stadt Rheinfelden (OB King)
- Landratsamt Lörrach
- Gemeinde Inzlingen
- Regionalverband Hoahrhein-Bodensee

- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (Landesverband BWü)
- Aktionsgemeinschaft Natur und Umweltschutz BWü e.V.
- Schwarzwaldverein (als Untergliederung der ANU)

„Phasen und Akteure bei der Fernstraßenplanung“

	PHASEN	AKTEURE
B e d a r f s p l a n u n g	<p>Bundesverkehrswege-Planung</p> <p>↓</p> <p>Fernstraßen-Ausbauplanung</p> <p>↓</p> <p>(5 Jahresplan)</p> <p>↓</p> <p>(Straßenbaupläne)</p> <p>↓</p> <p>(Jährlicher Haushaltsplan)</p> <p>* * * * *</p>	<p>KABINETT</p> <p>VERWALTUNGEN DES BUNDES UND DER LÄNDER</p> <p>PARLAMENT</p>
O b j e k t p l a n u n g	<p>↓</p> <p>Linienplanung, Linienbestimmung</p> <p>↓</p> <p>(Vorentwurf, Planaufstellung)</p> <p>* * * * *</p> <p>↓</p> <p>Planfeststellungsverfahren</p>	<p>EXEKUTIVE (Bund)</p> <p>LANDESPLANUNGSBEHÖRDEN</p> <p>STRASSENBAUBEHÖRDE</p> <p>(ÖFFENTLICHKEIT) lt. UVPG</p> <p>VORHABENSTRÄGER</p> <p>ERÖRTERUNGS-/ PLANFESTSTELLUNGSBEHÖRDE</p> <p>NATURSCHUTZVERBÄNDE</p> <p>ÖFFENTLICHKEIT, BETROFFENE, EINWENDER</p>

Übersicht über die Bürgerbeteiligung bei der Fernstraßenplanung

Phasen der Planung	Bürgerbeteiligung	
	Gesetzlich vorge-schrieben	Andere Formen
Bedarfsplanung (FStrAbG)	nein	Bürger sind "repräsentiert" durch Abgeordnete des Bundestages Im Gesetzgebungsverfahren ist "Öffentlichkeit" hergestellt
Linienplanung (§ 16 FStrG)	nein	Information der Öffentlichkeit ("frühzeitige Bürgerbeteiligung") Einbezug von Betroffenen bei der Planung (gemäß "Hinweisen zu § 16") (Anhörung); Ermittlung von Betroffenen bei der Planaufstellung nach PlaFeR;
(§ 6a Abs. 6 ROG)		Stellungnahmen, Anhörung von Privaten im RO-Verfahren gem. landesrechtlichen Vorschriften
(§§ 9, 15 UVPG)	ja	
Planfeststellungsverfahren (§§ 17, 18 FStrG a.F.; §§ 73, 74 VwVfG)	ja	Mitwirkung der (anerkannten) Naturschutzverbände, der Kreise und Gemeinden, der Träger öffentlicher Belange

Abkürzungsverzeichnis

a.F.	alte Fassung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARS	Allgemeines Rundschreiben Straßenbau
AtG	Atomgesetz
Az	Aktenzeichen
BAB	Bundesautobahn
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BMV	Bundesminister für Verkehr
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchholz	Sammlung und Nachschlagewerk der Rechtssprechung des Bundesverwaltungs- gerichts
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, zitiert nach Band und Seite
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, zitiert nach Band und Seite
BVWPl	Bundesverkehrswege-Plan
BW	Baden-Württemberg
BWVBl	Bad.-Württ. Verwaltungsblatt
BWGZ	Bad.-Württ. Gemeindezeitung
ders.	derselbe
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
ebd.	ebenda

f.	folgende
ff.	fortfolgende
FStrG	Fernstraßengesetz
FStrAbG	Fernstraßenausbaugesetz
FStrÄndG	Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes
GABl.	Gemeinsames Amtsblatt Baden-Württemberg
GBL.	Gesetzblatt
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
N. Arch. f. Nds.	Neues Archiv für Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NuR	Natur + Recht, Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen
ÖGZ	Österreichische Gemeindezeitung
OVG	Oberverwaltungsgericht
PlafE	Planfeststellungsrichtlinien nach dem Bundesfernstraßengesetz
PlfB	Planfeststellungsbeschluß
Plfbeh	Planfeststellungsbehörde
Rdnr.	Randnummer
RE	Richtlinien für einheitliche Entwurfsgestaltung
ROG	Raumordnungsgesetz
SchIHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
UBA	Umweltbundesamt
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeit

VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VE	Entwurfsgeschwindigkeit
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VkB1	Verkehrsblatt
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Literaturverzeichnis:

I. Ungedruckte Quellen und Urteile

Bundesverwaltungsgericht

Urteil vom 27.1.1981 (Buchholz 407. 4 § 17 FStrG Nr. 82) (= Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerde auf das Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 23.6.88)

Bundesverwaltungsgericht:

Urteil vom 24.11.1989 - 4 C 41.88 (s.a. NVWZ 1990, S. 860-862)

Regierungspräsidium Freiburg:

Sitzungsniederschrift über die Erörterungsverhandlung vom 5.11.1984 bis 9.11.1984 im Bürgersaal des Rathauses der Stadt Rheinfelden (AZ: 5/18/5510/246; AZ: 5/185110/247) (zitiert: I)

Regierungspräsidium Freiburg:

Sitzungsniederschrift über die ergänzende Erörterungsverhandlung am 16. Januar 1986 im Bürgersaal des Rathauses der Stadt Rheinfelden (AZ: 5/18/5110/246; AZ: 5/18/5110/247) (zitiert: II)

Regierungspräsidium Freiburg:

Planfeststellung für den Bau der A 98 Hoahrhein-Autobahn (AZ: 5/18/5110/246; AZ: 5/18/5110/247) (zitiert: III)

VGH Baden-Württemberg:

Urteil vom 15.12.1987 - 5 S 3278/86 (s.a. VBIBW 1988, S. 299-302)

VGH Baden-Württemberg:

Urteil vom 23.6.1988 - 5 S 1030/87 (s.a. NVWZ 1989, S. 349 ff.)

II. Literatur

Aktuelle Probleme des Straßenrechts:

Bericht über das 6. Sonderseminar der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Verbindung mit dem Arbeitsausschuß "Straßenrecht" der Forschungsgesellschaft für das Straßewesen e.V. in Speyer vom 28. Februar bis 2. März 1977, hrsg. von Willi Blümel, Bonn-Bad Godesberg 1978

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.)

