

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1439

**Die hoheitliche Einbindung  
sachverständiger Stellen  
in naturwissenschaftlich-technisch  
komplexen Zulassungsverfahren**

Von

**Johannes Schulte**



**Duncker & Humblot · Berlin**

JOHANNES SCHULTE

Die hoheitliche Einbindung  
sachverständiger Stellen  
in naturwissenschaftlich-technisch  
komplexen Zulassungsverfahren

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1439

Die hoheitliche Einbindung  
sachverständiger Stellen  
in naturwissenschaftlich-technisch  
komplexen Zulassungsverfahren

Von

Johannes Schulte



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät  
der Leibniz Universität Hannover  
hat diese Arbeit im Jahr 2020  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde  
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-18127-8 (Print)  
ISBN 978-3-428-58127-6 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2020 von der Juristischen Fakultät der Leibniz Universität Hannover als Dissertation angenommen und für die Drucklegung geringfügig überarbeitet. Inhaltlich befindet sich die Arbeit auf dem Stand ihrer Abgabe im August 2019. Später erschienene Rechtsprechung und Literatur sind nicht mehr berücksichtigt worden.

Allen voran gilt mein besonderer Dank meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Veith Mehde, Mag. rer. publ. Er hat im Studium mein Interesse am wissenschaftlichen Arbeiten geweckt und mir im Anschluss an meine Lehrstuhlbeschäftigung als studentische Hilfskraft die Möglichkeit gewährt, mein Promotionsvorhaben parallel zum Referendariat und Berufseinstieg voranzutreiben und abzuschließen.

Herrn Prof. Dr. Timo Rademacher, MJur (Oxon) danke ich für die Übernahme und zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat bedanke ich mich für die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses.

In meinem privaten Umfeld habe ich stets viel Zuspruch für die Arbeit an diesem Buch erhalten. Hier gebührt mein Dank insbesondere Lara Weßling und Andreas Schulte, die die Mühe des Korrekturlesens auf sich genommen haben.

Meinen Eltern danke ich für die Förderung meines Studiums, durch das die Grundlage für die Entstehung dieser Arbeit gelegt wurde.

Mein größter Dank gilt meiner lieben Frau Celina Schulte. Sie hat nach den intensiven Vorbereitungs- und Prüfungsphasen beider Staatsexamina auch meine berufsbegleitende Dissertation ab der ersten Themenidee durch Wort und Tat maßgeblich unterstützt. Ihr und unseren Kindern ist dieses Buch gewidmet.

Essen, im Juli 2020

*Johannes Schulte*



# Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einleitung	25
A. Problemstellung	25
I. Wissensasymmetrien in naturwissenschaftlich-technisch komplexen Zulassungsverfahren	26
II. Legitimation und Legitimität sachverständiger Stellen	29
III. Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit und außerjuridische Expertise	30
B. Forschungsstand	31
C. Gang der Untersuchung	35
§ 2 Grundlegung	40
A. Naturwissenschaftlich-technisch komplexe Zulassungsverfahren	40
I. Begriff	40
II. Erfasste Verfahrenstypen	42
1. Anlagenzulassungsverfahren	42
2. Risikoverfahren	43
3. Qualitätssicherungsverfahren	44
III. Bedeutung der verschiedenen Verfahrenstypen im Rahmen der Untersuchung	45
B. Sachverständige Stellen	46
I. Begriff	47
II. Hoheitliche Einbindung	48
1. Verwaltungsseitige Tätigkeit	48
2. Verwaltungssubstituierende Tätigkeit	49
III. Aufgaben in naturwissenschaftlich-technisch komplexen Zulassungsverfahren	50
1. Beratung	52
2. Entscheidung	53
3. Belangwahrung	53
C. Antragsteller	54
D. Prüfungsraster für die Untersuchung der Referenzgebiete	55
I. Rechtlicher Rahmen	55
II. Einbindungsmodus	56
III. Abstrakt-organisatorische Anforderungen	58



1. Fachkompetenz . . . . .	59
2. Unabhängigkeit . . . . .	60
IV. Tätigkeit im Zulassungsverfahren . . . . .	62
1. Erstellen des Entscheidungsbeitrags . . . . .	62
a) Befugnisse . . . . .	63
b) Pflichten . . . . .	64
c) Kontrollmechanismen . . . . .	66
2. Der Entscheidungsbeitrag . . . . .	66
V. Gerichtliche Überprüfung . . . . .	67
1. Kontrollzugang . . . . .	68
2. Kontrolldichte . . . . .	69
<b>§ 3 Beratende sachverständige Stellen</b> . . . . .	<b>71</b>
A. Zur Auswahl der Referenzgebiete . . . . .	71
B. Der Sachverständige i. S. d. § 20 S. 1 AtG im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren . . . . .	75
I. Rechtlicher Rahmen . . . . .	75
II. Einbindungsmodus . . . . .	76
III. Abstrakt-organisatorische Anforderungen . . . . .	78
1. Fachkompetenz . . . . .	79
2. Unabhängigkeit . . . . .	84
IV. Tätigkeit des Sachverständigen i. S. d. § 20 S. 1 AtG im Genehmigungsverfahren . . . . .	91
1. Prüfung des Antrags und Erstellung einer Stellungnahme . . . . .	91
2. Behandlung der Stellungnahme durch die Genehmigungsbehörde . . . . .	96
a) Rechtliche Bedeutung . . . . .	96
b) Praktische Bedeutung . . . . .	98
V. Gerichtliche Überprüfung . . . . .	100
VI. Ergebnisse . . . . .	103
C. Die Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit (ZKBS) in den gentechnikrechtlichen Genehmigungsverfahren . . . . .	104
I. Rechtlicher Rahmen . . . . .	105
II. Einbindungsmodus . . . . .	106
III. Abstrakt-organisatorische Tätigkeitsanforderungen . . . . .	111
1. Fachkompetenz . . . . .	111
2. Unabhängigkeit . . . . .	115
IV. Tätigkeit der ZKBS in den Genehmigungsverfahren . . . . .	119
1. Prüfung des Antrags und Erstellung einer Stellungnahme . . . . .	120
2. Behandlung der Stellungnahme durch die Genehmigungsbehörde . . . . .	125
a) Rechtliche Bedeutung . . . . .	125
b) Praktische Bedeutung . . . . .	129
V. Gerichtliche Überprüfung . . . . .	131
VI. Ergebnisse . . . . .	134

