

BIRGIT PETERS

Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?

Jus Publicum

290

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 290



Birgit Peters

Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?

Die Öffentlichkeitsbeteiligung
am Verwaltungsverfahren unter dem Einfluss
internationalen und europäischen Rechts

Mohr Siebeck

Birgit Peters, geboren 1978; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Trier und der Humboldt-Universität zu Berlin; Masterstudium an der Universität London, King's College; 2008 Promotion (HU Berlin); 2020 Habilitation (Speyer); 2015–20 Juniorprofessorin für öffentliches Recht, insbesondere Europarecht, Völkerrecht an der Universität Rostock; seit dem WS 2020 Professorin für öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Europarecht an der Universität Trier.
orcid.org/0000-0002-2414-7176

ISBN 978-3-16-159160-0 / eISBN 978-3-16-159161-7

DOI 10.1628/978-3-16-159161-7

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen aus der Stempel Garamond gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Dieses Buch ist die aktualisierte und überarbeitete Fassung des Manuskriptes meiner Habilitationsschrift, welche im Mai 2019 an der deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer vorgelegt wurde. Die Arbeit behandelt den Gesetzesstand bis zum 01.11.2019. Auch die entsprechenden Links der im Internet erhältlichen Literatur haben den Stand vom 01.11.2019. In Einzelfällen konnten auch spätere Entwicklungen berücksichtigt werden.

Die Entstehung dieses Buches haben viele mit Rat und Tat begleitet und ihnen gebührt an dieser Stelle mein herzlicher Dank. Zuallererst danke ich meinem akademischen Lehrer Prof. Dr. Dr. h. c. Karl-Peter Sommermann für die exzellente Betreuung der Arbeit, die gewinnbringenden Diskussionen in Speyer sowie nicht zuletzt seine Bemühungen um die rekordverdächtig zügige Durchführung des Habilitationsverfahrens. Auch Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Jan Ziekow bin ich für die ebenso zügige Erstellung des Zweitgutachtens zu weiterem Dank verpflichtet. Der Universität Speyer und den dortigen Kolleginnen und Kollegen danke ich für die freundliche Aufnahme als „externe“ Habilitandin und für die freundlichen und anregenden Gespräche.

Prof. Dr. Sabine Schlacke danke ich für die umweltrechtliche Inspiration, welche einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Wahl des Themas und des Referenzgebietes hatte sowie die zahlreichen Anregungen während meiner Zeit an ihrem Lehrstuhl. Ein Dank gebührt auch den Kolleginnen und Kollegen aus dieser Zeit. Stellvertretend sollen hier Dr. Marina Alt, Dr. Olaf Dilling, Dr. Miriam Köster, Dr. Lisa Löffler, PD Dr. Till Markus und David Salm genannt werden, die die Entstehung und den Schreibprozess kritisch begleitet haben.

Ich danke darüber hinaus Prof. Dr. Anne Peters sowie Prof. Dr. Michael Rauscher für ihren Rat und ihre Begleitung im Rahmen des Mentoringprogrammes Mecklenburg-Vorpommern 2016–2018, vor allem für ihr nachdrückliches Drängen auf die Fertigstellung der Arbeit. An der Universität Rostock gilt mein weiterer Dank Leonie Einwohlt und Jan Kerschke für wertvolle Zuarbeiten bei der Erstellung von Literatur- und Abkürzungsverzeichnis sowie bei der Literaturrecherche und bibliografischen Katalogisierung. Marion Jürß und Elisabeth Schob danke ich für Korrekturlektüren.

Für Inspirationen, Anregungen, Hinweise und Begleitung in den diversen Entstehungsphasen der Arbeit danke ich schließlich Prof. Dr. Simon Kempny, Dr. Johan Karlsson-Schaffer, PD Dr. Dominik Schäfers, Prof. Dr. Antje von Ungern-Sternberg, Prof. Dr. Matthias Valta, Prof. Dr. Caroline Volkmann und Dr. Eva Wagner.

Die Vorarbeiten zu Kapitel 5 wurden während eines Forschungsaufenthaltes an der Universität Oslo im Juli 2014 geleistet. Hier danke ich Prof. Drs. Andreas Follesdal, Geir Ulfstein und Christina Voigt sowie dem gesamten Pluricourts-Team für die freundliche Aufnahme, einen weiteren Sommer in Norwegen und vor allem die anregenden und inspirierenden Diskussionen und den fruchtbringenden Austausch über „Partizipation im Völkerrecht“. Kapitel 6 der Arbeit entstand im Wintersemester 2017/2018 während eines Forschungsaufenthaltes an der Universität Paris 1-Sorbonne am Institut des Sciences Juridique et Philosophique. Prof. Dr. David Capiant bin ich für die freundliche Aufnahme und Begleitung in Paris und die Einführung in die Universität zu Dank verpflichtet, Prof. Dr. Pascale Gonod für wertvolle Hinweise über die Entwicklung und den Stellenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung im französischen Verwaltungsrecht. Der Aufenthalt wurde durch ein großzügiges Stipendium aus dem THEORIA-Förderprogramm des Landes Mecklenburg-Vorpommern unterstützt.

Besonderer Dank gebührt abschließend meinen Eltern, Barbara und Karl Schlütter, welche diesen Weg unermüdlich und nicht zuletzt als Oma und Opa tatkräftig unterstützt haben. Arne und Nora Peters, die jeden Tag meinen Blick auf das Wesentliche im Leben lenken, sei diese Arbeit gewidmet.

Münster, im Mai 2020

Birgit Peters

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	V	
Inhaltsverzeichnis	IX	
Abkürzungsverzeichnis.....	XXI	
Kapitel 1: Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung? –		
Einleitung	1	
A. <i>Einführung</i>	1	
B. <i>Ziel</i>	6	
C. <i>Abgrenzung zu bereits existierender Literatur</i>	6	
D. <i>Referenzgebiet Infrastrukturrecht</i>	9	
E. <i>Arbeitsprogramm und Methode</i>	11	
Kapitel 2: Verständnisse vom Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung: Öffentlichkeit, Bürger- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation		15
A. <i>Einleitung</i>	15	
B. <i>Bürger, Öffentlichkeit</i>	17	
C. <i>Bürger- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung, Partizipation</i>	34	
D. <i>Zusammenfassung und Schluss</i>	54	
Kapitel 3: Öffentlichkeitsbeteiligung: Verfahren, Durchsetzung und Einfluss auf die Verwaltungsentscheidung ...		57
A. <i>Einleitung</i>	57	
B. <i>Öffentlichkeitsbeteiligung als individuelles (Verfahrens-) Recht</i> ..	58	
C. <i>Inhaber der Beteiligungsrechte</i>	63	
D. <i>Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem VwVfG und besonderen Infrastrukturgesetzen</i>	66	
E. <i>Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Verwaltungsentscheidung</i>	112	

<i>F. Fazit</i>	136
Kapitel 4: Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung? – Herrschende Auslegung und alternative Konzeptionen	
<i>A. Einleitung</i>	139
<i>B. Legalität, Legitimation, Legitimität</i>	140
<i>C. Legitimation und Grundgesetz</i>	146
<i>D. Verfassungsrechtliche Auslegung</i>	151
<i>E. Historische Konzeption des Demokratieprinzips</i>	153
<i>F. Systematische und kontextuelle Auslegung: Monistische und pluralistische Legitimationsverständnisse</i>	155
<i>G. Fazit</i>	197
Kapitel 5: Internationalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung?	
<i>A. Einleitung</i>	201
<i>B. Internationalisierung</i>	204
<i>C. Art und Ausmaß der Internationalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung</i>	207
<i>D. Fazit</i>	261
Kapitel 6: Europäisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung?	
<i>A. Einleitung</i>	263
<i>B. Europäisierung, Abgrenzung zu anderen Phänomenen</i>	264
<i>C. Europäisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung? Bisherige Perspektiven</i>	266
<i>D. Art und Ausmaß der Europäisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung</i>	269
<i>E. Ausblick: Angleichung nationaler Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften?</i>	316
<i>F. Fazit</i>	329
Kapitel 7: Internationalisierte Legitimation	
<i>A. Einleitung</i>	331
<i>B. Herausforderungen der nationalen Demokratie durch internationale und europäische Öffentlichkeitsbeteiligung</i>	331

C. <i>Zur Notwendigkeit der Integration internationalisierter und europäisierter Demokratie in das Demokratieprinzip des Grundgesetzes</i>	340
D. <i>Bisherige Ansätze internationalisierter Demokratie</i>	342
E. <i>Verfassungsrechtliche und verfassungstheoretische Anforderungen an eine internationalisierte Legitimation</i>	351
F. <i>Weitere dogmatische und theoretische Bedingungen internationalisierter Demokratie</i>	361
G. <i>Fazit</i>	368
Kapitel 8: Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung? – Schlussfolgerungen	371
Literaturverzeichnis	383
Sachverzeichnis	417

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis.....	XXI
Kapitel 1: Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung? –	
Einleitung	1
A. <i>Einführung</i>	1
B. <i>Ziel</i>	6
C. <i>Abgrenzung zu bereits existierender Literatur</i>	6
D. <i>Referenzgebiet Infrastrukturrecht</i>	9
E. <i>Arbeitsprogramm und Methode</i>	11
I. Programm.....	11
II. Methode	12
Kapitel 2: Verständnisse vom Verhältnis zwischen	
Bürger und Verwaltung: Öffentlichkeit, Bürger- bzw.	
Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation	
A. <i>Einleitung</i>	15
B. <i>Bürger, Öffentlichkeit</i>	17
I. Bürger	17
1. Etymologie und Begriffsgeschichte	17
2. Staatsrechtliches Verständnis	20
3. Verwaltungsrechtliches Verständnis	22
4. Fazit	23
II. Öffentlichkeit.....	24
1. Etymologie und Begriffsgeschichte	24
2. Staatsrechtliche Bedeutung der Öffentlichkeit	28
3. Öffentlichkeit im Verwaltungsverfahren	31
C. <i>Bürger- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung, Partizipation</i>	34
I. Bürger- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung.....	35