Grundriß der Raumplanung, Hannover 1982

Albers, Hartmut

Verwaltungsgerichte, Hindernisse bei der Errichtung technischer Großanlagen?, in: DVBl. 1983, S. 1039 - 1050

Alexy, Robert

Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung, Frankfurt 1978

Alexy, Robert

Ermessensfehler, in: JZ 1986, S. 701 - 706

Alexy, Hans; Gotthold, Jürgen

Verwaltung zwischen konditionaler Programmierung und eigener Verantwortlichkeit. Zur Lage der Verwaltung bei der Ausführung von Planungsgesetzen, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Verrechtlichung. Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse, Königstein 1980

Andritzky, Walter

Bürgerbeteiligung an der Umweltpolitik, in: Natur und Landschaft 1978, S. 236-239

Atteslander, Peter (Hrsg.)

Soziologie und Raumplanung. Einführung in ausgewählte Aspekte, Berlin, New York 1976

August, Helmut

Bürgerbeteiligung bei der Planung von Fernstraßen in den Niederlanden und in der Bundesrepublik Deutschland, in: Straße und Autobahn 1980, S. 209 - 217

Badura, Peter

Gestaltungsfreiheit und Beurteilungsspielraum der Verwaltung, bestehend aufgrund und nach Maßgabe des Gesetzes, in: Festschrift für Otto Bachof zum 70. Geburtstag, München 1984, S. 169 - 189

Badura, Peter

Das Verwaltungsverfahren, in: H.-U. Erichsen, W. Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin, New York 1986, S. 317 - 397

Bartlsperger, Richard

Artikel 90, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (1950 ff.)

Bartlsperger, Richard

Straßenrecht zwischen Bewahrung und Technizität, in: DVBl. 1979, S. 1 - 14

Bartlsperger, Richard

Die Straße im Recht des Umweltschutzes, Hamburg 1980

Bauer, Gerhard

Informelles Verwaltungshandeln im öffentlichen Wirtschaftsrecht, in: VerwArch 1987, S. 241 - 268

Baum, Gerhard Rudolf

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Spannungsfeld zwischen Gesetzesvollzug und Individualschutz, in: DÖV 1980, S. 425-431

Bechmann, Gotthard

Der Erörterungstermin zwischen Anhörung und Diskurs, in: Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben (KfK 4357), Karlsruhe 1989, S. 471-483

Bechmann, Gotthard; Gloede, Fritz

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben - Theoretischer Bezugsrahmen und Projektkonzeption, in: Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben (KfK 4357), Karlsruhe 1989, S. 71-100

Becker, Hans Joachim

Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung. Expandiert der Freiheitsschutz der Bürger?, in: SchlHA 1982, S. 177 - 182

Becker, Klaus Dieter

Das Verfahren der Bundesfernstraßenplanung bis zur Planfeststellung, Jur. Diss Göttingen 1977

Beckmann, Martin

Das Verhältnis der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte zur gesetzlichen Regelungsdichte, in: DÖV 1986, S. 505 - 511

Beckmann, Martin

Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im raumbedeutsamen Umweltrecht. Eine Untersuchung zum Umfang der richterlichen Kontrolle im Abfall-, Immissionsschutz-, Wasserhaushalts- und Naturschutzrecht, Münster 1987

Beckmann, Martin

Der notwendige Schutz des Umweltrechts durch die Verwaltungsgerichte, in: UPR 1987, S. 321 - 326

Behr, Iris; Fritz-Vietta, Rainer

Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Straßenplanungen. Rechtliche Grundlagen, praktische Durchführung und Empfehlungen zur Weiterentwicklung. Tl.A. Projektbericht, Tl.B. Anhang und Dokumentation von vier hessischen Straßenplanungen. Hrsg.: Institut Wohnen und Umwelt GmbH - IWU, Darmstadt 1985

Behrendt, Rudolf

Das rechtliche Gehör im deutschen und französischen Verwaltungsverfahren, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fak. Diss., Saarbrücken 1970

Bender, Bernd

Der Verwaltungsrichter im Spannungsfeld zwischen Rechtsschutzauftrag und technischem Fortschritt, in: NJW 1978, S. 1945 - 1953

Bender, Bernd

Probleme des Grundeigentumsschutzes bei der Planung von Straßen und anderen Projekten der Fachplanung, in: DVBl. 1984, S. 301 - 320

Benz, Arthur

Verhandlungen, Verträge und Absprachen in der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 1990, S. 83-98

Beyer, Wolfgang

Der öffentlich-rechtliche Vertrag, informales Handeln der Behörden und Selbstverpflichtungen Privater als Instrumente des Umweltschutzes, Diss. Köln 1986

Beyerlin, Ulrich

Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit im Rechtsstaat, in: Schriftenreihe des Landkreistages Rheinland-Pfalz zur Kommunalpolitik, Band 16, 1985, S. 33 - 49

Beyerlin, Ulrich

Schutzpflicht der Verwaltung gegenüber dem Bürger außerhalb des formellen Verwaltungsverfahrens. Überlegungen zu Problemen der heutigen Umweltschutzpraxis, in: NJW 1987, S. 2713 - 2721

Bickel, Heribert; Meyer, Karl-Friedrich

Begleitende Verwaltungskontrolle. Eine Alternative zum nachträglichen Verwaltungsschutz?, in: Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat. Festgabe zum 10-jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik, hrsg. von Bernd Rütters und Klaus Stein, München 1984, S. 67 - 77

Binnewies, Wilfried

Bürgerbeteiligung in England, in: s+t 1987, S. 25 - 29

Birk, Dieter

Rechtsschutz gegen (vorgreifliche) Planmaßnahmen - BVerwGE 54, 211 und OVG Berlin, NJW 1977, 2283, in: JuS 1979, S. 412 - 416

Blümel, Willi

Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, München 1967, S. 133 - 161

Blümel, Willi

Bundesstaatliche Aspekte der Verwaltungsvorschriften (Zur verfassungswidrigen Praxis im Bereich der Bundesauftragsverwaltung), in: AÖR 1968, S. 200 - 243

Blümel, Willi

Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: DVBl. 1975, S. 695 - 709

Blümel, Willi

Aktuelle Probleme des Straßenrechts, Bonn-Bad Godesberg 1978

Blümel, Willi

Die Straßenplanung im System der Raumplanung, in: Bartlspenger, Blümel, Schroeter (Hrsg.), Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, Hamburg 1980, S. 309 - 341

Blümel, Willi

Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: ders. (Hrsg.). Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 49. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1981 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1982, S. 23 - 91.

Blümel, Willi (Hrsg.)