D.	Die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) im Prüfverfahren nach § 18a Abs. 1 S. 2 LuftVG bei der Zulassung von Windenergievorhaben . . . . .	136
I.	Rechtlicher Rahmen . . . . .	136
II.	Einbindungsmodus . . . . .	138
III.	Abstrakt-organisatorische Anforderungen . . . . .	141
1.	Fachkompetenz . . . . .	142
2.	Unabhängigkeit . . . . .	146
IV.	Tätigkeit der DFS im Prüfverfahren . . . . .	152
1.	Prüfung des Antrags und Abgabe einer Stellungnahme . . . . .	152
2.	Behandlung der Stellungnahme durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) . . . . .	157
a)	Rechtliche Bedeutung . . . . .	157
b)	Praktische Bedeutung . . . . .	159
V.	Gerichtliche Überprüfung . . . . .	162
VI.	Ergebnisse . . . . .	165
E.	Zusammenfassung der Ergebnisse zum Kapitel § 3 . . . . .	166
<b>§ 4 Entscheidungsbefugte sachverständige Stellen</b>		169
A.	Zur Auswahl der Referenzgebiete . . . . .	169
B.	Die Bundesnetzagentur im Planfeststellungsverfahren für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen . . . . .	173
I.	Rechtlicher Rahmen . . . . .	174
II.	Einbindungsmodus . . . . .	175
III.	Abstrakt-organisatorische Anforderungen . . . . .	179
1.	Fachkompetenz . . . . .	180
2.	Unabhängigkeit . . . . .	183
IV.	Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Planfeststellungsverfahren . . . . .	187
1.	Durchführung des Planfeststellungsverfahrens . . . . .	188
2.	Entscheidung . . . . .	194
V.	Gerichtliche Überprüfung . . . . .	196
VI.	Ergebnisse . . . . .	199
C.	Der Gegenschverständige i. S. d. § 25 Abs. 5 S. 5 AMG im nationalen Arzneimittelzulassungsverfahren . . . . .	200
I.	Rechtlicher Rahmen . . . . .	201
II.	Einbindungsmodus . . . . .	203
III.	Abstrakt-organisatorische Anforderungen . . . . .	207
1.	Fachkompetenz . . . . .	207
2.	Unabhängigkeit . . . . .	210
IV.	Tätigkeit des Gegenschverständigen im Zulassungsverfahren . . . . .	216
1.	Prüfung und Beurteilung des Zulassungsantrags . . . . .	216
2.	Entscheidung . . . . .	221
V.	Gerichtliche Überprüfung . . . . .	225

VI. Ergebnisse . . . . .	227
D. Die Benannten Stellen im Konformitätsbewertungsverfahren für Hochrisiko-Medizinprodukte . . . . .	228
I. Rechtlicher Rahmen . . . . .	229
II. Einbindungsmodus . . . . .	231
III. Abstrakt-organisatorische Anforderungen . . . . .	235
1. Fachkompetenz . . . . .	236
2. Unabhängigkeit . . . . .	240
IV. Tätigkeit der Benannten Stellen im Konformitätsbewertungsverfahren .	243
1. Durchführung der Konformitätsbewertung . . . . .	243
2. Entscheidung . . . . .	250
V. Gerichtliche Überprüfung . . . . .	252
VI. Ergebnisse . . . . .	255
E. Zusammenfassung der Ergebnisse zum Kapitel § 4 . . . . .	256
<b>§ 5 Belangwahrende sachverständige Stellen</b>	
	260
A. Zur Auswahl der Referenzgebiete . . . . .	260
B. Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) im Prüfverfahren nach § 18a Abs. 1 S. 2 LuftVG bei der Zulassung von Windenergievorhaben . . . . .	264
I. Rechtlicher Rahmen . . . . .	265
II. Einbindungsmodus . . . . .	266
III. Abstrakt-organisatorische Anforderungen . . . . .	268
1. Fachkompetenz . . . . .	269
2. Unabhängigkeit . . . . .	271
IV. Tätigkeit des BAF im Prüfverfahren . . . . .	275
1. Prüfung des Antrags und Erstellung einer Stellungnahme . . . . .	276
2. Behandlung der Stellungnahme durch die BImSchG-Genehmigungsbehörde . . . . .	282
a) Rechtliche Bedeutung . . . . .	282
b) Praktische Bedeutung . . . . .	285
V. Gerichtliche Überprüfung . . . . .	286
VI. Ergebnisse . . . . .	287
C. Die anerkannten Umweltverbände bei der Planfeststellung von Fernstraßenvorhaben . . . . .	288
I. Rechtlicher Rahmen . . . . .	289
II. Einbindungsmodus . . . . .	290
III. Abstrakt-organisatorische Anforderungen . . . . .	294
1. Fachkompetenz . . . . .	294
2. Unabhängigkeit . . . . .	298
IV. Tätigkeit der anerkannten Umweltverbände im Planfeststellungsverfahren . . . . .	303
1. Prüfung des Plans und Erstellung einer Stellungnahme . . . . .	303

