

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 427

**Massenverfahren vor den Verwaltungsbehörden
und den Verwaltungsgerichten**

Darstellung des Problems und Überprüfung der besonderen verfahrens-
rechtlichen Regelungen zur Behandlung und Bewältigung

Von

Dr. Walter Christian Schmel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

WALTER CHRISTIAN SCHMEL

**Massenverfahren vor den Verwaltungsbehörden
und den Verwaltungsgerichten**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 427

Massenverfahren vor den Verwaltungsbehörden und den Verwaltungsgerichten

Darstellung des Problems und Überprüfung der besonderen verfahrens-
rechtlichen Regelungen zur Behandlung und Bewältigung

Von

Dr. Walter Christian Schmel



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1982 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05226 9

Vorwort

Die Abhandlung hat dem juristischen Fachbereich der westfälischen Wilhelms-Universität Münster/Westfalen im Wintersemester 1981/82 als Dissertation vorgelegen. Das Manuskript wurde im September 1981 abgeschlossen.

Insbesondere danke ich Herrn Prof. Dr. Norbert Achterberg für seinen stets ermutigenden und hilfreichen Rat. Hierdurch wurde die Untersuchung wesentlich gefördert. Mein Dank gilt auch den sonstigen Mitarbeitern des Instituts für öffentliches Recht und Politik, auf deren Unterstützung und Hilfsbereitschaft ich mich jederzeit verlassen konnte.

Bei der Herstellung des Manuskripts hat mir meine Ehefrau Marianne unverzichtbare und wertvolle Hilfe geleistet.

Herrn Ministerialrat a. D. Prof. Dr. J. Broermann danke ich für die Aufnahme der Untersuchung in sein Verlagsprogramm.

Bremerhaven, im April 1982

Walter Schmel

Inhaltsverzeichnis

Erster Abschnitt

Einführung in die Problemstellung	17
I. Aufzählung von Beispielfällen	18
II. Darlegung praktischer Schwierigkeiten	20
III. Gesetzliche Lösungsansätze	24
IV. Zielsetzung der Arbeit	25

Zweiter Abschnitt

Erklärung des Phänomens „Massenverfahren“	26
A. Verfahren mit einer Vielzahl von Teilnehmern in verschiedenen Verwaltungsbereichen	26
I. Untersuchungsergebnisse für Verfahren vor den Verwaltungsbehörden	26
II. Feststellung wesentlicher Gemeinsamkeiten bzw. Besonderheiten	28
1. Bereich des Fachplanungsrechts	28
2. Bereich des Gesamtplanungsrechts	30
3. Umweltschutz	31
III. Untersuchungsergebnisse für die Verfahren vor den Verwaltungsgerichten	32
B. Ursachen für Verfahren mit einer Vielzahl von Teilnehmern	33
I. Technische und wirtschaftliche Entwicklung	33
II. Ausweitung des Teilnehmerkreises an Verwaltungsverfahren durch erweiterte Teilnahmemöglichkeit	34
1. Bestimmung des Teilnehmerkreises bei Verfahren mit einer Vielzahl von Teilnehmern	35
a) Subsidiäre Anwendung des VwVfG	35
b) Teilnehmerkreis auf Grund der Bestimmungen in den verschiedenen Gesetzen	38
aa) Personen, die Einwendungen erhoben haben	39
bb) Beteiligte	42
cc) Betroffene	44
dd) Zusammenfassung	45
2. Überlegungen des Gesetzgebers	45

III. Wachsendes Umweltbewußtsein	48
IV. Organisation des Widerstandes der Bürger	49
V. Undurchschaubarkeit von komplexen und weitreichenden Entscheidungen	50
VI. Zusammenfassung	51
C. Begriffliche Abgrenzung	52
I. Darstellung verschiedener Definitionsversuche	52
II. Kritische Stellungnahme	54
III. Notwendigkeit der Definition des konkreten Begriffs	56
IV. Eigener Definitionsvorschlag	59