Bedarfsplanung, Planfeststellung, Immissionsschutz. Vorträge des Forschungsseminars am 26./27.10.1987 in Verbindung mit dem Arbeitsausschuß 'Straßenrecht' der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Speyer 1988

Bohne, Eberhard

Der informale Rechtsstaat, Berlin 1981

Bohne, Eberhard

Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes, in: Verw Arch 1984, S. 343 - 373

Bohnert, Werner

Planung als Durchsetzungsstrategie. Zur Interessenselektivität planender Verwaltung. Koordination, Konflikt und Konsensbildung am Beispiel eines Fachplanungsprojektes, Diss. Heidelberg 1976

Bohnert, Werner

Planung als Durchsetzungs- und Implementationsstrategie der Verwaltung. Konfliktverarbeitung und Interessenselektivität am Beispiel eines Fachplanungsprozesses, in: Politik im Dickicht der Bürokratie, hrsg. v. Hellmut Wollmann, Opladen 1979, S. 198-221

Breuer, Rüdiger

Die Bedeutung des § 8 BNatSchG für Planfeststellungen und qualifizierte Genehmigungen nach anderen Fachgesetzen, in: Natur und Recht 1980, S. 89 - 101

Brohm, Winfried

Staatliche Straßenplanung und gemeindliche Bauleitplanung, Hamburg 1979

Brohm, Winfried

Straßenplanung und Bauleitplanung, in: Bartlsperger, Blümel, Schroeter (Hrsg.), Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, Hamburg 1980, S. 343 - 384

Brohm, Winfried

Zum Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: NJW 1984, S. 8-14

Brohm, Winfried

Die staatliche Verwaltung als eigenständige Gewalt und die Grenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: DVBl. 1986, S. 321 - 331

Brohm, Winfried

Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit als Steuerungsmechanismen in einem polyzentrischen System der Rechtserzeugung, in: DÖV 1987, S. 265 - 271

Brohm, Winfried

Verwaltungshandlungen mit Hilfe von Konfliktmittlern?, in: DVBl 1990, S. 321-328

Broß, Siegfried

Zur (fern-)straßenrechtlichen Planfeststellung, in: VerwArch 1984, S. 425 - 442

Broß, Siegfried

Zur Teilbarkeit von (fern-)straßenrechtlichen Planungsentscheidungen, in: W. Blümel (Hrsg.), Teilbarkeit von Planungsentscheidungen (Speyerer Forschungsberichte Nr. 42), Speyer 1984, S. 19 - 36

Bürgerbeteiligung bei Planung und Bau von Verkehrsanlagen

Redaktionelle Bearbeitung: Thomas Schloz, Stuttgart 1988 (= IRB-Literaturauslese, Nr. 236)

Bürgerbeteiligung bei der Planung von Bundesfernstraßen

Forschung, Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, Heft 403. Hrsg. vom Bundesminister für Verkehr, Abteilung Straßenbau, Bonn-Bad Godesberg 1983

Bürgerbeteiligung bei der Planung von Bundesverkehrswegen

Symposium des Bundesministers für Verkehr am 29. und 30. Juni 1982 in Bonn. Hrsg. vom Bundesminister für Verkehr, Bonn (o.J.)

Bussek, Michael Joachim

Die Wirksamkeit von Raumordnungsverfahren. Eine rechtstatsächliche Untersuchung zur Funktion, Bindungswirkung und Rechtsnatur der landesplanerischen Beurteilung sowie der Rechtsschutzmöglichkeiten dagegen, Konstanz 1987

Cattepoel, Jan

Ermessen und Beurteilungsspielraum, in: VerwArch 1980, S. 140 - 160

Dary, Benjamin

Die soziale Verträglichkeit technischer Großprojekte. Erörtert am Beispiel des Genehmigungsrechts für Kraftwerke, in: Parlamentarische Souveränität und technische Entwicklung, hrsg. von Horst Dreier und Jochen Hofmann, Berlin 1986

Degenhart, Christoph

Vollendete Tatsachen und faktische Rechtslagen im Verwaltungsrecht, in: AÖR 1978, S. 163 - 204

Degenhart, Christoph

Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, in: DVBl. 1982, S. 872 - 886

Dickschen, Christian

Das Raumordnungsverfahren im Verhältnis zu den fachlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, Münster 1987

Dienel, Peter C.

Das Problem der Bürgerbeteiligung an Landesplanung und Raumordnung, in: Raumforschung und Raumordnung 1974, S. 7 - 17

Dolde, Klaus-Peter

Grundrechtsschutz durch einfaches Verfahrensrecht?, in: NVwZ 1982, S. 65 - 71

Dollinger, Walter

Bürgerbeteiligung in Genehmigungsverfahren von Großprojekten, Spardorf 1986

Dollinger, Werner

Die Verkehrspolitik des Bundes, in: Städte- und Gemeindebund 1984, S. 231-234

Eberle, Carl-Eugen

Arrangements im Verwaltungsverfahren, in: Die Verwaltung 1984, S. 439 - 464

Edlinger, Rudolf; Potyka, Hugo

Bürgerbeteiligung und Planungsrealität. Erfahrungen, Methoden und Perspektiven, Wien 1989 (Schriftenreihe Planen und Gestalten, Bd. 3.)

Eiberle-Herm, Viggo

Zur Selbstentmachtung der Justiz im verwaltungsgerichtlichen Umweltschutz - Tendenzen höchstrichterlicher Rechtsprechung im Anlagengenehmigungsverfahren (BImSchG, AtG), in: Joachim Schwammborn, Helmut Tannen (Hrsg.), Auf dem Weg in die Welt, in der wir leben möchten, Köln 1989, S. 198-215

Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung

hrsg. v. Richard Bartlspurger, Willi Blümel, Hans-Wolfgang Schroeter, Hamburg 1980

Die Einflüsse der Motorisierung auf das Verkehrswesen von 1886 bis 1986

Referate und Diskussionsbeiträge des II. Wissenschaftlichen Symposiums der Gesellschaft für Unternehmensgeschichte 27./28.11.1986 in Fellbach, hrsg. von Hans Pohl, Stuttgart 1988 (= Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Beih. 52)

Eisenhardt, Gisela, Krebsbach, Camilla

Gestörte Kommunikation in Planungsprozessen, in: Stadtbauwelt 1978, H. 24, S. 901 - 904

Empfehlungen des Arbeitskreises VI:

Straßenplanung im Konflikt öffentlicher und individueller Interessen, in: DÖV 1989, Heft 7, A2-A3

Erbguth, Wilfried

Neue Aspekte zur planerischen Abwägungsfehlerlehre?, in: DVBl. 1986, S. 1230 - 1235

Erichsen, Hans-Uwe

Freiheit-Gleichheit-Teilhabe - Prolegomena zu einem Verwaltungsrecht des Leistungsstaates, in: DVBl. 1983, S. 289 - 297

Erichsen, Hans-Uwe

Die sog. unbestimmten Rechtsbegriffe als Steuerungs- und Kontrollmaßgaben im Verhältnis von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, in: DVBl. 1985, S. 22 - 29

Erichsen, Hans-Uwe; Martens, Wolfgang (Hrsg.)

Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin, New York 1986

Evers, Tilman (Hrsg.)

Autonomie als Verfassungsprinzip? Neue Formen von Protest und Partizipation. Auf der Suche nach ihrem staatstheoretischen und verfassungsrechtlichen Ort, Hofgeismar 1987

Feuchthofen, Jörg

Der Verfassungsgrundsatz des rechtlichen Gehörs und seine Ausgestaltung im Verwaltungsverfahren, in: DVBl. 1984, S. 170-175

Fickert, Hans Carl

Planfeststellung für den Straßenbau, Köln 1978

Fickert, Hans-Carl

Zur Behandlung der verkehrswegrechtlichen Planfeststellungsverfahren nach Bundes- und Landesrecht bei einer Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts, in: DVBl. 1984, S. 207 - 216

Fickert, Hans-Carl

Das Recht der überörtlichen Straßen und die Bauleitplanung. Wechselseitige Beziehungen, Einwirkungen, Auswirkungen, Bonn 1988

Forschungsgemeinschaft für das Straßenwesen (Köln) (Hrsg.)

Deutscher Straßenkongreß, Hamburg 1978

Forsthoff, Ernst, Blümel, Willi

Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht. Ein Rechtsgutachten, Frankfurt a.M., Berlin 1970

Franke, Joachim

Bürgernähere Stadtplanung mit Hilfe der Psychologie, in: Stadtbauwelt 1978, S. 904-908

Friauf, Karl Heinrich

Die Straßenbaufinanzierung, in: Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, hrsg. von Richard Bartlspenger, Willi Blümel, Hans-Wolfgang Schroeter, Hamburg 1980, S. 208 - 224

Gallandi, Volker; Lautner, Gerd; Wiegand, Hans-Jürgen

Planungsverfahren. Eine synoptische Darstellung mit einer Einleitung, Darmstadt 1983

Garlichs, Dietrich

Grenzen zentralstaatlicher Planung in der Bundesrepublik, in: Politik im Dickicht der Bürokratie, hrsg. von Hellmut Wollmann, Opladen 1979, S. 71-102

Garlichs, Dietrich

Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung, Königstein 1980

Gassner, Erich

Verfahrens- und Rechtsschutzfragen beim planerischen Abwägen, in: DVBl. 1981, S. 4 - 10

Gassner, Erich

Behördliche Interessenwahrnehmung in der Planfeststellung, in: NuR 1982, S. 81-86

Gegner, Roland

Die abschnittsweise Planfeststellung, Jur Diss. Erlangen-Nürnberg 1987

Gehrmann, Werner

Höchstrichterliche Urteile der Jahre 1975-1980 zum Bundesfernstraßengesetz, in: Bauwelt 1981 (Stadtbauwelt Nr. 69), S. 486. 76-490.80

Gerhard, Michael; Jacob, Peter

Die ungeliebte Öffentlichkeit. Drittbeteiligung im Atomrecht zwischen Verfassungsgebot und Farce, in: DÖV 1986, S. 258 - 273

Geulen, Reiner

Die neuere Entwicklung im Recht der Betroffenenbeteiligung bei der Errichtung von Großvorhaben, in: Informationen zur Raumentwicklung 1981, H. 1 und 2, S. 35 - 40

Goerlich, Helmut

Grundrechte als Verfahrensgarantien. Ein Beitrag zum Verständnis des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1981

Götz, Volkmar; Klein, Hans Hugo; Starck, Christian

Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle, Göttinger Symposium, München 1985

Grüger, Christine et al.

Fernstraßenbedarfsplanung aus der Sicht der drei anerkannten Naturschutzverbände in Nordrhein-Westfalen, in: ZfU 4 (1986), S. 313 - 348

Grunow, Dieter

Bürgernahe Verwaltung. Theorie, Empirie, Praxismodelle, Frankfurt, New York 1988

Gurli, Elke

Die Verwaltungsöffentlichkeit im Umweltrecht. Ein Rechtsvergleich Bundesrepublik Deutschland, USA, Düsseldorf 1989

Gusy, Christoph

Verwaltung durch Verhandlung und Vermittlung, in: ZfU 1990, S. 353-363

Halberstadt, Rudolf

Bürgerbeteiligung im Fachplanungsrecht, in: Informationen zur Raumentwicklung 1981, S. 27 - 34

Häberle, Peter

Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL 1972, S. 43 - 141

Häberle, Peter

Die Gemeinwohlproblematik in rechtswissenschaftlicher Sicht, in: Rechtstheorie 1983, S. 257 - 284

Haupt, Ulrich

Ausschlußfristen in Einwendungsverfahren des öffentlichen Rechts, Bonn 1988

Hegner, Friedhart

Das bürokratische Dilemma. Zu einigen unauflösbaren Widersprüchen in den Beziehungen zwischen Organisation, Personal und Publikum, Frankfurt, New York 1978

Heinze, Christian

Das planungsrechtliche Abwägungsgebot, in: NVwZ 1986, S. 87 - 91

Held, Jürgen

Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, Berlin 1984

Hendler, Reinhard

Die bürgerschaftliche Mitwirkung an der städtebaulichen Planung, Göttingen 1977

Hesse, Joachim-Jens (Hrsg.)

Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1978

Hiersche, Ernst Ulrich

Straßenplanung und Öffentlichkeit aus der Sicht des Straßenplaners, in: Straße und Autobahn 1977, S. 409 - 412

Hiersche, Ernst Ulrich

Straßenbau als gesellschaftspolitische Aufgabe, in: Straße und Autobahn 1978, S. 309-315

Hill, Hermann

Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht, Heidelberg 1986

Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.)