2. Behandlung der Stellungnahme durch die Planfeststellungsbehörde	306
a) Rechtliche Bedeutung	307
b) Praktische Bedeutung	308
V. Gerichtliche Überprüfung	310
VI. Ergebnisse	313
D. Die Ethik-Kommissionen bei der Genehmigung von klinischen Prüfungen von Arzneimitteln	314
I. Rechtlicher Rahmen	315
II. Einbindungsmodus	317
III. Abstrakt-organisatorische Anforderungen	322
1. Fachkompetenz	323
2. Unabhängigkeit	327
IV. Tätigkeit der Ethik-Kommissionen im Bewertungsverfahren	333
1. Prüfung des Antrags und Erstellung einer Stellungnahme	333
2. Entscheidung	338
V. Gerichtliche Überprüfung	340
VI. Ergebnisse	342
E. Zusammenfassung der Ergebnisse zum Kapitel § 5	343
<b>§ 6 Vergleich und Analyse der Untersuchungsgruppen</b>	<b>346</b>
A. Rechtlicher Rahmen	346
I. Überblick: Normbestand und Regelungsstrukturen	347
II. Analyseraster	348
1. Rechtliche Betrachtung	349
a) Reichweite und Grenzen der Prüf- und Entscheidungskompetenzen sachverständiger Stellen	349
b) Öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich konzipierte Zulassungsverfahren	352
2. Kohärenz	353
3. Rechtspolitischer Ausblick	355
B. Einbindungsmodus	357
I. Überblick: Normbestand und Regelungsstrukturen	357
II. Analyseraster	362
1. Rechtliche Betrachtung	362
a) Einbindung sachverständiger Stellen als Verfassungsgebot	362
b) Primat des Rückgriffs auf verwaltungsinterne sachverständige Stellen	364
c) Demokratische Legitimation	367
aa) Herkömmliches Legitimationsverständnis	367
(1) Ausübung von Staatsgewalt als Legitimationsobjekt	368
(2) Legitimationsmodi und Legitimationsniveau	368
bb) Übertragbarkeit auf Private	370

(1) Legitimationsbedürftigkeit privater Entscheidungsbeiträge .....	370
(2) Dogmatischer Anknüpfungspunkt und Umsetzung des Legitimationserfordernisses .....	372
cc) Legitimation sachverständiger Stellen – Ansatz des „Legitimationsbeitrags“ .....	374
dd) Legitimationsbeitrag der untersuchten Einbindungsmodi ..	376
(1) Bei verwaltungsinternen sachverständigen Stellen ....	376
(a) Mit Außenentscheidungskompetenzen .....	377
(b) Mit binnenrechtlich verbindlichen Entscheidungsbeiträgen .....	378
(c) Mit rechtlich unverbindlichen Entscheidungsbeiträgen .....	378
(2) Bei verwaltungsexternen sachverständigen Stellen ...	379
(a) Mit Außenentscheidungskompetenzen .....	379
(b) Mit binnenrechtlich verbindlichen Entscheidungsbeiträgen .....	382
(c) Mit rechtlich unverbindlichen Entscheidungsbeiträgen .....	382
d) Einbindungspublizität .....	385
aa) Verwirklichung bei obligatorischen Einbindungsmodi ....	386
bb) Offenlegungspflicht bei fakultativen Einbindungsmodi? ..	387
(1) Aussagen im Schrifttum .....	389
(2) Stellungnahme .....	390
2. Kohärenz .....	391
a) Obligatorische und fakultative Einbindungsmodi .....	392
b) Verwaltungsinterne und verwaltungsexterne sachverständige Stellen .....	393
c) Entscheidungsbefugte und entscheidungsvorbereitende sachverständige Stellen .....	395
3. Rechtspolitischer Ausblick .....	397
a) Aktuelle Entwicklungen .....	397
b) Nochmals: Publizität der fakultativen Einbindung externer sachverständiger Stellen .....	399
c) Vorstrukturierung des Besetzungsverfahrens von Kollegialgremien .....	400
C. Abstrakt-organisatorische Anforderungen .....	401
I. Fachkompetenz .....	401
1. Überblick: Normbestand und Regelungsstrukturen .....	401
2. Analyseraster .....	404
a) Rechtliche Betrachtung .....	404
aa) Fachkompetenz sachverständiger Stellen als rechtliches Gebot .....	404
(1) Verwaltungsinterne sachverständige Stellen .....	405