1. Etymologie und Begriffsgeschichte	35
2. Staatsrechtliches Verständnis	37
3. Verwaltungsrechtliches Verständnis	40
II. Partizipation	46
1. Etymologie und wissenschaftliche Bedeutung	47
2. Gestufte Partizipation: Arnsteins Partizipationsleiter	50
3. Staats- und verwaltungsrechtliches Verständnis	51
D. Zusammenfassung und Schluss	54
Kapitel 3: Öffentlichkeitsbeteiligung: Verfahren, Durchsetzung und Einfluss auf die Verwaltungsentscheidung ...	57
A. Einleitung	57
B. Öffentlichkeitsbeteiligung als individuelles (Verfahrens-) Recht ..	58
C. Inhaber der Beteiligungsrechte	63
D. Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem VwVfG und besonderen Infrastrukturgesetzen	66
I. Frühe v. spätere Öffentlichkeitsbeteiligung	66
1. § 25 Abs. 3 VwVfG	67
2. § 3 Abs. 1 S. 1 BauGB	69
3. Fazit	70
II. Allgemeine v. besondere Beteiligungsverfahren	71
1. Allgemeine Vorgaben der Planfeststellung, Raumplanung und des allgemeinen Umweltrechts	71
a) Planfeststellungsverfahren	71
b) Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Raumplanung und im Raumordnungsverfahren	73
c) Die Anforderungen des allgemeinen Umweltrechts: UVPG und BNatSchG	74
aa) UVPG	74
bb) BNatSchG	78
2. Besondere Planfeststellungen und Planungen: Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Verkehrswegeplanung nach dem AEG, LuftVG und FernStrG	81
3. Öffentlichkeitsbeteiligung in Anlagengenehmigungsverfahren	85
a) Immissionsschutzrecht	86
b) Atomrecht	89
c) Gentechnikrecht	91
4. Öffentlichkeitsbeteiligung im Bergrecht	92
5. Öffentlichkeitsbeteiligung in der Hauptsache im Baurecht	96
III. Quantitative und qualitative Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung	97

1. Das Verfahren nach dem EnWG und NABEG	97
2. Die Planungen im Wasserrecht	99
3. Zwischenfazit Wasserrecht	102
4. Das Planungsverfahren nach dem StandAG	102
IV. Weitere (verwaltungsrechtliche) Verfahren und Mechanismen zur Förderung der Beteiligung der Öffentlichkeit	106
1. Mediation und Verfahrensgestaltung durch externe Dienstleister ..	106
2. Mitwirkung via öffentlich-rechtlichem Vertrag	108
3. Volksabstimmung/Verwaltungsreferenden	109
V. Zwischenfazit: divergierende Beteiligungsregeln	110
<i>E. Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Verwaltungsentscheidung</i>	112
I. Bestimmung des Einflusses von Öffentlichkeitsbeteiligung – in den Rechts-, Politik- und Sozialwissenschaften	112
1. Rechtswissenschaftliche Perspektive	112
2. Politik- und sozialwissenschaftliche Perspektive	113
a) Input Information	114
b) Output Akzeptanz	114
c) Output Entscheidungsherrschaft	116
II. Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung	117
III. Durchsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung	118
1. Präklusion	119
2. Missbrauch	121
3. Mitwirkung der Umweltorganisationen	122
4. Fehlerfolgen und Fehlerheilung	123
a) § 46 VwVfG	123
b) § 4 UmwRG	125
c) Planerhaltung und Planergänzung	127
aa) Grundsatz der Planerhaltung, § 75 Abs. 1a S. 1 VwVfG	127
bb) Planergänzung und ergänzendes Verfahren nach § 75 Abs. 1a S. 2 VwVfG	128
cc) § 4 Abs. 1, Abs. 1a UmwRG	129
dd) § 214 BauGB	129
5. Klagebefugnis	131
6. Zwischenfazit	133
IV. Entscheidungsherrschaft	134
<i>F. Fazit</i>	135
 Kapitel 4: Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung? – Herrschende Auslegung und alternative Konzeptionen	139
<i>A. Einleitung</i>	139

<i>B. Legalität, Legitimation, Legitimität</i>	140
I. Legalität	140
II. Zur Abgrenzung von Legitimität und Legitimation	141
III. Demokratische Legitimation	143
IV. Legitimität	144
V. Zusammenfassung	145
<i>C. Legitimation und Grundgesetz</i>	146
I. Einleitung	146
II. Grundgesetzliche Voraussetzungen	146
III. Fazit: Offenheit der grundgesetzlichen Vorgaben	150
<i>D. Verfassungsrechtliche Auslegung</i>	151
<i>E. Historische Konzeption des Demokratieprinzips</i>	153
<i>F. Systematische und kontextuelle Auslegung: Monistische und pluralistische Legitimationsverständnisse</i>	155
I. Systematische Auslegung	155
II. Teleologische Auslegung: Unterscheidungen von Demokratie	156
1. Liberalismus und Republikanismus	156
2. Input und output	157
3. Bewertung	158
III. Monistisches Modell	159
1. Allgemeine Voraussetzungen	159
2. Die Legitimation der Verwaltungstätigkeit im Besonderen	161
3. Verfassungsmäßige Rechtfertigung und Begründung	162
4. Rolle und Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung am Verwaltungsverfahren nach dem monistischen Modell	164
IV. Herausforderungen des monistischen Modells	165
1. Monistischer Volksbegriff und monistisches Verständnis des Legitimationsakts der Wahl	166
2. Konzentration auf die Legislative	168
3. Unzureichende Berücksichtigung der Besonderheiten von Verwaltung	169
a) Unzureichende Berücksichtigung der Vielfalt des Verwaltungshandelns	170
b) Unzureichende Berücksichtigung der Vielfalt der Interaktionen von Verwaltung und Bürgern	171
c) Unzureichende Verknüpfung mit den Anforderungen globalisierter (Umwelt-)Verwaltung	172
4. Fazit Herausforderungen	173
V. Pluralistische Verständnisse	174
1. Pluralistische Verständnisse im engeren Sinne	174
a) Absicherung von Grundwerten: Transparenz und Akzeptanz ..	175

b) Öffentlichkeitsbeteiligung als ergänzender Legitimationsstrang	177
2. Prozedurale Legitimation	178
a) Legitimation durch Verfahren	179
b) Reflexives Recht	180
3. Deliberative Demokratie	181
a) Einführung	181
b) Repräsentativ-liberale Deliberation	183
c) Zwischenfazit	185
4. Partizipative Demokratie	186
a) Maßgebliche Aspekte	186
b) Zwischenfazit	187
5. Assoziative Modelle	189
a) Wesentliche Merkmale	189
b) Zwischenfazit	191
6. Umweltgerechtigkeit	193
7. Fazit pluralistische Verständnisse	195
G. <i>Fazit</i>	197
Kapitel 5: Internationalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung?	201
A. <i>Einleitung</i>	201
B. <i>Internationalisierung</i>	204
C. <i>Art und Ausmaß der Internationalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung</i>	207
I. <i>Einleitung</i>	207
II. <i>Öffentlichkeitsbeteiligung als individuelles prozedurales Recht</i>	207
III. <i>(Umwelt-)völkervertragliche Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung an nationalen Verwaltungsverfahren</i>	210
1. <i>Ziele internationaler Beteiligungsregeln in umweltvölkerrechtlichen Verträgen</i>	211
a) <i>Einhaltung des Schädigungsverbot</i>	212
b) <i>Gerechtigkeitsabwägungen/Umweltgerechtigkeit</i>	213
c) <i>Institutionelle Legitimation, insbesondere Demokratie</i>	216
d) <i>Fazit</i>	218
2. <i>Inhalt und Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltvölkerrecht</i>	219
a) <i>Einleitung</i>	219
b) <i>Bereitstellung von Informationen</i>	219
c) <i>Anhörung bzw. Konsultation</i>	221
d) <i>Einbeziehung in den Entscheidungsprozess</i>	224
e) <i>Beteiligung in der Implementierungsphase</i>	226

3.	Reichweite und Bindungswirkung der umweltvölkervertraglichen Verpflichtungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung	229
4.	Zwischenergebnis	232
IV.	Öffentlichkeitsbeteiligung als menschenrechtliche Verpflichtung	234
1.	Schutz nach dem IPbürgR	236
a)	Das Recht auf Leben, Art. 6 IPbürgR	238
b)	Schutz indigener Gemeinschaften, Art. 27 IPbürgR	239
2.	Beteiligungsrechte nach dem IPsozR	241
a)	Einleitung	241
b)	Öffentlichkeitsbeteiligung als Verfahrenskriterium der Garantie wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte	242
c)	Öffentlichkeitsbeteiligung als menschenrechtliches Prinzip	244
3.	Beteiligungsrechte nach der EMRK	245
a)	Informationsrechte	246
b)	Beteiligung der Öffentlichkeit	247
c)	Zugang zu Gerichten	248
d)	Zwischenfazit	252
V.	Zum völkergewohnheitsrechtlichen Charakter der Öffentlichkeitsbeteiligung an Verwaltungsentscheidungen	252
VI.	Öffentlichkeitsbeteiligung als allgemeiner Rechtsgrundsatz?	257
VII.	Arnstein'sche Entscheidungsherrschaft durch internationale Öffentlichkeitsbeteiligung?	259
D.	<i>Fazit</i>	261
Kapitel 6: Europäisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung?		263
A.	<i>Einleitung</i>	263
B.	<i>Europäisierung, Abgrenzung zu anderen Phänomenen</i>	264
C.	<i>Europäisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung? Bisherige Perspektiven</i>	266
D.	<i>Art und Ausmaß der Europäisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung</i>	269
I.	Primärrechtliche Vorgaben	269
1.	Die Vorgaben der Europäischen Verträge	270
a)	Das Europa der Bürger	270
aa)	Überblick und allgemeine Entwicklung	270
bb)	Entwicklung im EU-Umweltrecht	273
cc)	Der Bürger als Implementationshelfer	275
b)	Europäisches Demokratieverständnis	276
aa)	Repräsentative Demokratie	277
bb)	Partizipative Elemente und bürgerbezogene Perspektiven ..	277