Bürgernahe Verwaltung, Neuwied 1982

Hoffmann-Riem, Wolfgang

Konfliktmittler in Verhandlungen, Heidelberg 1989

Holznagel, Bernd

Der Einsatz von Konfliktvermittlern, Schiedsrichtern und Verfahrenswaltern im amerikanischen Umweltrecht, in: Die Verwaltung 1989, S. 421-444

Hoppe, Werner

Verfahren und gerichtliche Kontrolle bei der straßenrechtlichen Planfeststellung, in: Bartlspenger, Blümel, Schroeter (Hrsg.), Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, Hamburg 1980, S. 403 - 428

Hoppe, Werner

Planung und Pläne in der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, in: System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Festschrift für Christian-Friedrich Menger, hrsg. v. H.-U. Erichsen, W. Hoppe, A. von Mutius, Köln usw. 1985, S. 747 - 777

Hoppe, Werner; Schlarmann, Hans

Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, München 1981

Huber, Hans-Jürgen; Dörries, Wolfgang

Verkehrspolitische Akzente des Bundesverkehrswegeplanes 1985, in: Straße und Autobahn 1986, S. 225 - 230

Huber, Hans-Jürgen; Keller Hans-Joachim

Rechtfertigung von Straßenplanungen, in: Straße und Autobahn 1980, S. 491 - 498

Huber, Peter-Michael

Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren als Kompetenzproblem in der Gewaltenteilung und im Bundesstaat, München 1988

Hufen, Friedhelm

Fehler im Verwaltungsverfahren, Baden-Baden 1986

Ibler, Martin

Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit im Planfeststellungsrecht, Berlin 1988

Ibler, Martin

Zur Bindungswirkung der Planungs- und Linienführungsbestimmung des Bundesministers für Verkehr bei der Fernstraßenplanung, in: DVBl. 1989, S. 76 - 86

Jaenicke, Martin

Wie das Industriesystem von seinen Mängeln profitiert, Opladen 1979

Kaule, Giselher; Schober, Michael

Ausgleichbarkeit von Eingriffen in Natur und Landschaft, Münster-Hiltrup 1985

Kennedy, William V.

Environmental Impact Assessment and Highway Planning. A Comparative Case Study Analysis of the U.S. and the F.R. of Germany, Berlin 1986

Kern, Jürgen

Die (fern-)straßenrechtliche Planfeststellung - ein Verfahren ohne Ende?, in: DÖV 1989, S. 932-936

Knippel, Wolfgang

Rechtsfolgen fehlerhafter Anhörung im Verwaltungsverfahren, Bergisch-Gladbach, Köln 1987

Knoflacher, Hermann

Partizipative Planung und naturwissenschaftliche Erkenntnisse im Verkehrswesen, in: Verkehrs-Annalen 1983, S. 40 - 46

Kodal, Kurt, Krämer, Helmut

Straßenrecht, München 1985

König, Klaus, Schimanke, Dieter

Räumliche Planungen im politisch-administrativen System der Länder, Hannover 1980

Kopf, Hans-Christian; Schönefelder, Eike; Richter, Gerd-Jürgen

Rechtsstaatliches Planfeststellungsverfahren durch Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde, in: BayVBl. 1979, S. 393 - 398

Kopp, Ferdinand, O.

Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht, München 1971

Kopp, Ferdinand O.

Der Beteiligtenbegriff des Verwaltungsverfahrensrechts, in: *Verwaltungsverfahren. Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard-Boorberg-Verlages*, München 1977, S. 159 - 183

Kopp, Ferdinand O.

Beteiligung, Rechts- und Rechtsschutzpositionen im Verwaltungsverfahren, in: *Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung*, hrsg. von Otto Bachof et al., München 1978, S. 387-402

Kopp, Ferdinand O.

Das rechtliche Gehör in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *AÖR* 1981 S. 604 - 632

Kopp, Ferdinand O.

Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: *UPR* 1982, S. 44 - 48

Kopp, Ferdinand O.

Grenzen der Gesetzgebung und der Rechtskontrolle im Bereich der öffentlichen Verwaltung, in: *Bay VBl.* 1983, S. 673 - 679

Kopp, Ferdinand O.

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Kommentar, München 1986

Kopp, Ferdinand O.

Handlungsspielräume der Verwaltung und Kontrolldichte gerichtlichen Rechtsschutzes, in: Götz, Klein, Starck (Hrsg.). *Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle*, München 1985, S. 146 - 164

Kopp, Ferdinand, O.

Zehn Jahre Verwaltungsverfahrensgesetze. Anspruch und Wirklichkeit - eine Bilanz, in: *Die Verwaltung* 1987, S. 1 - 28

Korbmacher, Günter

Bauleitplanung und Fachplanung in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: *DÖV* 1978, S. 589 - 596

Krämer-Badoni, Thomas; Grymer, Herbert; Rodenstein, Marianne

Zur sozio-ökonomischen Bedeutung des Automobils, Frankfurt 1971

Kügel, Wilfried

Der Planfeststellungsbeschluss und seine Anfechtbarkeit. Zugleich ein Beitrag zur Auslegung der §§ 74, 75 VwVfG, Berlin 1985

Kühling, Jürgen

Fachplanungsrecht, Düsseldorf 1988

Ladeur, Karl-Heinz

"Abwägung" - Ein neues Paradigma des Verwaltungsrechts, Frankfurt, New York 1984

Lange, Klaus

Zur Anhörung in verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: *DVBl.* 1985, S. 130 - 137

Langer, Stefan

Vorbeugender Rechtsschutz gegen Planungen, in: *DÖV* 1987, S. 418-425

Lau, Thomas et al.,

Innovative Verwaltungsarbeit, Frankfurt, New York 1986

Laubinger, Hans-Werner

Grundrechtsschutz durch Gestaltung des Verwaltungsverfahrens, in: VerwArch 1982, S. 60 - 85

Lerche, Peter; Schmitt-Glaeser, Walter; Schmidt-Aßmann, Eberhard

Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, Heidelberg 1984

Linse, Ulrich u.a.

Von der Bittschrift zur Platzbesetzung. Konflikte um technische Großprojekte. Laufenburg, Walchensee, Wyhl, Wackersdorf, Berlin, Bonn 1988

Löwer, Wolfgang

Klagebefugnis und Kontrollumfang der richterlichen Planprüfung bei straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüssen, in: DVBl. 1981, S. 528 - 535

Lorenz, Dieter

Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, München 1973

Lorenz, Dieter

Grundrechte und Verfahrensordnungen in: NJW 1977, S. 865 - 872

Lorenz, Dieter

Der grundrechtliche Anspruch auf effektiven Rechtsschutz, in: AÖR 1980, S. 623 - 649

Lorenz, Dieter

Das Gebot effektiven Rechtsschutzes des Art. 19, Abs. 4 GG, in: Jura 1983, S. 393 - 400

Luhmann, Niklas

Legitimation durch Verfahren, Neuwied 1969

Luhmann, Niklas

Politische Planung, Opladen 1971

Luhmann, Niklas

Organisation und Entscheidung, Opladen 1978

Luhmann, Niklas

Zweckbegriff und Systemrationalität, Frankfurt 1987

Lummert, Rüdiger; Thiem, Volker

Rechte des Bürgers zur Verhütung und zum Ersatz von Umweltschäden (= Berichte des UBA, 3/80), Berlin 1980