(2) Verwaltungsexterne sachverständige Stellen . . . . .	406
bb) Mechanismen zur Gewährleistung von Fachkompetenz . . .	407
(1) Bei verwaltungsinternen sachverständigen Stellen . . .	407
(a) Durch Einrichtung und Organisation . . . . .	407
(b) Durch gesetzliche bzw. untergesetzliche Vorgaben	409
(2) Bei verwaltungsexternen sachverständigen Stellen . . .	411
(a) Durch gesetzliche bzw. untergesetzliche Vorgaben	412
(b) Durch Anerkennungs-, Benennungs-, Berufungs- und Registrierungsverfahren . . . . .	418
(c) Durch Einzelfallprüfung . . . . .	419
cc) Legitimationsbeitrag der untersuchten Mechanismen zur Gewährleistung von Fachkompetenz . . . . .	420
(1) Bei verwaltungsinternen sachverständigen Stellen . . .	420
(a) Mit Außenentscheidungskompetenzen . . . . .	420
(b) Mit binnenrechtlich verbindlichen Entscheidungs- beiträgen . . . . .	421
(c) Mit rechtlich unverbindlichen Entscheidungsbei- trägen . . . . .	422
(2) Bei verwaltungsexternen sachverständigen Stellen . . .	422
(a) Mit Außenentscheidungskompetenzen . . . . .	423
(b) Mit binnenrechtlich verbindlichen Entscheidungs- beiträgen . . . . .	424
(c) Mit rechtlich unverbindlichen Entscheidungsbei- trägen . . . . .	424
b) Kohärenz . . . . .	426
aa) Verwaltungsinterne und verwaltungsexterne sachverständi- ge Stellen . . . . .	426
bb) Entscheidungsbefugte und entscheidungsvorbereitende sachverständige Stellen . . . . .	427
cc) Vergleich mit anderen naturwissenschaftlich-technisch geprägten Rechtsgebieten . . . . .	428
c) Rechtspolitischer Ausblick . . . . .	429
II. Unabhängigkeit . . . . .	430
1. Überblick: Normbestand und Regelungsstrukturen . . . . .	430
2. Analyseraster . . . . .	433
a) Rechtliche Betrachtung . . . . .	433
aa) Unabhängigkeit sachverständiger Stellen als rechtliches Gebot . . . . .	433
(1) Verwaltungsinterne sachverständige Stellen . . . . .	433
(2) Verwaltungsexterne sachverständige Stellen . . . . .	434
bb) Mechanismen zur Gewährleistung von Unabhängigkeit . . .	436
(1) Bei verwaltungsinternen sachverständigen Stellen . . .	437
(a) Durch (Grund-)Rechts- und Gesetzesbindung . . .	437

(b)	Durch Vermeidung des „bösen Scheins“ . . . . .	438
(aa)	Betätigungsverbote . . . . .	439
(bb)	Abstands- und Distanzgebote . . . . .	440
(cc)	Trennungsgebote? . . . . .	443
(2)	Bei verwaltungsexternen sachverständigen Stellen . . .	444
(a)	Durch gesetzliche bzw. untergesetzliche Vorgaben . . . . .	444
(aa)	(Grund-)Rechts- und Gesetzesbindung . . . . .	445
(bb)	Statuierung konkreter Ge- und Verbote im Fachrecht . . . . .	446
(cc)	Vermeidung des „bösen Scheins“ durch Rückgriff auf die §§ 20, 21 VwVfG . . . . .	451
(dd)	Plurale Besetzung von Kollegialgremien . . .	452
(b)	Durch Anerkennungs-, Benennungs-, Berufungs- und Registrierungsverfahren . . . . .	453
(c)	Durch Einzelfallprüfung . . . . .	453
cc)	Legitimationsbeitrag der untersuchten Mechanismen zur Gewährleistung von Unabhängigkeit . . . . .	454
(1)	Bei verwaltungsinternen sachverständigen Stellen . . . . .	454
(a)	Mit Außenentscheidungskompetenzen . . . . .	454
(b)	Mit binnenrechtlich verbindlichen Entscheidungs- beiträgen . . . . .	455
(c)	Mit rechtlich unverbindlichen Entscheidungsbei- trägen . . . . .	455
(2)	Bei verwaltungsexternen sachverständigen Stellen . . .	456
(a)	Mit Außenentscheidungskompetenzen . . . . .	456
(b)	Mit binnenrechtlich verbindlichen Entscheidungs- beiträgen . . . . .	457
(c)	Mit rechtlich unverbindlichen Entscheidungsbei- trägen . . . . .	457
b)	Kohärenz . . . . .	459
aa)	Verwaltungsinterne und verwaltungsexterne sachverständige Stelle . . . . .	459
bb)	Entscheidungsbefugte und entscheidungsvorbereitende sachverständige Stellen . . . . .	459
c)	Rechtspolitischer Ausblick . . . . .	460
aa)	Verwaltungsinterne sachverständige Stellen . . . . .	460
(1)	Veröffentlichung ministerieller Weisungen . . . . .	460
(2)	Dokumentation der Überprüfung von Voten externer sachverständiger Stellen . . . . .	462
bb)	Verwaltungsexterne sachverständige Stellen . . . . .	462
(1)	Vermeidung „institutioneller Befangenheitskonstellatio- nen“ . . . . .	463
(2)	Klärung des personellen Anwendungsbereichs der §§ 20, 21 VwVfG . . . . .	464
D.	Tätigkeit im Zulassungsverfahren . . . . .	464