(1) Unionsbürgerschaft	277
(2) Europäische Bürgerinitiative	278
(3) Transparenz und Bürgernähe	278
(4) Europäischer Bürgerbeauftragter	279
(5) Verfassungsidentität und Subsidiarität	279
(6) Gute Verwaltung	280
(7) Fazit	281
2. Europäische Grundrechte und allgemeine Rechtsgrundsätze	281
a) Gute Verwaltung	282
b) Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht	284
c) Gesunde Umwelt	285
3. Die völkerrechtlichen Vorgaben der Aarhus Konvention und der europäischen Menschenrechtskonvention	286
II. Zwischenergebnis: die primärrechtlichen Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung am Verwaltungsverfahren	287
III. Sekundärrechtliche Vorgaben an die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturentscheidungen	289
1. Das Spektrum des Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung im Unionsrecht	291
a) Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung	291
b) Informationspflichten	294
aa) Anspruch auf Zugang zu Dokumenten und Umweltinformationen und deren Verbreitung	294
bb) Information der Öffentlichkeit im konkreten Planungs- und Genehmigungsverfahren	295
c) Zwischenergebnis Informationspflichten	298
d) Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	299
aa) Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durch die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten	299
bb) Verpflichtung des Vorhabenträgers zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung	300
e) Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung: in der Regel durch Konsultation	301
f) Aktive Beteiligung	301
g) Diversität der Beteiligungsberechtigten?	304
h) Fakultative v. obligatorische Beteiligung	306
2. Zwischenergebnis	306
IV. Einfluss der europäisierten Öffentlichkeitsbeteiligung	307
1. Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung	307
2. Präklusion	308
3. Rechtsschutz	309
a) Verfahren vor den Unionsgerichten	309

b) Unionsrechtliche Vorgaben für nationale Verwaltungsstreitverfahren	310
c) Art des durch das EU-Sekundärrecht vermittelten Rechtsschutzes	313
4. Entscheidungsherrschaft im Sinne der Arnstein'schen Partizipationsleiter	314
5. Zusammenfassung	315
<i>E. Ausblick: Angleichung nationaler Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften?</i>	316
I. Frankreich	317
1. Einleitung und Historie	317
2. Recht auf Beteiligung	319
3. Concertation préalable	320
4. Enquête publique	320
5. Débat public	321
6. Fazit	323
II. Großbritannien	323
1. Einleitung und Historie	323
2. Infrastrukturplanungen von nationalem Interesse	325
3. Besonderheiten bei Erforderlichkeit einer UVP	327
4. Eingeschränkte gerichtliche Durchsetzbarkeit der Beteiligungsrechte	327
5. Fazit Großbritannien	328
III. Entscheidungsherrschaft durch französische oder britische Öffentlichkeitsbeteiligung	329
<i>F. Fazit</i>	330
 Kapitel 7: Internationalisierte Legitimation	331
<i>A. Einleitung</i>	331
<i>B. Herausforderungen der nationalen Demokratie durch internationale und europäische Öffentlichkeitsbeteiligung</i>	331
I. Einführende Überlegung: Gefährdung der nationalen Demokratie oder Demokratisierung der Verwaltung?	331
II. Zur Demokratisierung nationaler Verfahren durch das Völkerrecht ..	333
III. Demokratisierungstendenzen auf europäischer Ebene	336
IV. Zwischenfazit: Herausforderung des demokratischen Prinzips durch Internationalisierung und Europäisierung	337
V. Auswirkung auf die traditionell-monistische Auslegung des Demokratieprinzips	338

C. <i>Zur Notwendigkeit der Integration internationalisierter und europäisierter Demokratie in das Demokratieprinzip des Grundgesetzes</i>	340
D. <i>Bisherige Ansätze internationalisierter Demokratie</i>	343
I. Einleitung	343
II. Kosmopolitische Demokratie	343
III. Transnationale deliberative Demokratie	345
1. Liberale, transnationale deliberative Demokratie	346
2. Republikanische, transnationale deliberative Demokratie	348
3. Fazit: transnationale deliberative Demokratie	349
IV. Zwischenfazit	351
E. <i>Verfassungsrechtliche und verfassungstheoretische Anforderungen an eine internationalisierte Legitimation</i>	352
I. Einleitung	352
II. Die verfassungsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit	353
III. Grenzen der Internationalisierung	356
1. Ultra-vires und Identitätskontrolle	356
2. Zwischenfazit: Zum Souveränitätsbezug der Identitätskontrolle ..	358
IV. Fazit: Internationalisierte Legitimation	360
F. <i>Weitere dogmatische und theoretische Bedingungen internationalisierter Demokratie</i>	362
I. Einleitung	362
II. Individualrechtliche Ausprägung	362
III. Beschränkung auf das Umweltrecht?	362
IV. Einfluss auf der Ebene der Bundesgesetze	363
V. Veränderung der Funktionsbeschreibung von Verwaltung und Grenzen dieser Veränderungen	364
VI. Erweiterung des Legitimationssubjekts	365
VII. Erweiterung der Legitimationsmodi	368
G. <i>Fazit</i>	369
 Kapitel 8: Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung? – Schlussfolgerungen	 371
 Literaturverzeichnis	 383
Sachverzeichnis	417

Abkürzungsverzeichnis

a. E.	am Ende
Abs.	Absatz
ACC	Aarhus Convention Committee
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
aF	alte Fassung
AK	Aarhus Konvention
AK End	Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte
Art.	Artikel
AtG	Atomgesetz
AtVfV	Atomrechtliche Verfahrensverordnung
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch
BauO B	Bauordnung Berlin
BauO NRW	Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen
BayLBauO	Bayerische Landesbauordnung
BayLPlG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BBergG	Bundesberggesetz
BbgBauO	Brandenburgische Bauordnung
Bd.	Band
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft
Beschl.	Beschluss
BFernStG	Bundesfernstraßengesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BremBauO	Bremische Bauordnung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des BVerfG
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des BVerwG
bzw.	beziehungsweise
CBD	Convention on Biological Diversity (Biodiversitätskonvention)
CCPR	Menschenrechtsausschuss (Vertragsorgan des IPbürgR)

CCS	Carbon Capture and Storage
CESCR	Ausschuss des Pakts über ökonomische, soziale und kulturelle Rechte
CIS	Common Implementation Strategy
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (Washingtoner Artenschutzabkommen)
d.	durch
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
d. h.	das heißt
Dok.	Dokument
ebd.	ebenda
EGMR	Europäische Gerichtshof für Menschenrechte
EJ	Environmental Justice
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
engl.	englisch
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EPA	Environmental Protection Agency
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera (und so weiter)
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
evtl.	eventuell
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
FernStrG	Bundesfernstraßengesetz
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
frnz.	französisch
gem.	gemäß
GenTAnhV	Gentechnik-Anhörungsverordnung
GenTG	Gentechnikgesetz
GG	Grundgesetz
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GROVerfV	Gemeinsame Raumordnungsverfahrensverordnung Berlin-
Bln/Bbg	Brandenburg
h. M.	herrschende Meinung
HBauO	Hessische Bauordnung
HHBauO	Hamburgische Bauordnung
HLPG	Hessische Landesplanungsgesetz
Hrsg.	Herausgeber
i. V. m.	in Verbindung mit
IE	Industrieemission(-s)
IFG	Informationsfreiheitsgesetz

IGH	Internationaler Gerichtshof
IPbürgR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPsozR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche und soziale Rechte
i. R. d.	im Rahmen des
i. S. d.	im Sinne der/des
IVU	Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
KEG	Schweizerisches Kernenergiegesetz
LBauO BW	Landesbauordnung Baden-Württemberg
LBauO MV	Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern
LBauO RP	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz
LBauO SA	Landesbauordnung Sachsen-Anhalt
LBauO SH	Landesbauordnung Schleswig-Holstein
LBauO Th	Landesbauordnung Thüringen
lit.	littera (Buchstabe)
LPIG BW	Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg
LPIG LSA	Landesplanungsgesetz Sachsen-Anhalt
LPIG MV	Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
LPIG SH	Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein
lt.	lateinisch
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVO	Luftverkehrs-Ordnung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz
	Übertragungsnetz
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NdsBauO	Niedersächsische Bauordnung
NGO	Non-governmental Organization
Nr.	Nummer
NROG	Niedersächsisches Raumordnungsgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Satz
s. o.	siehe oben
SächsPIG	Sächsisches Landesplanungsgesetz
SBauO	Sächsische Bauordnung
SILBauO	Saarländische Landesbauordnung
SLPG	Saarländisches Landesplanungsgesetz
sog.	sogenannte(-s/-r)
SpStr.	Spiegelstrich
StandAG	Standortauswahlgesetz
SUP	Strategische Umweltprüfung
TenE-VO	Verordnung über Leitlinien über eine transeuropäische Energieinfrastruktur

ThürLPlG	Thüringer Landesplanungsgesetz
u. A.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UI	Umweltinformation(-s)
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification (Wüstenabkommen)
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Klimarahmenabkommen)
Urt.	Urteil
USA	United States of America
usw.	und so weiter
uvm.	und vieles mehr
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
v.	vom
Var.	Variante
VerfB	Landesverfassung Berlin
VerfBaWü	Landesverfassung Baden-Württemberg
VerfBay	Landesverfassung Bayern
VerfBbg	Landesverfassung Brandenburg
VerfH	Landesverfassung Hessen
VerfHB	Landesverfassung Bremen
VerfHH	Landesverfassung Hamburg
VerfM-V	Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern
VerfNds	Landesverfassung Niedersachsen
VerfNRW	Landesverfassung Nordrhein-Westfalen
VerfRhPf	Landesverfassung Rheinland-Pfalz
VerfS	Landesverfassung Sachsen
VerfS-A	Landesverfassung Sachsen-Anhalt
VerfS-H	Landesverfassung Schleswig-Holstein
VerfSaarl	Landesverfassung Saarland
VerfThü	Landesverfassung Thüringen
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
v.	vom
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
zul.	zuletzt