Mandelartz, Herbert

Anhörung, Absehen von der Anhörung, Nachholen der unterbliebenen Anhörung. Zur Relativierung eines Verfahrensrechts, in: DVBl. 1983, S. 112 - 116

Manner, Reinhard

Die rechtsstaatlichen Grundlagen des Planfeststellungsverfahrens, Jur.-Fak.-Diss., München 1976

Martens, Joachim

Die Rechtsprechung zum Verwaltungsverfahrenrecht, in: NVwZ 1982, S. 13 - 16

Marschall, Ernst A.; Schroeter, H. Wolfgang; Kastner, Fritz

Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, Köln usw. 1977

Mayntz, Renate

Funktionen der Beteiligung bei der öffentlichen Planung, in: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1972, S. 341 - 353

Meincke, Helga

Planung und Öffentlichkeit. Gedanken zur Bürgerbeteiligung und Landesplanung, in: Neues Arch.f. Nds. 1983, S. 205 - 237

Meyer, Hans; Borgs, Hermann

Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Frankfurt 1982

Michler, Hans-Peter

Planfeststellung und Flurbereinigung, Umweltverträglichkeitsprüfung, in: DVBl. 1987, S. 410 - 412

Morlock, G.

Information und Kommunikation bei der Fernstraßenplanung in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesminister für Bauten und Technik, Bundesstraßenverwaltung, Wien, in: Straßenforschung, H. 297, Wien 1986, S. 81 - 88

v. Mutius, Albrecht

Öffentlichkeit und Straßenplanung, in: Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, hrsg. von Richard Bartlspenger, Willi Blümel, Hans-Wolfgang Schroeter, Hamburg 1980, S. 271-296

v. Mutius, Albrecht

Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei der Planung von Verkehrsanlagen, in: W. Blümel (Hrsg.). Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Berlin 1982, S. 157 - 190

v. Mutius, Albrecht

Grundrechtsschutz contra Verwaltungseffizienz im Verwaltungsverfahren?, in: NJW 1982, S. 2150 - 2160

v. Mutius, Albrecht

Der Mülheim-Kärlich-Beschluß des BVerfG: Grundrechtsschutz durch Verfahren, Jura 1984, S. 529 - 536

v. Mutius, Albrecht

Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren - insbesondere zu den verfassungsrechtlichen Fragen der Einführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung, in: BayVBl. 1988, S. 641-648, S. 678-683

Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben.

Zwischenergebnisse eines gemeinsamen Forschungsprojekts. Abteilung für Angewandte Systemanalyse, Kernforschungszentrum Karlsruhe, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (KfK 4357), Karlsruhe 1989

Ökologie und Straßenbau

Redaktionelle Bearbeitung Theodor Löffler, Stuttgart 1987 (= IRB-Literaturauslese, Nr. 1506)

Ossenbühl, Fritz

Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit?. Gutachten B für den 50. DJT Hamburg 1974, München 1974

Ossenbühl, Fritz

Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, in: NVwZ 1982, S. 465 - 472

Papier, Hans-Jürgen

Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, in: NJW 1977, S. 1714 - 1720

Papier, Hans-Jürgen

Der Vorbehalt des Gesetzes und seine Grenzen, in: Götz; Klein; Starck (Hrsg.). Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle, München 1985, S. 36 - 67

Papier, Hans-Jürgen

Zur verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte, in: DÖV 1986, S. 621 - 628

Papier, Hans-Jürgen

Verwaltungsverantwortung und gerichtliche Kontrolle, in: W. Blümel, D. Merten, H. Quaritsch (Hrsg.), Verwaltung im Rechtsstaat. Festschrift für Carl Hermann Ule zum 80. Geburtstag am 26. Februar 1987, Köln usw. 1987, S. 235 - 255

Petersen, Dirk

Verstärkte Bürgerbeteiligung bei Raumplanungen, Freiburg 1984

Pfaff, Richard

Planungsrechtsprechung und ihre Funktionen, Königstein/Ts. 1980

Pflaumer, Hans

Öffentlichkeit und Verwaltung in einem demokratischen Planungsprozess, München 1970

Pietzcker, Jost

"Grundrechtsbetroffenheit" in der verwaltungsrechtlichen Dogmatik, in: Festschrift für Otto Bachof, hrsg. von Günter Püttner, München 1974, S. 131 - 150

Pietzcker, Jost

Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, in: DÖV 1982, S. 936 - 937

Pitschas, Rainer

Der Verwaltungsstaat in der Krise. Vom Wandel des Verwaltungsverfahrens, in: H. J. Konrad (Hrsg.), Grundrechtsschutz und Verwaltungsverfahren, Berlin 1985, S. 24-62

Püttner, Günter

Handlungsspielräume der Verwaltung und Kontrolldichte gerichtlichen Rechtsschutzes, in: Götz; Klein; Starck (Hrsg.), Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle, München 1985, S. 131 - 145

Püttner, Günter

Räumliche Planung mit/für/gegen/ohne Bürger. Referate des 131. Kurses des Instituts für Städtebau Berlin, Berlin 1980

Raschauer, Bernhard

Finale Programmierung und Raumordnung, in: ZfV 1980, S. 93 - 100

Raumordnungsverfahren als Instrument zur Durchsetzung raumordnerischer Ziele

In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, 1979

Redeker, Konrad

Sozialstaatliche Gestaltung und rechtsstaatliche Bindung, in: DVBl. 1971, S. 369 - 374

Redeker, Konrad

Entwicklungen und Probleme verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung, in: Recht und Staat im sozialen Wandel. Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 80. Geburtstag, Berlin 1983, S. 861 - 879

Reh, Werner

Politikverflechtung im Fernstraßenbau der Bundesrepublik Deutschland und im Nationalstraßenbau der Schweiz. Eine vergleichende Untersuchung der Effizienz und Legitimation gesamtstaatlicher Planung, Frankfurt 1988

Renkl, Günter

Der Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren (Jur.-Diss., Mannheim), München 1971

Rinken, Alfred

Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, Berlin 1971

Ritter, Ernst Hasso

Der korporative Staat, in: AÖR 1979, S. 389 - 413

Ritter, Ernst Hasso

Staatliche Steuerung bei vermindertem Rationalitätsanspruch? Zur Praxis der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1987, S. 321-352

Röth, R.