I. Erstellen des Entscheidungsbeitrags . . . . .	464
1. Überblick: Normbestand und Regelungsstrukturen . . . . .	465
2. Analyseraster . . . . .	468
a) Rechtliche Betrachtung . . . . .	468
aa) Befugnisse zur Sachverhaltsermittlung . . . . .	469
(1) Außenentscheidungsbefugte sachverständige Stellen . . . . .	469
(2) Binnenrechtlich sachentscheidungsbefugte sachverständige Stellen . . . . .	470
(3) Entscheidungsvorbereitend tätige sachverständige Stellen . . . . .	471
bb) Pflichten – insbesondere: Anhörung des Antragstellers . . . . .	472
(1) Außenentscheidungsbefugte sachverständige Stellen . . . . .	472
(2) Binnenrechtlich sachentscheidungsbefugte sachverständige Stellen . . . . .	473
(a) Verwaltungsinterne sachverständige Stellen . . . . .	474
(b) Verwaltungsexterne sachverständige Stellen . . . . .	476
(3) Entscheidungsvorbereitend tätige sachverständige Stellen . . . . .	477
cc) Mechanismen zur Kontrolle der Tätigkeit sachverständiger Stellen . . . . .	478
(1) Dritt- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung . . . . .	478
(2) Staatliche Aufsichts- und Weisungsstrukturen . . . . .	479
(3) Behördliche Prüfung und Rezeption von Entscheidungsbeiträgen . . . . .	480
(4) Binnenrationalität bei pluralistisch besetzten Kollegialgremien . . . . .	481
dd) Legitimationsbeitrag der untersuchten Kontrollmechanismen . . . . .	481
(1) Bei verwaltungsinternen sachverständigen Stellen . . . . .	481
(a) Mit Außenentscheidungskompetenzen . . . . .	481
(b) Mit binnenrechtlich verbindlichen Entscheidungsbeiträgen . . . . .	482
(c) Mit rechtlich unverbindlichen Entscheidungsbeiträgen . . . . .	482
(2) Bei verwaltungsexternen sachverständigen Stellen . . . . .	482
(a) Mit Außenentscheidungskompetenzen . . . . .	483
(b) Mit binnenrechtlich verbindlichen Entscheidungsbeiträgen . . . . .	483
(c) Mit rechtlich unverbindlichen Entscheidungsbeiträgen . . . . .	483
b) Kohärenz . . . . .	484
aa) Befugnisse zur Sachverhaltsermittlung . . . . .	484
bb) Anhörungspflichten . . . . .	485
cc) Kontrollmechanismen . . . . .	485



c)	Rechtspolitischer Ausblick . . . . .	486
aa)	Anhörungs-pflichten für sachverständige Stellen mit intern bindenden Entscheidungsbeiträgen . . . . .	486
bb)	Sachgebiets-spezifische Ausweitung von Dritt- und Öffentlichkeitsbeteiligungen . . . . .	487
cc)	Errichtung einer staatlichen Gutachtenstelle . . . . .	489
II.	Der Entscheidungsbeitrag . . . . .	490
1.	Überblick: Normbestand und Regelungsstrukturen . . . . .	491
2.	Analysera-ster . . . . .	492
a)	Rechtliche Betrachtung . . . . .	493
aa)	Letztentscheidungs-kompetenzen auf der Ebene des Zulassungsverfahrens . . . . .	493
(1)	Grundsatz: Formelle Letztverantwortung verwaltungs-interner sachverständiger Stellen . . . . .	493
(2)	Einschränkungen und Durchbrechungen . . . . .	494
(a)	Verhältnis zu privaten Antragstellern . . . . .	494
(b)	Verhältnis zu externen sachverständigen Stellen . . . . .	496
(aa)	Verzicht auf staatliche Aufgabenwahrnehmung . . . . .	496
(bb)	Entscheidungsverlagerungen . . . . .	497
(cc)	Entscheidungspräformation . . . . .	498
(dd)	„Faktische Bindungswirkung“ . . . . .	498
bb)	Begründungspflichten . . . . .	499
(1)	Außenwirksame Entscheidungen . . . . .	499
(2)	Binnenrechtlich verbindliche Entscheidungsbeiträge . . . . .	500
(a)	Verwaltungsinterne sachverständige Stellen . . . . .	501
(b)	Verwaltungsexterne sachverständige Stellen . . . . .	503
(3)	Unverbindliche Entscheidungsbeiträge . . . . .	504
cc)	Legitimationsbeitrag der untersuchten Vorgaben an die Entscheidungsbeiträge . . . . .	505
b)	Kohärenz . . . . .	505
c)	Rechtspolitischer Ausblick . . . . .	506
aa)	Begründungspflichten für binnenrechtlich wirkende Entscheidungsbeiträge . . . . .	506
(1)	Verbindliche Entscheidungsbeiträge . . . . .	506
(2)	Unverbindliche Entscheidungsbeiträge . . . . .	507
bb)	Aufgabenzuweisung und Zuerkennung subjektiver Rechtspositionen . . . . .	507
cc)	Publizität der Entscheidungsbeiträge externer sachverständiger Stellen . . . . .	509
E.	Gerichtliche Überprüfung . . . . .	510
I.	Kontrollzugang . . . . .	511
1.	Überblick: Normbestand und Regelungsstrukturen . . . . .	511
2.	Analysera-ster . . . . .	513