Kapitel 1

Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung? – Einleitung

A. Einführung

Die These von der Krise der repräsentativen Demokratie¹ ist nicht neu.² Im Zeitalter von Globalisierung, Digitalisierung und Klimawandel, in dem Gesellschaft und Staat immer schnellerem Wandel unterliegen, erscheint die Behauptung jedoch aktueller als je zuvor. Bislang fokussierten Analysen der Krise aber vornehmlich die sinkende Unterstützung des Wählers für Parlament und Regierung.³

Doch haben Proteste der Öffentlichkeit gegen Infrastrukturplanungen in den letzten Jahren eine gewisse Regelmäßigkeit erreicht. Individuelle Mitbestimmungserwartungen erstrecken sich nicht erst seit #HambiBleibt⁴ auf das Handeln der Exekutive. Insofern scheint sicher: Die Krise der repräsentativen Demokratie hat auch die Verwaltung erfasst. Demonstrationen und Kundgebungen rund um Stuttgart 21, den Hochspannungsleitungs- oder Windparkbau, die Planungen über ein Endlager für wärmeentwickelnde, radioaktive Abfälle oder eben den Hambacher Forst liefern eindrückliche Beispiele. Die individuelle Akzeptanz für nach den regulären Verwaltungsverfahren getroffenen Entscheidungen scheint zu schwin-

¹ Stellvertretend: *W. Merkel*, *Aus Politik und Zeitgeschehen* 2011, 47ff., 50ff.

² Dazu bereits: *W. G. Vitzthum*, in: *Huber/Mößle/Stock* (Hrsg.), *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie – Symposium zum 60. Geburtstag von Peter Badura*, 1995, 71 ff.; *P. M. Huber*, in: *ders./Mößle/Stock* (Hrsg.), *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie – Symposium zum 60. Geburtstag von Peter Badura*, 1995, 105 ff.; *D. Grimm*, in: *Huber/Mößle/Stock* (Hrsg.), *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie. Symposium zum 60. Geburtstag von Peter Badura*, 1995, 3 ff.; *E. Hoppmann*, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 1989, 43; *F. Knöpfle*, *Politische Studien* 1978, 341 ff.; *A. Schwan*, *Grundwerte der Demokratie*, 1978; *S. Fritz*, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, 1970.

³ *D. Grimm*, in: *Huber/Mößle/Stock* (Hrsg.), *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie. Symposium zum 60. Geburtstag von Peter Badura*, 1995, 3; für eine frühe Ausnahme vgl.: *A. Merkel*, *Demokratie und Verwaltung*, 1923, 1.

⁴ #HambiBleibt ist der Hashtag für die Proteste gegen die Rodung des Hambacher Forstes in NRW: vgl. etwa: <https://twitter.com/HambiBleibt> (zuletzt aufgerufen am 01.11.2019); oder die Berichte unter: <https://www.zeit.de/thema/hambacher-forst> (zuletzt aufgerufen am 01.11.2019).

den. Bei den Diskussionen über Infrastrukturprojekte ist das NIMBY-Syndrom (NIMBY – „not in my backyard“) oder St. Florians-Prinzip⁵ in aller Munde. Zwar sehen die Verfassungen aller Länder mittlerweile direkt-demokratische Verfahren auf dem Gebiet der Legislative vor.⁶ Die Mitbestimmungserwartungen Einzelner bei Entscheidungen der Verwaltung⁷ scheinen dennoch nicht befriedigt.

Befördert wird die Krise der Verwaltung durch die sogenannte Digitalisierung. Sie hat das individuelle Kommunikationsverhalten grundlegend verändert. Soziale Netzwerke wie Facebook, Twitter oder Youtube individualisieren öffentlich zugängliche Informationen für ihre Nutzer. Dazu werden einzelne Informationen massenhaft geteilt und verbreiten sich „viral“. Doch nicht nur diese Individualisierung von Informationen beeinflusst das Verhalten Einzelner. Soziale Netzwerke generieren auch konkrete Mitbestimmungserwartungen: Youtube, Facebook und co. versprechen,

⁵ Dieses folgt dem früher geläufigen Brauch, bei einem Feuer den Schutzheiligen der Feuerwehren, St. Florian, anzurufen. Als ironische Verdrehung ist im Volksmund der Spruch bekannt „St. Florian, St. Florian, verschon' mein Haus, zünd' andre' an.“ Vgl. bei *F. Wittreck*, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 2011, 209, 219.

⁶ Vgl. die Regelungen zu Volksbegehren und Volksentscheid in: Art. 60 Abs. 3, 64 Abs. 3 VerfBaWü v. 11.11.1953, zul. geändert durch Gesetz v. 01.12.2015 (GBl. 1030, 1032); Art. 69-74 VerfHB v. 21.10.1947 (Brem.GBl. 251), zul. geändert durch Gesetz v. 27.01.2015 (Brem.GBl. 23); Art. 74 Verf.Bay, Fassung v. 15.12.1998 (GVBl. 991, 992, BayRS 100-1-I), zul. geändert durch Gesetz v. 11.11.2013 (GVBl. 638, 639, 640, 641, 642); Art. 3 Abs. 1, Art. 61-63, 100 Verf. B v. 23.11.1995 (GVBl. 779), zul. geändert durch Gesetz v. 22.03.2016 (GVBl. 114); Art. 75, 76, 79 VerfBBg v. 20.08.1992 (GVBl. I 298), zul. geändert durch Gesetz v. 18.03.2015 (GVBl. I Nr. 6); Art. 48, 50 VerfHH v. 06.06.1952 (HmbL I 100-a), zul. geändert durch Gesetz v. 03.07.2012 (HmbGVBl. 253); Art. 116 Abs. 1, 124 VerfH v. 01.12.1946 (GVBl. I 229, ber. GVBl. 1947 106 u. GVBl. 1948 68), zuletzt geändert durch Gesetz v. 12.12.2018 (GVBl. 752); Art. 55 Abs. 1, 59 Abs. 1, 60 Abs. 1 Verf.M-V v. 23.05.1993, (GVOBl. M-V 372), zul. geändert durch Gesetz v. 14.07.2016 (GVOBl. M-V 573); Art. 108, 108a, 109, 115 VerfRhPf v. 18.05.1947 (VOBl. 209), zul. geändert durch Gesetz v. 08.05.2015 (GVBl. 35); Art. 42 Abs. 1, 47 Abs. 1, 48 Abs. 1 Verf.Nds v. 19.05.1993 (Nds. GVBl. 107), zul. geändert durch Gesetz v. 30.06.2011 (Nds. GVBl. 210); Art. 67 Abs. 1, 68 Abs. 1, 69 Abs. 1 Verf.NRW v. 28.06.1950 (GV. NRW. 127), zul. geändert durch Gesetz v. 11.04.2019 (GV. NRW. 202); Art. 98, 98a, 99, 101 Verf.Saarl v. 15.12.1947 (Amtsbl. 1077), zul. geändert durch Gesetz v. 13.07.2016 (Amtsbl. I 710); Art. 71-74 Verf.S. v. 27.05.1992 (SächsGVBl. 243), zul. geändert durch Gesetz v. 11.07.2013 (SächsGVBl. 502); Art. 77 Abs. 2, 80, 81 Verf.S-A v. 16.07.1992 (GVBl. LSA 1992, 600) zul. geändert durch Gesetz v. 05.12.2004 (GVBl. LSA 494); Art. 44, 48, 49 VerfS-H v. 02.12.2014 (GVOBl. Schl.-H. 344, ber. 2015 41), zul. geändert durch Gesetz v. 19.12.2016 (GVOBl. Schl.-H. S. 1008); Art. 81 Abs. 2, 82 Verf.Thü v. 25.10.1993 (GVBl. 625), zul. geändert durch Gesetz v. 11.10.2004 (GVBl. 745).

⁷ Vgl. auch bei *U. Schliesky*, in: Schliesky/Schulz (Hrsg.), Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, 41; *B. Kornelius/D. Roth*, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel, Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, 2014, 10; *P. Norris*, Democratic Deficit, 2011, 169f.

ihren Nutzern „eine Stimme zu geben“.⁸ So suggerieren die Plattformen, jeder könne öffentliche Meinungen und Entscheidungen beeinflussen. Auch die Planungen der Verwaltung.

Während die allgemeinen und besonderen Verwaltungsgesetze erst seit etwa 2013 auf diese neuerlichen Entwicklungen reagieren,⁹ eröffnen das internationale wie das europäische Recht bereits seit einiger Zeit neue Beteiligungsmöglichkeiten. Auf supranationaler Ebene wurde die Krise der Exekutive früh erkannt. Seit den 1990er Jahren, und besonders in letzter Zeit, setzen hier Regeln, namentlich im Bereich des Umwelt- und Infrastrukturrechts, bei administrativen Entscheidungen auf die Verleihung individueller Mitbestimmungs- und Klagerechte. Sie sollen neben der Akzeptanz der Bürger¹⁰ die oftmals defizitäre Durchsetzung europäischer wie internationaler Schutzstandards erreichen und so einen Beitrag zum internationalen Umweltschutz leisten. Die Ziele der individuellen Mitbestimmungsrechte sind allerdings divers: mal steht die demokratische Partizipation, mal die Beteiligung benachteiligter Minderheiten im Vordergrund.