Die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Teil "Landschaftsgestaltung" der Richtlinien für die Anlage von Straßen, in: Wissenschaft und Umwelt 1982, S. 62 - 70

Ronellenfitsch, Michael

Die Durchsetzung staatlicher Entscheidungen als Verfassungsproblem, in: Umwelt-Verfassungs-Verwaltung, Baden-Baden 1982, S. 13-35

Ronellenfitsch, Michael

Auswirkungen der Teilbarkeit von Planungsentscheidungen auf den vorläufigen Rechtsschutz, in: W. Blümel (Hrsg.), Teilbarkeit von Planungsentscheidungen (= Speyerer Forschungsberichte Nr. 42), Speyer 1984, S. 37 - 57

Ronellenfitsch, Michael

Einführung in das Planungsrecht, Darmstadt 1986

Ronellenfitsch, Michael; Wolf, Rüdiger

Ausbau des Individualschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des bürgerlichen und des öffentlichen Rechts?, in: NJW 1986, S. 1955 - 1961

Rubel, Rüdiger

"Planungsermessen". Norm und Begründungsstruktur, Frankfurt 1982

Rupp, Hans Heinrich

Vom Wandel der Grundrechte, in: AÖR 1976, S. 161 - 201

Rupp, Hans Heinrich

"Ermessen", "unbestimmter Rechtsbegriff" und kein Ende, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, Berlin 1987, S. 455 - 467

Schacherl, Emil

Straßenplanung der Zukunft bedeutet mehr Kommunikation mit den Betroffenen, in: Straßenbau und Verkehrsplanung in Theorie und Praxis, hrsg. von Heinz Tiefenthaler, Innsbruck 1985, S. 199 - 201

Schäfers, Bernhard

Planung und Öffentlichkeit, Düsseldorf 1970

Schäfers, Bernhard

Zur Genesis und zum Stellenwert von Partizipationsforderungen im Infrastrukturbereich, in: Raumforschung und Raumordnung 1974, S. 1 - 6

Scharpf, Fritz

Die politischen Kosten des Rechtsstaats, Tübingen 1970

Scharpf, F.W.; Reissert, B.; Schnabel, F. (Hrsg.)

Politikverflechtung II, Kritik und Berichte aus der Praxis, Kronberg/Ts. 1977

Schenke, Wolf Rüdiger

Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VBIBW 1982, S. 313 - 326

Scherer, Joachim

Verwaltung und Öffentlichkeit, Baden-Baden 1978

Schilling, Theodor

Die Anhörungsregelung des Verwaltungsverfahrensgesetzes im Lichte des Grundgesetzes, in: VerwArch 1987, S. 45 - 79

Schlarmann, Hans

Rechtskontrolle von Planungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: J. Azizi, S. Griller (Hrsg.), Rechtsstaat und Planung, Wien, New York 1982, S. 1 - 25

Schmel, Walter Christian

Massenverfahren vor den Verwaltungsbehörden und den Verwaltungsgerichten, Berlin 1982

Schmidt, Walter; Bartlspurger, Richard

Organisierte Einwirkung auf die Verwaltung - Zur Lage der zweiten Gewalt, in: VVDStRL 1975, S. 183-334

Schmidt-Aßmann, Eberhard

Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 1976, S. 221 - 274

Schmidt-Aßmann, Eberhard

Die Grundgedanken des Verwaltungsverfahrens und das neue Verwaltungsverfahrenrecht, Jura 1979, S. 505 - 520

Schmitt Glaeser, Walter

Planende Behörden, protestierende Bürger und überforderte Richter. Rechtliche Aspekte der Genehmigung von Kernkraftwerken, in: Der Landkreis 1976, S. 442 - 451

Schmitt Glaeser, Walter

Rechtspolitik unter dem Grundgesetz, in: AÖR 1982, S. 344 - 386

Schmitt Glaeser, Walter

Die Position der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren gestaltender Verwaltung, in: Peter Lerche, Walter Schmitt Glaeser, Eberhard Schmidt-Aßmann, Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, Heidelberg 1984, S. 35-96

Schmittel, Wolfram

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren für GNK-2 - Akteure, Kommunikations- und Interaktionsstrukturen, administrative Abwägung, in: Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben (KfK 4357), Karlsruhe 1989, S. 169-262

Schmittel, Wolfram

Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen eines wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahrens - der Fall Negertalsperre (= Speyerer Forschungsberichte 92), Speyer 1990

Schnapauff, Klaus-Dieter

Rechtsschutz und Zeitfaktor bei Planungen im staatlichen Bereich, Diss. Bonn 1977

Schoch, Friedrich

Vorläufiger Rechtsschutz und Risikoverteilung im Verwaltungsrecht, Heidelberg 1988

Schoeneberg, Jörg

Bürger und Verbandsbeteiligung bei der Landesplanung, in: UPR 1985, S. 39 - 45

Schönwaldt, Walter

Denkfallen beim Planen, Braunschweig 1986

Schroeter, Hans-Wolfgang

Straßenplanung und Umweltschutz, in: Bartlsperger, Blümel, Schroeter (Hrsg.), Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, Hamburg 1980, S. 429 - 446

Schromek, Klaus-Dieter

Die Mitwirkungspflichten der am Entscheidungsverfahren Beteiligten, eine Grenze des Untersuchungsgrundsatzes? Frankfurt usw. 1989

Schulze-Fielitz, Helmut

Der informale Verfassungsstaat, Berlin 1984

Schuppert, Gunnar Folke

Einflußnahme auf die Verwaltung durch Bürgerbeteiligung und kollektive Interessenwahrnehmung, in: Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Bürgernahe Verwaltung?, Neuwied, Darmstadt 1973, S. 279-312

Schwab, Siegfried

Das Recht auf Akteneinsicht, Pfaffenweiler 1989

Schwabe, Jürgen

Anmerkung zum Urteil des BVerwG von 18. März 1983 - 4 C 80/79 -, in: DVBl. 1984, S. 140 - 143

Schwarze, Jürgen

Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz, Berlin 1974

Schwarze, Jürgen

Administrative Leistungsfähigkeit als verwaltungsrechtliches Problem, in: DÖV 1980, S. 581-594

Seeger, Richard

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg, in: ZParl 1988, S. 516-535

Sendler, Horst

Teilhaberechte in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: DÖV 1978, S. 58 -589

Sendler, Horst

Zum Schlagwort von der Konfliktbewältigung im Planungsrecht, WiVerw 1985, S. 211 - 234

Sendler, Horst

Die öffentliche Verwaltung zwischen Scylla und Charybdis, in: NJW 1986, S. 1084 - 1987

Snizek, Sepp

Möglichkeiten und Voraussetzungen der Einbeziehung des Bürgers in die Verkehrsplanung, in: ÖGZ 1985, S. 2-7

Steinberg, Rudolf

Komplexe Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, in: DÖV 1982, S. 619 - 631

Steinberg, Rudolf

Rechtsschutz gegen die Trassenentscheidung nach § 16 FStrG, in: NVwZ 1983, S. 209 - 212

Steinberg, Rudolf

Planrechtfertigung und Planungsleitsätze in der straßenrechtlichen Planfeststellung, NVwZ 1986, S. 812 - 815

Stelkens, Paul; Bonk, Heinz Joachim; Leonhardt, Klaus

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Kommentar, München 1983

Stürer, Bernhard

Planfeststellung und Flurbereinigung, Umweltverträglichkeitsprüfung, in: DÖV 1987, S. 194 - 197

Suderow, Wolfgang

Das Verhältnis der Fachplanungen zur Raumordnung und Landesplanung, Münster 1976

Tettinger, Peter J.