a) Rechtliche Betrachtung . . . . .	513
aa) Grundsätzlicher Vorrang subjektiven Rechtsschutzes . . . . .	514
(1) Im Verwaltungsprozess . . . . .	514
(2) Im Zivilprozess . . . . .	515
bb) Implementierung objektiver Rechtsschutzstrukturen . . . . .	516
(1) Im Verwaltungsprozess . . . . .	516
(2) Im Zivilprozess . . . . .	516
cc) Kontrolldruck und Präventionsfunktion des Zugangs zu Gericht . . . . .	517
dd) Legitimationsbeitrag des Kontrollzugangs in den betrachte- ten Referenzgebieten . . . . .	521
b) Kohärenz . . . . .	522
c) Rechtspolitischer Ausblick . . . . .	523
II. Kontrolldichte . . . . .	524
1. Überblick: Normbestand und Regelungsstrukturen . . . . .	524
2. Analyseraster . . . . .	526
a) Rechtliche Betrachtung . . . . .	526
aa) Grundsatz der vollständigen gerichtlichen Überprüfung . . . . .	526
(1) Im Verwaltungsprozess . . . . .	526
(2) Im Zivilprozess . . . . .	528
bb) Einlösung des verfassungsrechtlichen Vollüberprüfungs- anspruchs durch Sachverständigenbeweis . . . . .	528
(1) Rechtliche Ausgangslage . . . . .	529
(2) Pflicht zur Bestellung von gerichtlichen „Obergutach- tern“ . . . . .	530
cc) „Kompensation“ fehlender Unabhängigkeit sachverständi- ger Stellen durch Ausweitung der gerichtlichen Kontroll- dichte? . . . . .	533
dd) Legitimationsbeitrag der Kontrolldichte in den betrachteten Referenzgebieten . . . . .	536
b) Kohärenz . . . . .	536
c) Rechtspolitischer Ausblick . . . . .	536
<b>§ 7 Ergebnisse und Fazit</b> . . . . .	539
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	548
<b>Auskunftsverzeichnis</b> . . . . .	571
<b>Sachregister</b> . . . . .	572

## Abkürzungsverzeichnis

4. BImSchV	Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
9. BImSchV	Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. D.	außer Dienst
a. E.	am Ende
a. U.	amtlicher Umdruck
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union (bzw. Gemeinschaft)
Abs.	Absatz, Absätze
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
Alt.	Alternative
AMG	Arzneimittelgesetz
Anm.	Anmerkung
AnwBl	Anwaltsblatt
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AtG	Atomgesetz
AtVfV	Atomrechtliche Verfahrensverordnung
atw	Atomwirtschaft – Atomtechnik (Zeitschrift)
BAF	Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung
BAFG	Gesetz über die Errichtung des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung
BAnz	Bundesanzeiger
BauO NRW 2018	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
BBergG	Bundesberggesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BBPlG	Gesetz über den Bundesbedarfsplan
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeckRS	Beck-Rechtsprechung (Datenbank)
Begr.	Begründer

Bek.	Bekanntmachung
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMI	Bundesministerium des Innern
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BNAG	Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege
BPatGE	Entscheidungen des Bundespatentgerichts
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchholz	Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
d.	der, die, das, des
Der Staat	Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht
ders.	derselbe
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
Die Verwaltung	Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften
dies.	dieselbe, dieselben
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBf	Deutsches Verwaltungsblatt
e. V.	eingetragener Verein
Ebda.	ebenda
EEG	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ER	EnergieRecht – Zeitschrift für die gesamte Energierechtspraxis
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg

ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FG	Festgabe
FS	Festschrift
FStrBAG	Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GCP-Verordnung	Verordnung über die Anwendung der Guten Klinischen Praxis bei der Durchführung von klinischen Prüfungen mit Arzneimitteln zur Anwendung am Menschen
GenTAnhV	Gentechnik-Anhörungsverordnung
GenTG	Gentechnikgesetz
GenTVfV	Gentechnik-Verfahrensverordnung
GesR	GesundheitsRecht (Zeitschrift)
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl. NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVO	Gentechnisch veränderter Organismus, gentechnisch veränderte Organismen
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HWO	Gesetz zur Ordnung des Handwerks
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des, im Sinne der
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiten Sinne
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KfSachVG	Gesetz über amtlich anerkannte Sachverständige und amtlich anerkannte Prüfer für den Kraftfahrzeugverkehr
KJ	Kritische Justiz
LG	Landgericht

lit.	littera
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MedR	Medizinrecht (Zeitschrift)
MPG	Medizinproduktegesetz
MPR	Medizin Produkte Recht. Zeitschrift für das Gesamte Medizinproduktrecht
MPV	Verordnung über Medizinprodukte
n. F.	neue Fassung
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungs-Report Zivilrecht
NordöR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer(n)
NuR	Zeitschrift Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE Berlin	Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Berlin (Sammlung)
OVGE MüLü	Entscheidungssammlung der Oberverwaltungsgerichte in Münster und Lüneburg
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
Pharm. Ind.	Die Pharmazeutische Industrie (Zeitschrift)
PharmR	Pharmarecht (Zeitschrift)
PIP	Poly Implant Prothèse (französisches Unternehmen)
PlfZV	Planfeststellungszuweisungverordnung
ProdSG	Produktsicherheitsgesetz
RdE	Recht der Energiewirtschaft (Zeitschrift)
REE	Recht der Erneuerbaren Energien (Zeitschrift)
RW	Rechtswissenschaft. Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung
S.	Seite(n)
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
SchfHwG	Gesetz über das Berufsrecht und die Versorgung im Schornsteinfegerhandwerk

Spiegelstr.	Spiegelstrich
SprengG	Gesetz über explosionsgefährliche Stoffe
StPO	Strafprozessordnung
StrlSchG	Gesetz zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung
u.	und
u. a.	unter anderem
UA	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UGB-KomE	Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission für ein Umweltgesetzbuch
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UPR	(Zeitschrift für) Umwelt- und Planungsrecht
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
Verf.	Verfasser, Verfassers
VerfG	Verfassungsgericht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vorb.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Bund)
VwVfG NRW	Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts
WM	Wertpapier-Mitteilungen – Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
z. B.	zum Beispiel
ZES	Zentrale Ethik-Kommission für Stammzellenforschung
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZKBS	Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit
ZKBS-GO	Geschäftsordnung der ZKBS
ZLG	Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten

ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Hinsichtlich sonstiger Abkürzungen wird ergänzend auf das folgende Werk verwiesen: *Kirchner*, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Auflage, Berlin 2015.