Entsprechend verzeichnet die aktuelle Rechtsentwicklung auf nationaler, vielmehr aber noch auf supranationaler Ebene eine Aufwertung der Rechte von Bürgern im Verhältnis zur Verwaltung. Bürgern werden Rechte verliehen, bei Entscheidungen der Verwaltung mitzuwirken bzw. im Rahmen von Entscheidungen der Verwaltung einbezogen zu werden. Auch die Verwaltungspraxis hat den faktischen Wert des Dialogs mit den Bürgern entdeckt. Sie bemüht sich, durch entsprechende Arrangements für die Akzeptanz ihrer Entscheidungen zu werben. Daher kommt es in der nationalen Verwaltungspraxis in zunehmendem Maße zu informellen Beteiligungen von Bürgern im Vorfeld exekutiver Entscheidungen, sei es durch sogenannte Bürgerdialoge, Infomärkte, runde Tische oder Bürgerversammlungen.¹¹ Teilweise haben diese Praktiken bereits einen rechtlichen Rahmen gefun-

⁸ Vgl. unter: <https://www.youtube.com/yt/about/> (zuletzt aufgerufen am 01.11.2019). Ähnliches gilt für Facebook und Twitter: vgl.: *J.-H. Schmidt*, in: Gorr/Bauer (Hrsg.), *Gehirne unter Spannung: Kognition, Emotion und Identität im digitalen Zeitalter*, 2019, 41.

⁹ Siehe dazu Kapitel 2, C. I. 3 und Kapitel 3, D. III.

¹⁰ Dadurch, dass dieser Text Begriffe wie „Bürgerbeteiligung“ oder „Bürger“ (auch) in ihrem historischen Kontext diskutiert, ist eine zuweilen auch vorrangige oder alleinige Bezugnahme des vorliegenden Textes auf das männliche Geschlecht unvermeidlich. Insofern werden dann die maskulinen Bezeichnungen dieser Begriffe verwendet. Dies schließt jedoch keinesfalls aus, dass mit diesen Begriffen Personen anderen Geschlechts erfasst werden. Die Verwendung der maskulinen Form dient allein besserer Lesbarkeit des Textes.

¹¹ Verwaltungen setzen bereits heute auf informelle Beteiligungsmöglichkeiten, die auch gestalterische Elemente beinhalten. Vgl. den Stadtdialog „Zukunftsplan“ der Hansestadt Rostock, unter: <https://zukunftsplan-rostock.de/übersicht> (zuletzt aufgerufen am 01.11.2019).

den: neuere Gesetze, wie §25 Abs.3 VwVfG oder auch §3 Abs.2 BauGB, regen standardmäßig eine frühe Beteiligung vor Antragstellung bei der Planung von Infrastrukturprojekten an, und setzen auf den Dialog mit Bürgern im Vorfeld von Entscheidungen.¹² Teils wird die Beteiligung aber auch jenseits von gesetzlichen Bestimmungen ermöglicht: als sogenannte informelle Beteiligung.

Die Einwirkung dieser neuen Regeln auf das Verhältnis von Staat und Bürgern sind weitreichend. Das supranationale Recht, die Bestimmungen neuerer Gesetze wie auch die skizzierte Verwaltungspraxis verändern das bisher in Deutschland geltende Verständnis von der Ausgestaltung der Beziehung zwischen Bürger und Verwaltung. Diese Veränderungen sind grundlegend. Zumeist wirken sie zugunsten der Bürger.¹³ Sie werten ihre Rolle gegenüber der Verwaltung auf. Daraus ergeben sich Umgestaltungen des Verwaltungsverfahrens und, mittelbar, des anschließenden Verwaltungsgerichtsverfahrens.¹⁴ Zwei grundlegende Aspekte dieser Veränderungen im Verhältnis von Bürger und Verwaltung stehen im Zentrum dieser Arbeit:

1. Die Modifikationen der Grundlage des Verhältnisses zwischen Bürgern und Verwaltung, da die neuen Verwaltungspraktiken und Gesetze grundlegende Weichenstellungen für dieses Verhältnis setzen. Sie prägen Verständnisse von Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, der Rolle prozeduraler Rechte im allgemeinen Verwaltungsrecht sowie als Bestandteil grundrechtlicher Garantien¹⁵ und nicht zuletzt der demokratischen Legitimation der Verwaltungsentscheidung.¹⁶

2. Veränderungen des Verständnisses des Verwaltungsverfahrens, insbesondere des Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung. Indem etwa der Dialog mit den Bürgern oder die Transparenz des Entscheidungsverfahrens in den Vordergrund tritt, treten neue Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung am Verwaltungsverfahren auf den Plan. Sie ersetzen oder ergänzen bislang herrschende Verständnisse. Zunächst verändern sie die informationskoordinatorische Funktion von Öffentlichkeitsbeteiligung. Nach die-

¹² Dazu: *B. Peters*, Die Öffentliche Verwaltung 2015, 629ff.; *U. Smeddinck/U. Roßegger*, Natur und Recht 2013, 548ff.

¹³ Für den Wandel des Begriffs der Öffentlichkeit vgl.: *J. Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 2015.

¹⁴ Für den durch die hier skizzierten Entwicklungen begründeten Wandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit *B. W. Wegener*, Juristen Zeitung 2016, 829; *C. Steinbeiß-Winkelmann*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2016, 713ff. Grundlegend: *K. F. Gärditz*, Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts – Umfang des Verwaltungsrechtsschutzes auf dem Prüfstand – Gutachten D zum 71. Deutschen Juristentag, 2016, 20ff.

¹⁵ Dazu sogleich, Kapitel 3, B.

¹⁶ Dazu sogleich, Kapitel 4.

ser dienten Einwendungen der Bürger zuvörderst der Informationsbeschaffung der Behörde.¹⁷ Auf ihrer Grundlage konnte die Verwaltung dann eine materiell richtige Entscheidung fällen. Darüber hinaus verändern sie die seit den 1980er Jahren anerkannte Rechtsschutzfunktion von Öffentlichkeitsbeteiligung.¹⁸ Diese wird im Allgemeinen aus der Schutzfunktion der Grundrechte abgeleitet. In den Fällen, in denen anderweit eine Grundrechtsverletzung droht, verleihen die Regeln der Öffentlichkeitsbeteiligung einen vorgelagerten Grundrechtsschutz.¹⁹

Die sich aus dieser Ausgangslage ergebenden Fragestellungen für die Stellung der Exekutive im Staats-, Verfassungs- und Verwaltungsrecht sind vielfältig: Verliert die Exekutive durch die Beteiligung der Öffentlichkeit ihre traditionelle Letztentscheidungskompetenz? Wird ihre Entscheidung in bestimmten Fällen durch Judikative oder Legislative überholbar gemacht? Werden ihre Entscheidungen durch Anforderungen an Transparenz und Akzeptanz der erhöhten Kontrolle der Bürger²⁰ ausgesetzt?

Zusammen fließen diese Fragestellungen im Bereich der Legitimation exekutiver Herrschaft. Hier sind die Veränderungen auch besonders folgenreich: Die Auffassung von der demokratischen Legitimation der Verwaltung wurde lange von der Vorstellung bestimmt, dass für die Legitimation exekutiver Entscheidungen in personell-organisatorischer Hinsicht allein der Wahlakt des Einzelnen maßgeblich sei.²¹ In sachlich-inhaltlicher Hinsicht wurden als Legitimationsgrundlage die durch das Parlament erlassenen Gesetze hinzugezogen.²² Die Beteiligung der Öffentlichkeit begründete keine Legitimationsgrundlage für exekutive Entscheidungen.

Nun aber legen die neueren Regeln und Ansätze nahe, die Beteiligung von Bürgern an Entscheidungen der Verwaltung könne einen Beitrag zur demokratischen Legitimation exekutiver Entscheidung leisten. Dies gilt insbesondere, da die Öffentlichkeitsbeteiligung den Dialog mit der Verwaltung und die Akzeptanz der Planungen in den Vordergrund stellt. Dadurch kann sie als ein weiteres Element zur traditionell-herrschenden Konzeption der Legitimation durch die Wahl des Parlaments hinzutreten.

¹⁷ Vgl. A. Debus, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 32. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e. V. 2008, 2009, 188 f.

¹⁸ W. Blümel, in: Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, 1972, 9 ff.

¹⁹ BVerfGE 53, 30 ff., Rn. 64 f.

²⁰ Diese Frage stellte bereits M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl. 1976, 836, angesichts der Feststellung von der Zunahme der Komplexität staatlicher Bürokratie.

²¹ Dazu unten, Kapitel 4, F. III.

²² Dazu unten, Kapitel 4, F. III.

B. Ziel

Die veränderten Parameter der Mitwirkung des Bürgers bei Verwaltungsentscheidungen geben Anlass, die verfassungsrechtliche wie verfassungstheoretische Basis des Verhältnisses zwischen Bürger und Exekutive neu zu überdenken. Dies betrifft unter anderem Fragen der Wandelung der Anforderungen von Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und dem Umfang prozeduraler Rechte. Vor allem aber erfassen diese Veränderungen die Voraussetzungen und Bedarfe der Legitimation des Verwaltungshandelns sowie ihre theoretische Begründung. Denn sie prägen ein modernes, horizontal orientiertes Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung. Dieses sieht – durch internationale wie europäische Vorgaben beeinflusst – sogar besondere Institutionen für die Beteiligung der Bürger vor. Insofern stoßen bisherige Erklärungsmodelle für die Legitimation der Verwaltung an ihre Grenzen. Die Frage nach der legitimierenden Funktion von Öffentlichkeitsbeteiligung steht daher im Zentrum dieser Arbeit. Auf sie konzentrieren sich die Ausführungen.

Diese Arbeit bestimmt die Möglichkeiten und Grenzen sowie die Kriterien der Rückanbindung staatlicher Verwaltungsentscheidungen an den Bürger. Dazu nimmt sie Bezug auf die Voraussetzungen, Anforderungen und Grenzen von und an die Beteiligung der Öffentlichkeit an den Entscheidungen der Verwaltung, wie sie sich nach internationalem, europäischem sowie dem deutschen Recht stellen. Sie diskutiert die bestehenden verfassungsmäßigen Voraussetzungen demokratischer Legitimation – und ihre Alternativen. Für weitere Erklärungen der Legitimation von Verwaltungshandeln durch Partizipation erwägt sie Ansätze und Lösungen, wie sie etwa im französischen, US-amerikanischen, britischen oder schweizerischen Recht realisiert wurden. Auf dieser Grundlage entwickelt die Arbeit Anforderungen und Elemente einer reformierten Sicht auf die (demokratische) Legitimation exekutiver Entscheidungen.