Dritter Abschnitt

Regelungen zur Bewältigung von Massenverfahren in der Verwaltungspraxis

	60
A. Die geschichtliche Entwicklung der gesetzlichen Regelungen im VwVfG — Vergleich mit ähnlichen Regelungen in anderen Gesetzen	60
I. Regelungen über Vertreterbestellungen vor Erlaß des VwVfG ...	62
II. Bestimmungen über die öffentliche Bekanntmachung vor Erlaß des VwVfG	64
III. Frühere Regelungen über die Verhandlungsniederschrift	65
B. Vertreterregelungen gem. §§ 17 ff. VwVfG	65
I. Vertreter bei gleichförmigen Eingaben gem. § 17 VwVfG	65
1. Gleichförmige Eingaben	67
a) Zusätze bei Unterschriftenlisten oder vervielfältigten gleichlautenden Texten	67
b) Form der Vervielfältigung	68
c) Anzahl der Unterzeichner als Definitionsvoraussetzung	69
2. Vertretungsfiktion	69
a) Abgrenzung zwischen Vertreter i. S. d. § 17 VwVfG und Bevollmächtigten i. S. d. § 14 VwVfG	70
b) Anforderungen an die Vertreterbezeichnung	72
c) Deckung durch Unterschriften	72
d) Vertreter als Unterzeichner	73
e) Anzahl der Vertreter	74
f) Anzahl der vertretenen Personen	74
aa) Unterzeichnung eines Vertreters für mehrere Personen	75
bb) Berücksichtigung nicht-beteiligungsfähiger und nicht-handlungsfähiger Personen	76
cc) Unleserlichkeit von Namen oder Anschriften	77
3. Beendigung der Vertretung gem. § 17 Abs. 3 VwVfG	79
4. Verfahren bei Unvollständigkeit gem. § 17 Abs. 2 VwVfG	81

a) Fehlende Angaben bei der Vertreterbezeichnung gem. § 17 Abs. 1 S. 1 VwVfG	82
b) Unleserlichkeit bzw. Fehlen von Namen und Anschriften der Unterzeichner	83
5. Bestellung eines Vertreters von Amts wegen	84
a) Erfordernis einer vorherigen Vertreterbestellung	84
b) Fristsetzung	85
c) Entscheidungsspielraum der Behörde	86
d) Möglichkeiten des Vorgehens der Einwender gegen die Bestellung eines Vertreters von Amts wegen	87
aa) Möglichkeiten gem. § 17 VwVfG	87
bb) Widerspruch und Anfechtungsklage	88
e) Aufhebung durch die Behörde	91
6. Besonderheiten der Landesgesetze	92
7. Anwendungsbereich des § 17 VwVfG	92
II. Vertreter bei Vorliegen eines gleichen Interesses gem. § 18 VwVfG	94
1. Erfordernis einer Beteiligtenstellung	95
a) Beteiligte i. S. d. § 13 VwVfG	95
b) Einengung des Anwendungsbereiches	96
c) Anwendung auf Einwender im Massenverfahren	97
aa) Konkludente Hinzuziehungsakte	98
bb) Gleichsetzung von Hinzuziehungshandlungen gem. § 13 Abs. 2 VwVfG und Einwendungserhebungen in Massenverfahren	99
(1) Fehlen des Beteiligtenbegriffes in Massenverfahren	99
(2) Rechtsschutzüberlegungen	99
cc) Direkte oder analoge Anwendung des § 18 VwVfG	101
2. Vorliegen eines gleichen Interesses	101
3. Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Durchführung des Verfahrens	103
4. „ohne vertreten zu sein“	104
5. Vorgehen der Behörde	105
6. Besonderheiten der Landesgesetze	106
7. Anwendungsbereich	106
III. Die Rechtsstellung des gemeinsamen Vertreters	107
1. Anwendungsbereich des § 19 VwVfG	107
2. Pflichten des Vertreters	108
a) Interessenvertretung	108
b) Informationspflichten	109
3. Rechte des Vertreters	110
a) Weisungsfreiheit	110
b) Umfang des Tätigkeitsbereiches	111
c) Vergütungsanspruch	112
4. Zurückweisung des Vertreters durch die Behörde	113
5. Haftung des Vertreters	116