# § 1 Einleitung

## A. Problemstellung

„[W]issenschaftliche Expertise muss gesellschaftliche und politische Willensbildung stets begleiten – die Entscheidungsfindung selbst muss aber bei den gewählten Volksvertretern liegen. Nur sie sind demokratisch legitimiert. Nur sie können, auf der Grundlage der bestmöglichen Beratung, die Verantwortung für diese Entscheidungen tragen.“<sup>1</sup>

Die Steuerung und Ausgestaltung des technischen Fortschritts bleibt auch im 21. Jahrhundert eine der großen Herausforderungen demokratisch verfasseter Gesellschaften. Trotz unterschiedlicher Deregulierungstendenzen – insbesondere der Verlagerung präventiver Kontrollfunktionen auf Private<sup>2</sup> – sind im naturwissenschaftlich-technischen Bereich nach wie vor insbesondere die Verwaltungsbehörden berufen, menschliche Betätigungen mit potenziell gefährlichen Auswirkungen für Individual- und Allgemeinrechtsgüter im Wege eines administrativen Zulassungsverfahrens einer Vorabprüfung zu unterziehen.<sup>3</sup> Dabei erschweren die Komplexität naturwissenschaftlich-technischer Sachmaterien sowie die dynamische Fortentwicklung des wissenschaftlichen Erkenntnisstands die Entstehung von behördlichem Erfahrungs- und Regelwissen.<sup>4</sup> In der Konsequenz steht den federführenden Behörden das erforderliche Entscheidungswissen regelmäßig nicht abrufbar zur Verfügung, sondern muss im Verfahren im konkreten Fall stets neu erzeugt werden.<sup>5</sup> Zur Aufbereitung und Beurteilung komplexer Sachverhalte ist die Verwaltung deshalb zunehmend auf spezifische naturwissenschaftlich-technische Expertise angewiesen. In organisatorischer Hinsicht kann die verfahrensbezogene Ausge-

---

<sup>1</sup> Auszug aus einer Rede von Bundespräsident a.D. Christian Wulff, gehalten bei einem Besuch der Universität Tsukuba am 25.10.2011 in Tokio/Japan (<http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2011/10/111025-Japan-Universitaet-Tsukuba.html>, zuletzt abgerufen am 07.08.2019).

<sup>2</sup> Zur Aufteilung von Kontrollfunktionen zwischen Staat und Privaten siehe *Eifert*, Die Verwaltung 39 (2006), 309 ff.

<sup>3</sup> Demgegenüber lassen sich in anderen Bereichen des Wirtschaftsverwaltungsrechts zunehmend Tendenzen einer Verlagerung von der präventiven zur repressiven behördlichen Kontrolltätigkeit beobachten. Zu dieser Entwicklung siehe etwa *Cancik*, DÖV 2011, 1 ff.

<sup>4</sup> *Reiling*, Der Hybride, S. 48.

<sup>5</sup> Vgl. dazu *Wollenschläger*, Wissensgenerierung im Verfahren, S. 69 ff.

staltung des behördlichen Wissens(erzeugungs)apparats grundsätzlich auf zwei Wegen erfolgen:<sup>6</sup> Zum einen kann der Staat den seitens der Verwaltung zur einzelfallbezogenen Wissensgenerierung benötigten Sachverstand institutionell in eigenen Organisationseinheiten (z. B. in den federführenden Verwaltungsbehörden oder in Fachbehörden) vorhalten. Zum anderen kann die extern bei privaten Stellen vorhandene Expertise einzelfallbezogen in Anspruch genommen werden.<sup>7</sup>

Diese verschiedenen Formen des „Verwaltungssachverstands“ werfen nach wie vor zahlreiche Rechtsfragen auf, die einer Klärung harren.<sup>8</sup> Die vorliegende Untersuchung geht der leitenden Arbeitsthese nach, dass die verwaltungsseitige bzw. verwaltungssubstituierende Einbindung hoheitlich wie privatrechtlich organisierter sachverständiger Stellen in naturwissenschaftlich-technisch komplexen Zulassungsverfahren losgelöst von ihren jeweils konkret wahrgenommenen Aufgaben regelmäßig vergleichbare Fragestellungen aufwirft, die regulatorisch nicht immer konsistent gelöst werden. Das dahinterstehende Erkenntnisinteresse resultiert rechtsgebietsübergreifend aus drei ineinandergreifenden Problemfeldern, auf die im Folgenden einzugehen ist.