C. Abgrenzung zu bereits existierender Literatur

Mit dem vorgenannten Ziel reiht sich die Arbeit in eine Reihe grundlegender Untersuchungen über Partizipation,²³ die demokratische Legitimation staatlichen Handelns²⁴ oder von Verwaltungstätigkeit ein.²⁵ Daneben er-

²³ D. Steiger, *Der partizipative Staat. Beteiligung natürlicher Personen an der Ausübung von Staatsgewalt im Verfassungs-, Verwaltungs- und Prozessrecht*, 2016.

²⁴ C. D. Classen, *Demokratische Legitimation im offenen Rechtsstaat: zur Beeinflussung des Demokratieprinzips durch Rechtsstaatlichkeit und internationale Offenheit*, 2009; C. D. Classen, *Archiv des öffentlichen Rechts* 1994, 238ff.

gänzt sie den bestehenden Kanon der Abhandlungen über die Internationalisierung und Europäisierung von Verwaltungstätigkeit.²⁶ Zwar wurden bereits Arbeiten über Partizipation oder Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Infrastrukturplanungen verfasst.²⁷ Auch finden sich einige grundlegende Erkundungen des Verhältnisses von Bürgern und Verwaltung.²⁸ Insbesondere Baer widmete sich dem gesamten Kanon der verwaltungsrechtlichen Regeln, die das Verhältnis von Bürger und Verwaltung bestimmen. Sie beschränkte sich jedoch nicht auf eine Erforschung der besonderen Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Zumeist erarbeiten die Autoren der vorgenannten Arbeiten Theorien und Lösungen für das nationale Verwaltungs- und Verfassungsrechtssystem.²⁹ Verschiedentlich beziehen sich die Ausführungen auch auf die Aus-

²⁵ Siehe *H. Buchstein*, in: Flügel-Martinsen u. a. (Hrsg.), *Deliberative Kritik-Kritik der Deliberation*, Festschrift für Rainer Schmalz-Bruns, 2014, 149ff. *C. D. Clasen*, *Demokratische Legitimation im offenen Rechtsstaat: zur Beeinflussung des Demokratieprinzips durch Rechtsstaatlichkeit und internationale Offenheit*, 2009; *S. Unger*, *Das Verfassungsprinzip der Demokratie: Normstruktur und Norminhalt des grundgesetzlichen Demokratieprinzips*, 2008; *C. Möllers*, *Gewaltengliederung*, 2005, 112ff.; *M. Jestaedt*, *Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung: Entscheidungsteilhaber Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie*, 1993; *E. Emde*, *Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung*, 1991; *E. Schmidt-Aßmann*, *Archiv des Öffentlichen Rechts* 1991, 329ff.; *D. Czybulka*, *Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung: unter Berücksichtigung ihrer Organisation sowie der Entstehungsgeschichte zum Grundgesetz*, 1989; *T. Würtenberger*, *Die Legitimität staatlicher Herrschaft*, 1973.

²⁶ Für die Internationalisierung vgl. *E. Schmidt-Aßmann*, in: Voßkuhle/Bumke/Meinel (Hrsg.), *Der Staat – Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Deutsches und Europäisches Öffentliches Recht – Beiheft 21 – Verabschiedung und Wiederentdeckung des Staates im Spannungsfeld der Disziplinen*, 2013, 267ff.; *C. Tietje*, *Rechtstheorie* 2008, 255ff.; *C. Möllers/A. Voßkuhle/C. Walter*, *Internationales Verwaltungsrecht*, 2007; *F. C. Mayer*, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht*, 2007, 49ff.; *W. Durner*, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht*, 2007, 121ff.; *M. Rossi*, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht*, 2007, 165ff.; *K.-H. Ladeur*, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht*, 2007, 375ff.; *M. Ruffert*, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht*, 2007, 395ff. Für das noch weitaus intensiver beforschte Feld der Europäisierung siehe aus der Literatur der letzten 10 Jahre: *K.-P. Sommermann*, in: *Sommermann/Schaffarzik*, *Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Europäischen Union*, 2019, 189ff.; *C. Sangenstedt*, in: *Raetzke/Feldmann/Akos* (Hrsg.), *Aus der Werkstatt des Nuklearrechts*, 2016, 79ff.; *F. Schoch*, *Juridica International* 2014, 102ff.; *S. Schlacke*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2014, 11; *T. Siegel*, *Europäisierung des Öffentlichen Rechts*, 2012; *A. S. Gerontas*, *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns*, 2011; *C. Steinbeiß-Winkelmann*, *Neue Juristische Wochenschrift* 2010, 1233; *F. Schoch*, *Baden-Württembergische Verwaltungsblätter* 1999, 241.

²⁷ *G. Hermes*, *Staatliche Infrastrukturverantwortung*, 1998.

²⁸ *P. M. Cancik*, *Verwaltung und Öffentlichkeit in Preußen*, 2007; *S. Baer*, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht, *Subjektkonstruktion durch Leitbilder im Staat*, 2006.

²⁹ Für einen frühen Beitrag siehe *U. Graffe*, *Die Beteiligung des Bürgers an umwelt-*

übung sämtlicher staatlicher Hoheitsgewalt.³⁰ Zwar stellt dies die besondere Bedeutung der Beteiligung des Bürgers an staatlichen Entscheidungen heraus. Gewaltenübergreifende Ausführungen ignorieren jedoch die besondere Funktion der Exekutive, auch im Verhältnis zu den anderen beiden Gewalten. Alternativ diskutieren Autoren lediglich ausgewählte Einzelfragen des Problemfelds, etwa Volksentscheide oder bestimmte Verwaltungsverfahren, im Rahmen derer die Öffentlichkeitsbeteiligung zuletzt relevant geworden ist.³¹ Teils wird das Thema auch vornehmlich aus historischer³² oder interdisziplinärer³³ Perspektive betrachtet. Derartige Abhandlungen liefern zwar wertvolle Erkenntnisse über die Ursprünge der Öffentlichkeitsbeteiligung, die sich insbesondere seit den 1970er Jahren nicht nur mehr in den Rechtswissenschaften ausmachen lassen. Auch haben einige kürzere Abhandlungen bereits die durch das internationale und europäische Recht angestoßenen Veränderungen des Verhältnisses zwischen Bürger und Verwaltung aufgegriffen.³⁴ Trotz allem fehlt bislang eine Abhandlung neueren Datums,³⁵ die einen Bezug zu den aktuellen europäischen³⁶ und internationalen Vorgaben an die Legitimation von Verwaltungstätigkeit herstellt. Ebenso wenige Vorschläge erarbeiten Lösungen aufgrund rechtsvergleichender Grundlagen.

schutzrechtlich relevanten Verfahren unter besonderer Berücksichtigung des VwVfG, 1980.

³⁰ D. Steiger, Der partizipative Staat. Beteiligung natürlicher Personen an der Ausübung von Staatsgewalt im Verfassungs-, Verwaltungs- und Prozessrecht, 2016; C. D. Classen, Demokratische Legitimation im offenen Rechtsstaat, 2009; C. D. Classen, Archiv des Öffentlichen Rechts 1994, 238.

³¹ J. Ziekow/C. L. Lee, Wandlungen im Verhältnis zwischen Bürger und Staat – Vorträge auf dem 1. deutsch-taiwanesischen vergleichenden Symposium zum öffentlichen Recht vom 31. Oktober bis 1. November 2013 in Speyer, 2015; M. Martini/E. Wagner (Hrsg.), Transparenz, Partizipation, Kollaboration – die digitale Verwaltung neu denken, 2013; R. Rhodius, Mehr Legitimität? Zur Wirksamkeit partizipativer Verfahren in räumlichen Planungsprozessen, 2012; M. Martini, Wenn das Volk (mit)entscheidet, 2011; C. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, 256 ff., 376 ff., hauptsächlich mit Bezug auf die verfassungsrechtliche Beziehung zwischen Bürger und Verwaltung.

³² P. M. Cancik, Verwaltung und Öffentlichkeit in Preußen, 2007.

³³ M. Zschesche, Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren, 2015.

³⁴ H.-H. Trute, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, 2. Aufl. 2012, 413 ff.; N. Petersen, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 2010, 137; M. Kotzur, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, 351 ff.

³⁵ Neuerdings: D. Steiger, Der partizipative Staat. Beteiligung natürlicher Personen an der Ausübung von Staatsgewalt im Verfassungs-, Verwaltungs- und Prozessrecht, 2016. Dazu jedoch unten, Kapitel 4.

³⁶ Dazu aber: J. Martin, Das Steuerungskonzept der informierten Öffentlichkeit, 2012, 232 ff.

D. Referenzgebiet Infrastrukturrecht

Wie bereits in der Einleitung dieses Kapitels erkennbar wurde, ist ein wesentliches Anwendungsfeld, in dessen Rahmen die Mitbestimmungserwartungen Einzelner augenscheinlich werden und geworden sind, das Gebiet der Infrastrukturplanung bzw. das der sogenannten Großprojekte.³⁷

Daher greift auch die vorliegende Arbeit für die Darstellung der Voraussetzungen und Grenzen der legitimatorischen Wirkung von Öffentlichkeitsbeteiligung – soweit möglich – auf die internationalen, europäischen und nationalen Vorgaben über die Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltbezogenen Infrastrukturprojekten zurück. Diese sind nach einem weiten Verständnis all jene Anlagen- und Infrastrukturvorhaben, welche aufgrund der Intensität der Beeinträchtigung von Interessen überörtliche Bedeutung erlangen. Sie betreffen also entweder Allgemeinwohlintereessen wie etwa Umwelt- oder Finanzinteressen oder die Interessen betroffener Dritter. Dies mag der Fall sein, weil sie umweltpolitisch umstritten sind, eine Vielzahl von Einwendungen im Genehmigungsverfahren provozieren, besonders kostenintensiv sind oder raumbedeutsam i. S. d. § 3 Nr. 6 ROG³⁸ auf gemeindlichen Raum einwirken.