Überlegungen zu einem administrativen "Prognosespielraum", in: DVBl. 1982, S. 421 - 433

Tettinger, Peter J.

Fairneß und Waffengleichheit. Rechtsstaatliche Direktiven für Prozeß und Verwaltungsverfahren, München 1984

Teubner, Gunther

"Reflexives Recht", in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 1982, S. 13-59

Thul, Heribert

Perspektiven des künftigen Straßenbaues in der Bundesrepublik Deutschland, in: Straße und Autobahn 1979, S. 505 - 513

Thul, Heribert; Sandkaulen, Bernd

Der neue Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen, in: Straße und Autobahn 1986, S. 231-238

Treiber, Hubert

Vollzugskosten des Rechtsstaates und andere Studien zum Recht, Baden-Baden 1989

Treutner, Erhard et al.

Rechtsstaat und situative Verwaltung. Zu einer soziologischen Theorie administrativer Organisationen, Frankfurt usw. 1978

Treutner, Erhard

Planende Verwaltung zwischen Recht und Bürgern. Zur Interdependenz von Bürger- und Verwaltungshandeln, Frankfurt, New York 1982

Türke, Klaus

Zur Notwendigkeit von mehr Bürgerbeteiligung in der räumlichen Planung, in: Informationen zur Raumentwicklung 1981, S. 1 - 7

Ule, Carl Hermann

Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Gesammelte Aufsätze und Vorträge 1949 - 1979, Köln usw. 1979

Ule, Carl Hermann

Rechtsstaat und Verwaltung, in: VerwArch 1985, S. 1 - 23

Ule, Carl Hermann; Laubinger, Hans-Werner

Verwaltungsverfahrenrecht, Köln usw. 1986

Verkehrspolitik

hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Stuttgart usw. 1980

Verwaltung im Rechtsstaat

Festschrift für Carl Hermann Ule zum 80. Geburtstag, Köln usw. 1987

Vetterl, Rudolf

Die Planungsakte des Gesetzgebers und der Regierung beim Ausbau der Bundesfernstraße, Jur.-Fak.-Diss., München 1985

Voigt, Rüdiger

Die Verwaltung zwischen Situativität und gerichtlicher Kontrolle, Siegen 1988 (= Arbeitsmaterialien zur Staats- und Verwaltungsforschung, Heft 9)

Wahl, Rainer

Der Regelungsgehalt von Teilentscheidungen in mehrstufigen Planungsverfahren, in: DÖV 1975, S. 373 - 380

Wahl, Rainer

Die bürokratischen Kosten des Rechtsstaates, in: Die Verwaltung 1980, S. 273-296

Wahl, Rainer

Genehmigung und Planungsentscheidung. Überlegungen zu zwei Grundmodellen des Verwaltungsrechts und zu ihrer Kombination, in: DVBl. 1982, S. 51 - 62

Wahl, Rainer

Bürgerbeteiligung bei der Landesplanung, in: W. Blümel (Hrsg.). Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Berlin 1982, S. 113 - 146

Wahl, Rainer

Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, in: VVDStRL 1983, S. 151 - 192

Wallraven-Lindl, Marie-Luise

Die Anhörung der Straßenanlieger vor längerfristigen Straßenbauarbeiten (Jur. Diss. Konstanz), Konstanz 1987

Weides, Peter

Die Anhörung der Beteiligten im Verwaltungsverfahren, in: JA 1984, S. 648 - 660

Weinspach, Klaus

Die Kommunikation zwischen dem Straßenplaner und den von der Straßenplanung betroffenen Bürgern, in: Straße und Autobahn 1979, S. 328 - 337

Weyreuther, Felix

Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, BauR 1977, S. 293 - 309

Weyreuther, Felix

Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang bei der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, DÖV 1977, S. 419 - 426

Weyreuther, Felix

Umweltschutz und öffentliche Planung, in: UPR 1981, S. 33 - 41

Weyreuther, Felix

Verwaltungsverantwortung und gerichtliche Kontrolle, in: UPR 1986, S. 121 - 127

Whitehead, Cynthia

Die Mitwirkung der Bürger an der staatlichen Planung in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: Informationen zur Raumentwicklung 1981, S. 55-62

Winkelbrandt, Arnd

Aussagen von Bürgerinitiativen und Landschaftsplanungen zu den Wirkungen von Straßenbau und -verkehr auf die Landschaft, in: Natur und Landschaft 1978, S. 17 - 23

de Witt, Siegfried

Bürgerbeteiligung im Genehmigungsverfahren, in: Joachim Schwammhorn, Helmut Tannen (Hrsg.), Auf dem Weg in die Welt, in der wir leben möchten, Köln 1989, S. 216-224

Wittmann, Johann

Zu den Grenzen der gerichtlichen Kontrolle im Verwaltungsprozeß, in: BayVBl. 1987, S. 744 - 747

Wolfrum, Rüdiger

Der Ausschluß von Einwendungen im Anhörungsverfahren und sein Einfluß auf den Verwaltungsrechtsschutz, in: DÖV 1979, S. 497 - 502

Wollmann, Hellmut (Hrsg.)

Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen 1979 (= Leviathan, S.H. 3, 1979)

Wolst, Dieter

Die Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform. Untersuchungen zur auftragsweisen Fernstraßenverwaltung, Bonn 1974

Würtenberger, Thomas

Legitimität und Gesetz, in: Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat. Festgabe zum 10jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik, hrsg. von Bernd Rütters und Klaus Stern, München 1984, S. 533 - 550

Zinkahn, Willi, Fickert, Hans-Carl (Bearbeiter)

Überlegungen zur Bürgerbeteiligung bei der Planung von Bundesfernstraßen. Im Auftrag der Deutschen Straßenliga e.V., Bonn, als Studie vorgelegt von dem Institut für Deutsches und Internationales Baurecht e.V., Bonn 1979

Zippel, Peter

Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, in: Straße und Autobahn 1981, S. 401 - 404