## **I. Wissensasymmetrien in naturwissenschaftlich-technisch komplexen Zulassungsverfahren**

Das erste Problemfeld betrifft den gerade in naturwissenschaftlich-technisch geprägten Verwaltungsverfahren häufig festzustellenden Wissensvorsprung der Antragsteller gegenüber den Verwaltungsbehörden. Die Ursache für solche verfahrensbezogenen Wissensasymmetrien kann zunächst in der

---

<sup>6</sup> Wie hier *Voßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 4 u. 8: ähnlich die Differenzierung bei *Braun*, Bundesbehörden und europäische Agenturen als Akteure in Risikoverfahren des Umwelt- und Gesundheitsschutzrechts, S. 80 ff.

<sup>7</sup> Grundsätzlich kann das zur Durchführung eines komplexen Verwaltungsverfahrens benötigte Wissen den Behörden auch auf anderem Wege als durch Einbindung sachverständiger Stellen zur Verfügung gestellt werden, etwa durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechniken in Form vernetzter Datenbanken oder durch die Verwendung sogenannter Expertensysteme. Letzterer Begriff bezeichnet Computerprogramme, deren Nutzen ähnlich wie beim Einsatz menschlicher Experten in der Bearbeitung und Lösung spezifischer Problemstellungen besteht. Zum Einsatz von Expertensystemen bei der Tätigkeit in der Verwaltung siehe insgesamt etwa *Tönsmeyer-Uzuner*, Expertensysteme in der öffentlichen Verwaltung.

<sup>8</sup> Zum „Verwaltungssachverstand“ siehe etwa *Augsberg*, Die Verwaltung 51 (2018), 351 ff.; *Hilbert*, Die Verwaltung 51 (2018), 313 ff.; *Hong*, Die Verwaltung 51 (2018), 367 ff. Zum Forschungsstand im Kontext des vorliegenden Untersuchungsgegenstands siehe nachfolgend die Angaben unter B.

Person des Antragstellers<sup>9</sup> begründet sein, etwa wenn die federführende Behörde mit dem Genehmigungsantrag eines auf seinem Fachgebiet besonders renommierten Forschers befasst wird.<sup>10</sup> Eine Wissensasymmetrie kann ferner vorliegen, wenn sich Antragsteller durch private Sachverständige unterstützen lassen und diese mit der Erstellung der Antragsunterlagen beauftragen. In manchen naturwissenschaftlich-technisch geprägten Zulassungsverfahren – etwa im Arzneimittelrecht<sup>11</sup> – sind Antragsteller gesetzlich ausdrücklich verpflichtet, ihrem Zulassungsantrag eigens eingeholte Sachverständigengutachten beizufügen.<sup>12</sup> In anderen Bereichen, in denen es an einer entsprechenden gesetzlichen Verpflichtung fehlt, kommen Antragsteller praktisch nicht umhin, aufgrund der Komplexität und des Umfangs der Sachmaterie spezialisierte Gutachter mit der Erstellung der beizubringenden Antragsunterlagen zu betrauen.<sup>13</sup> Die Bedeutung solcher privaten Sachverständigengutachten für behördliche Zulassungsentscheidungen kann rechtsgebietsübergreifend als hoch angesehen werden. Dies gilt insbesondere für umweltrechtliche bzw. von technischen Fragestellungen geprägte Zulassungsverfahren, in denen es sich bei den von Antragstellern beauftragten Sachverständigen nicht selten „um die ersten Fachleute der Republik“ handelt, die „das Vorhaben [...] nicht lediglich nachträglich-distanziert beurteilt, sondern schon dessen Konzeption mitgeprägt“ haben.<sup>14</sup> Aufgrund der Vorgaben des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips muss die Verwaltung zwar über hinreichend eigenen Sachverstand verfügen, um von Antragstellern beigebrachte Gutachten kritisch prüfen zu können.<sup>15</sup> Gleichwohl wird für die Praxis die Beobachtung gemacht, dass sich Verwaltungsbehörden bei der Prüfung von vorgelegten

---

<sup>9</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Berufs- oder Personenbezeichnungen gelten stets für beide Geschlechter.

<sup>10</sup> Dies kann beispielsweise in Genehmigungsverfahren für die klinische Prüfung von Arzneimitteln (§§ 40 AMG) der Fall sein. Zur Tätigkeit von Ethik-Kommissionen bei der Zulassung arzneimittelrechtlicher Forschungsvorhaben i. S. d. § 40 Abs. 1 S. 2 AMG siehe unten § 5 D.

<sup>11</sup> Vgl. für das nationale Arzneimittelzulassungsverfahren § 24 AMG.

<sup>12</sup> Zur Bedeutung der von Antragstellern im nationalen Arzneimittelzulassungsverfahren beizubringenden Sachverständigengutachten vgl. *Di Fabio*, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, S. 188 f.; *ders.*: *VerwArch* 81 (1990), 193 (200 f.).

<sup>13</sup> Dies gilt etwa für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, wo die vom Vorhabenträger vorzulegenden Antragsunterlagen (vgl. §§ 4 ff. der 9. BImSchV) oft zu großen Teilen aus Fachgutachten bestehen. Zur Bedeutung der Antragsunterlagen im BImSchG-Genehmigungsverfahren vgl. *Bringewat*, REE 2017, 32 ff.

<sup>14</sup> Siehe für Planfeststellungsverfahren *Rennert*, DVBl 2017, 69 (78).

<sup>15</sup> *Gärditz*, Gutachten D zum 71. Deutschen Juristentag, D 68; *Meßerschmidt*, EurUP 2014, 11 (19); ähnlich *Fellenberg*, AnwBl 2016, 648 (651).