Das diese Projekte betreffende Rechtsfeld des Planungs- und Genehmigungsrechts entwickelt sich in den letzten Jahren rasant.³⁹ Es vermag den legitimatorischen Konflikten im Zentrum dieser Arbeit besonderen Ausdruck zu verleihen: Einerseits besteht ein gesamtgesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit bestimmter Infrastrukturprojekte, allen voran aus dem Bereich der Energieinfrastruktur, der auch in den Zielbestimmungen der einschlägigen Gesetze niedergelegt ist.⁴⁰ Auf der anderen Seite ist der

³⁷ Vgl. *Deutsches Institut für Urbanistik*, Das 3×3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten, Status-quo und Perspektiven, Studie im Auftrag des Bundesumweltamtes, 2017.

³⁸ V. 22.12.2008 (BGBl. I 2986), zuletzt geändert durch Gesetz v. 20.07.2017 (BGBl. I 2808).

³⁹ Vgl. die entsprechenden Gesetze und Vorschriften: UmwRG (v. 23.08.2017 [BGBl. I 3290], zul. geändert durch Gesetz vom 17.12.2018 [BGBl. I S. 2549]; StandAG (v. 05.05.2017 [BGBl. I 1074], zul. geändert durch Gesetz v. 20.07.2017 (BGBl. I 2808)), § 25 III VwVfG (v. 23.01.2003 [BGBl. I 102], zul. geändert durch Gesetz v. 18.12.2018 (BGBl. I 2639)), NABEG (v. 28.07.2011 [BGBl. I 1690], zul. geändert durch Gesetz v. 13.05.2019 (BGBl. I 706) und EnWG (v. 07.07.2005 [BGBl. I 1970, 3621], zul. geändert durch Gesetz v. 13.05.2019 (BGBl. I 706)).

⁴⁰ Siehe nur: § 1 NABEG („Dieses Gesetz schafft die Grundlage für einen rechts-sicheren, transparenten, effizienten und umweltverträglichen Ausbau des Übertragungsnetzes sowie dessen Ertüchtigung“), § 1 Nr. 1 AtG (v. 15.07.1985 [BGBl. I 1565], zul. geändert durch Gesetz v. 10.07.2018 (BGBl. I S. 1122, 1124)) („die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet zu beenden und bis zum Zeitpunkt der Beendigung den geordneten Betrieb sicherzustellen“).

individuelle Widerstand gegen diese Projekte besonders groß. Denn oftmals sind die Projekte Gegenstand vielfältiger politischer Kontroversen. Dies veranlasst wiederum Einzelne zu Diskussionen über oder zu Protesten und Widerstand gegen diese Projekte. Zudem wird dieses Feld zunehmend von internationalen und europäischen Regelungen überformt. In jedem Fall verknüpfen sich im Bereich des Infrastrukturrechts – in der Regel durch dynamische Verweise – mehrere Rechtsebenen.⁴¹ Die globalen Regeln zum Klima- und Umweltschutz, wie sie etwa in der Espoo- und Aarhus Konvention oder dem zuletzt im Dezember 2015 abgeschlossenen Paris Abkommen enthalten sind, können hier beispielhaft genannt werden. Aufgrund der Ratifikation dieser Abkommen durch die EU sind sie fester Bestandteil des Rechtes der Europäischen Union und haben in zahlreichen Akten des EU Primärrechts Umsetzung erfahren. Weiterhin sehen auch andere Rechtsakte der EU wie etwa die in 2013 erlassene Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur besondere Regeln über die Beteiligung der Öffentlichkeit vor.⁴²

Dennoch wird hinsichtlich der besonders augenscheinlichen Veränderungen der Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Infrastruktur- bzw. Umweltrechts bisweilen vertreten, dass die dortigen Entwicklungen vornehmlich als Sonderphänomen zu betrachten seien. Sie könnten keine Auskunft über die Entwicklungen im allgemeinen Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrechts geben.⁴³ Dem kann entgegengehalten werden, dass die Vorgaben des europäischen, internationalen und nationalen Infrastruktur- und Verwaltungsverfahrenrechts bereits weite Teile des deutschen allgemeinen wie besonderen Verwaltungsrechts beherrschen. Vorschriften wie § 25 Abs. 3 VwVfG demonstrieren eindrücklich, dass auch das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht von den Veränderungen des Rechts der Öffentlichkeitsbeteiligung erfasst wird.⁴⁴ Ver-

⁴¹ M. Ruffert, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, 411, der auch darauf hinweist, dass durch die Verweisteknik Probleme der „Rechtssicherheit sowie der Legitimation des durch Verweis inkorporierten Rechts“ entstehen.

⁴² Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. April 2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009. Europäische Union, 2013; siehe auch: Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, ABl. EU L 348/1. Europäische Union, 2013.

⁴³ K. F. Gärditz, Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts – Umfang des Verwaltungsrechtsschutzes auf dem Prüfstand – Gutachten D zum 71. Deutschen Juristentag, 2016, 26.

⁴⁴ Eine erneute Novelle des UmwRG, welche weitestgehend eine Abschaffung mate-

Sachverzeichnis

- Aarhus Konvention 220 ff., 286, 337
Abstimmungen 36, 109 f., 147 ff.
Adressat 152, 242
Aktive Beteiligung 100 ff., 301 ff.
Akzeptanz 40, 46, 114 ff., 175, 212, 335
Allgemeinheit 24 ff., 166, 306, 319
Anerkannte Naturschutzverbände 78, 122
Anhörung 78, 82 f., 199, 221 ff., 240 f., 245, 255
Anhörungsbehörde 72 f., 82 f., 117
Anhörungsverfahren 73, 188
Anlagengenehmigungsverfahren 85 ff., 108, 110, 222
Anspruch auf effektiven Rechtsschutz 113 ff., 165, 198 f., 226 ff., 309, 313
Asse 89 f.
Atomrecht 41, 89 f., 93
Auslegung
– verfassungsrechtliche 151 ff.
- Baugenehmigungsverfahren 69, 96
Baurecht 43, 69, 96 ff.
Bergrecht 86, 92 ff., 110, 374
Beschleunigungsgesetze 42, 47
Beteiligungsrechte 113, 136, 137, 234 ff., 314, 334
– Inhaber 63 ff., 21
Betriebsplan 93 ff.
Biodiversitätskonvention 201, 210, 214 f.
Bürger 17 ff.
Bürgerbeteiligung 35 ff.
Bürgerdialoge 103
Bürgergesellschaft 19
Bürgerinitiative, europäische 278
Bürgertum 25
Bürgerversammlung 3, 103, 190
- Carole Pateman 186 ff.
Concertation préalable 320 ff.
- De minimis non curat praetor 123
Débat public 321 ff.
Demokratiemodelle/-verständnisse 165 ff., 338 ff.
– Assoziatives Modell 189 ff.
– Deliberatives Modell 181 ff., 345 f.
– Monistisches Modell 159 ff.
– Partizipative Demokratie 186 ff.
Demokratieprinzip 146 ff.
Demokratische Legitimation 143
Demokratisierung 48, 268, 324
Demokratisierung der Verwaltung 324
Digitalisierung 371, 1 f., 28
Djurgården-Entscheidung 309, 312
Dokumentenzugangsverordnung 289 ff., 298, 311
- Echokammern 26 f.
Effektive Beteiligung 231 f., 240, 255
– Großbritannien 264, 323 ff.
Enquête publique 320 ff.
Entscheidungsherrschaft 134 ff, 259, 314, 329
Entscheidungskontrolle 116, 134, 314, 316
Environmental rights 208
EnWG und NABEG 97 ff.
Ergebnistransparenz 29
Erlaubnis 93 f.
Erörterungstermin 44, 62, 72 f., 75, 77
Escazú Übereinkommen 256, 333
Espoo-Konvention 203, 211, 217 f., 261, 334
Europa der Bürger 270 ff., 288, 293, 370

- Europäischer Bürgerbeauftragter 279 ff., 281
 Europäisches Demokratieverständnis 276 ff.
 Europäisierung 264 ff.
 European Governance 271 f.
 Exekutive, Funktionsfähigkeit der 38, 164

 Fachkonferenz Teilgebiete 105
 Fairness 182, 184, 218, 372
 Fehlerheilung 123 ff.
 Filterblasen 27
 Fluglärm Ausschuss 83, 85, 171
 Fluglärmkommission 83 ff.
 Flugrouten 84
 Frankreich 317 ff.

 Gemeinwesen 19 ff., 24, 163, 167
 Genehmigungsverfahren 42
 Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz 64 ff., 85 f.
 Gentechnikrecht 91 ff.
 Gesunde Umwelt, Recht auf 208, 213
 Gewaltenteilungsprinzip 342, 149 f, 158
 Globalisierte (Umwelt-)Verwaltung 172
 Grundrechte, Schutzpflichten 61 f.
 Grundsatz eines fairen Verwaltungsverfahrens 38
 Guerra gegen Italien 246
 Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters 255
 Gute Verwaltung 282 ff.

 Heiner Geißler 106
 Herrenchiemsee 153, 155
 Human rights turn 202 f., 208, 235, 333
 Identitätskontrolle 356 ff.

 Immissionsschutzrecht 89
 Industrieemissionsrichtlinie 87 f., 289, 293
 Informationsanspruch 30, 294
 Informationspflichten 294
 Informationsplattform 104
 Infrastructure Act 2015 325 f.
 Infrastrukturbeschleunigungsgesetz 44
 Infrastrukturplanungen 64 f., 316
 Infrastrukturrecht 9 ff., 23, 317
 Inhaltstransparenz 29
 Input/Output 114, 157, 177
 Institutionelle Legitimation 53, 216 ff.
 Internationale Offenheit 353 ff., 368
 Internationalisierte Demokratie 343 ff.
 Internationalisierung 204 ff., 356 f.
 – Definition 204 ff.
 Internetportale 76 f., 297, 289
 IVU-Richtlinie 289

 Jedermannöffentlichkeit 85, 32 f.
 John Dryzek 182, 345 ff.
 Jugendliche 22, 32, 69 f.
 Jürgen Habermas 183 ff., 347

 Klagebefugnis 59, 131 ff., 191, 373
 Klimarahmenabkommen 201, 210, 213
 Konsultation 102, 219, 221 ff., 238, 301 ff.
 Kontrolle der Verwaltung 342, 348
 Kooperation 181, 238, 339
 Kosmopolitische Demokratie 360, 343 ff.

 L'Erablière gegen Frankreich 250 ff.
 Legalität 140 ff.
 Legitimation 143 ff.
 – funktional-institutionelle 161
 – personell-organisatorische 5, 161 ff.
 – sachlich-inhaltliche 5, 161, 169
 – von Verwaltungsentscheidungen 164 ff.
 Legitimationsgeber 147, 160, 184, 340
 Legitimationskette 162, 164, 176
 Legitimationsmodelle 156 ff., 178
 Legitimationsmodi 160, 339
 Legitimität 144 ff.
 – Definition 144 ff.
 Liberalismus 156 ff.

 Marginalisierte Gruppen 224 f., 260 f.
 Massenverfahren 95

- Maßnahmegesetzvorbereitungsgesetz 45
- Mediation 106 ff.
- Minamata Abkommen 202, 210 ff., 220 ff.
- Minderheitenschutz 157, 366 f.
- Ministerialverwaltung 161, 169 f., 339
- Missbrauch 121 ff, 308
- Mitbestimmung 196
- Mitbestimmungserwartungen 1 f.
- Mitentscheidungsverfahren 101 f.
- Modernisierungsdebatte 36, 48
- Monistisches Demokratiemodell 159 ff.
- Ergänzungen 177 ff.
 - Herausforderungen 165 ff.
 - Legitimationsvorsprung 168
 - Volksbegriff 166 ff.
- Mühlheim-Kärlich-Entscheidung 58
- Nachbar 69
- Nachhaltigkeit 214, 286
- Nagoya-Protokoll 210, 214 ff.
- Nationales Begleitgremium 105
- Natürliche Ressourcen 221, 225, 239 ff.
- Naturschutz- oder Umweltvereinigun-
gen (Naturschutzverbände) 122 f.,
189
- Nicaragua-Fall 203, 254
- Niklas Luhmann 47, 140, 163, 189 ff.
- NIMBY-Syndrom 2, 178
- Objektiver Rechtsschutz 228, 313
- Öffentlichkeit
- Allgemeine 63 f., 95 f., 136, 295, 304
 - Betroffene 22, 31, 63 ff., 110, 222,
305 f.
 - Implementationshelfer 275 f.
 - Informierte 274 f.
 - Interessierte 64
 - Repräsentanten 51, 65, 84 f., 192, 307
 - Wächterrolle 275 ff.
 - Wandelungsprozess 27
- Öffentlichkeiten 25 ff.
- Öffentlichkeitsbeteiligung 25 ff.
- Allgemeiner Rechtsgrundsatz 257 ff.
 - Allgemeines Prinzip 257 ff.
 - Beitrag zur Verwaltungslegitimation
161 ff., 365
 - Berücksichtigung der Interessen 31
ff, 165 ff., 192 ff.
 - Durchsetzbarkeit 112 ff., 327
 - Durchsetzung 226 ff., 274 ff., 314 ff.,
333
 - Einfluss auf die Verwaltungsent-
scheidung 57 ff., 112 ff., 307, 363
 - Entscheidungsherrschaft 116, 134,
259, 314, 329
 - Ergebnis 67, 108, 112 ff., 117, 265,
297, 306
 - Europäisierung 263 ff., 269 ff.
 - Fakultative 42, 66, 327
 - Fehlende 36, 63, 123, 126, 133
 - Fehler der 62, 123, 130 ff., 312
 - Frühe 31, 45, 66 ff.
 - Funktionen der 38 ff., 165, 186
 - Im engeren Sinne 51, 106, 110
 - Im weiteren Sinne 106 ff.
 - Individuelles Recht 60, 244, 334
 - Informationsfunktion 38, 114 ff.,
293
 - Input 114, 157
 - Legitimierenden Funktion 6, 57 ff.,
164 f.
 - Menschenrecht 234 ff.
 - Im monistischen Demokratiemodell
169 ff.
 - Output 114 ff.
 - Quantitative 53, 97, 244, 301 ff., 337
 - Recht auf Beteiligung 56, 58 f.
 - Rechtsschutzfunktion 62, 65, 112 f.
 - Umweltvölkervertragsrechtliche
Ziele 211 ff.
 - Vorgelagerter Grundrechtsschutz 5,
39, 90, 113, 342
- Öffentlichkeitsbeteiligungsverordnung
289 f.
- Öffentlichkeitsgrundsatz 280
- Okyay und andere gegen Türkei 249
- Ordnungsverwaltung 41
- Parlamentarischer Rat 154
- Partizipation 34 ff., 46 ff., 188, 314
- Definition 47
- Partizipationsleiter 50
- Planergänzung 127 ff.
- Planerhaltung 127 ff.

- Planfeststellungsverfahren 31, 62, 67f.,
 71 ff., 79 ff., 99
 Planning Act 2008 325
 Planungszelle 37, 40
 Planvereinheitlichungsgesetz 40
 Pluralistische Demokratieverständnisse
 155 ff., 174 ff.
 Polis 25
 Politische Theorie 28, 145
 Präklusion 119 ff, 308
 Prinzip der Betroffenheit 167
 Prinzip der gemeinsamen aber differen-
 zierten Verantwortung 230
 Privatsphäre 19, 26
 Prozedurale Legitimation 179 ff.
 Prozedurale Rechte 58 ff.
 Prozeduralisierung 268, 324
 Publizität 63, 165, 295, 372

 Rat der Regionen 105
 Raumplanung 73, 105
 Recht auf ein unparteiisches Gericht
 284 ff.
 Recht auf einen wirksamen Rechts-
 behelf 284 ff.
 Recht auf Leben 238
 Rechtspositionen 60, 124, 228
 Rechtsschutz 38, 309 ff., 313
 Rechtsstaatlichkeit 144, 158, 165, 198,
 271, 282, 360
 Reflexives Recht 180 f.
 Repräsentanten 192, 307
 Repräsentation 25, 39
 Repräsentative Demokratie 168, 159 ff.
 Repräsentativität 192
 Repräsentativ-liberale Deliberation
 183 ff.
 Republikanismus 18 f., 156 f.
 Rio-Erklärung 201 ff., 208 f.

 Saatenkriege 215
 Sachverständnispapartizipation 122
 Schädigungsverbot 212 f., 218, 232, 377
 Schwangerschaftsabbruch-Entschei-
 dung 61
 Schweiz 12, 109, 112
 Sdruženi Jihočeské Matky 247
 Solange-Rechtsprechung 356

 Sonderbetriebspläne 93 ff.
 Sozialwissenschaften 112 ff., 36 f., 49
 Soziologie 145
 StandAG 97 ff., 102 ff., 335, 369, 375
 Stellungnahmeverfahren 102, 104, 110,
 222, 320 f.
 Stockholmer Erklärung über Umwelt
 und Entwicklung 208, 234
 Subjektive-öffentliche Rechte 21, 59 ff.,
 124, 131, 312
 Subsidiarität 279 f.
 Subsidiaritätsprinzip 280
 SUP-Richtlinie 290 ff.

 Taskin gegen Türkei 248 ff.
 TenE-VO 298 ff.
 Transnationale deliberative Demokra-
 tie 345 ff.
 Transparenz 29 ff., 175 ff., 278 ff.
 Transparenzgebot 29 ff.
 Transparenzpflichten 30 ff.

 UI-Richtlinie 294 ff., 305, 311
 Ultra-vires Kontrolle 356 f.
 Umweltbewegung 36
 Umweltbezogene Rechte 208 f.
 Umweltgerechtigkeit 213 f., 224
 Umweltorganisationen (Umweltver-
 bände) 122 ff, 132 f., 227 ff., 247 ff.
 260, 304 ff.
 Umweltverträglichkeitsprüfung 75,
 256
 – Fehler der 126
 Unionsbürgerschaft 270 ff., 277 ff.
 Unparteiische Behandlung 283 ff.
 UVP-Richtlinie 293 ff.
 Uwe Volkmann 175 ff.

 Vereinigungen 189 ff.
 Verfahrensfehler 62 f., 123 ff., 129 ff.
 – Kausalität 124 ff.
 Verfahrensgestaltung 106 f.
 Verfahrensgrundrechte 282
 Verfahrensrechte 58 ff., 308
 – Absolute 60
 – Relative 60
 Verfahrenstransparenz 29 f.
 Verfassungsidentität 279 ff.

- Verkehrsinfrastrukturplanung 82
Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes 42
Verletztenklage 132
Verpflichtungen
– Materielle 208
– Prozedurale 208
Verwaltung
– Entscheidungskompetenz 365
Verwaltungsreferendum 12, 109
Volksabstimmung 34, 109
Vollzugsdefizit 122f., 202, 235
Vorabentscheidungsverfahren 308f.
- Vorgelagerter Grundrechtsschutz 113, 165
Wahlen 143 ff., 338 ff., 344, 352
Wasserrahmenrichtlinie 101, 289, 339
Wasserrecht 99 f.
Weltbürger 344 f., 360
Wüstenübereinkommen 210, 214
Ziele internationaler Beteiligungsregeln 211 ff.
Zugang zu Gerichten 211, 227
Zugang zu Information 245 ff., 29