6. Akteneinsicht gem. § 29 Abs. 1 S. 3 VwVfG	118
7. Empfänger des abschließenden Bescheides	119
a) Widerspruchsverfahren	120
b) Klageverfahren	121
8. Bezeichnung als Vertreter	123
9. Stellung der Vertretenen	124
IV. Praktikabilitätsüberlegungen	126
1. Vertreterbestellung	126
a) Umgehungsmöglichkeiten	127
aa) Verhinderung einer Obstruktion des Verwaltungs- verfahrens	127
bb) Verfahrensbeschleunigung im Normalfall	130
b) Negative „atmosphärische“ Belastungen	131
2. Nichtberücksichtigung gleichförmiger Eingaben bei fehlenden oder unvollständigen Vertreterangaben bzw. bei Unleserlich- keit	132
C. Öffentliche und ortsübliche Bekanntmachung	134
I. Begriffsklärung von öffentlicher und ortsüblicher Bekanntma- chung und Abgrenzung der Begriffe	134
1. Öffentliche Bekanntmachung	134
2. Ortsübliche Bekanntmachung	136
3. Abgrenzung der Begriffe	139
II. Fälle ortsüblicher Bekanntmachung	140
1. Bekanntmachung geplanter Vorhaben sowie der Auslegung der Planungsunterlagen im Planfeststellungsverfahren	140
a) Bestimmung der Frist zwischen Bekanntmachung und Aus- legung der Unterlagen	140
aa) Aushang an der Amtstafel	141
bb) Kummulative Bekanntmachung in Tageszeitungen ...	142
b) Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung	143
2. Ladung zum Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren als Ergänzung zur individuellen Ladung	146
3. Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses als Ergänzung zur individuellen Zustellung	147
4. Mitteilung über die Nichtberücksichtigung gleichförmiger Ein- gaben gem. § 17 Abs. 2 VwVfG	148
5. Aufforderung zur Vertreterbestellung bei gleichförmigen Ein- gaben gem. § 17 Abs. 4 VwVfG	149
6. Ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung von Bauleitplan- entwürfen gem. § 2 a Abs. 6 S. 2 BBauG	149
7. Ortsübliche Bekanntmachung der Einsichtnahmemöglichkeit gem. § 2 a Abs. 6 S. 5 BBauG	150
8. Zusammenfassende Feststellungen	151

III. Fälle öffentlicher Bekanntmachung	152
1. Bekanntmachung des Vorhabens und der Auslegung der Antragsunterlagen im förmlichen Verfahren	152
2. Ladung zum Erörterungstermin bzw. zur mündlichen Verhandlung im förmlichen Verfahren	155
3. Ladung zum Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren	158
4. Zustellung der Genehmigung bzw. des abschließenden Bescheides im förmlichen Verfahren und des Planfeststellungsbeschlusses	159
5. Benachrichtigung über den anderweitigen Verfahrensabschluß im förmlichen Verfahren und im Planfeststellungsverfahren ..	161
6. Mitteilung über die Nichtberücksichtigung gleichförmiger Eingaben gem. § 17 Abs. 2 S. 2 und die Aufforderung zur Vertreterbestellung gem. § 17 Abs. 4 S. 2 VwVfG im förmlichen Verfahren und im Planfeststellungsverfahren	162
7. Zusammenfassende Feststellung	165
IV. Praktikabilität	165
1. Vereinheitlichungsüberlegungen	166
2. Möglichkeit schriftlicher Anforderung des abschließenden Bescheides	167
3. Erforderlichkeit bei Einsatz von zahlreichen technischen Möglichkeiten	168
a) Erreichung unbekannter Betroffener	169
b) Verwaltungsvereinfachung bei einer größeren Zahl von Amtshandlungen	169
D. Gewährung von Akteneinsicht	170
I. Regelungen im VwVfG und in den Spezialgesetzen	171
II. Personenkreis der Akteneinsichtsberechtigten	172
1. Personenkreis im Rahmen der förmlichen Verwaltungsverfahren nach dem AtG und dem BImSchG	173
2. Personenkreis im Bereich der Planfeststellungsverfahren	174
III. Praktikabilität der Ermessensregelung	177
E. Sonstige Regelungen zur Bewältigung von Massenverfahren	179
I. Erleichterung der Protokollführung	179
1. Beifügung einer Anlage	180
2. Zulässigkeit von Tonbandaufnahmen	180
II. Durchführung des Erörterungstermins bzw. der mündlichen Verhandlung	181
1. Terminplanung	182
2. Bildung und zeitliche Begrenzung von Sachkomplexen	183
3. Störungen des Erörterungstermins	184

4. Einheitlicher Erörterungstermin oder Durchführung mehrerer gleichartiger Termine	185
III. Die Regelung des § 13 Abs. 2 VwVfG	186
IV. Regelung in §§ 28 Abs. 2 Nr. 4 und 39 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 5 VwVfG	187
F. Verfassungsmäßigkeit der Vereinfachungsregelungen	187
I. Verwaltungsverfahren zu Informationszwecken der Behörde	189
II. Verwaltungsverfahren zum Schutz der verfassungsmäßigen Rechte der Bürger	191
1. Verfahrensteilnahme zum Schutz und zur Verwirklichung verfahrensrechtlicher Grundrechte	191
a) Bedeutung auch im Verwaltungsverfahren	192
b) Garantie eines effektiven Rechtsschutzes	194
2. Bedeutung des Verwaltungsverfahrens zur Gewährleistung materieller Grundrechte	196
a) Verändertes Grundrechtsverständnis	196
b) Gewährleistung staatlicher Schutzpflicht durch Organisation und Verfahren	198
c) Teilnahme am Verfahren als grundrechtlich relevante Verfahrensregelung	199
III. Einschränkung des Anspruchs auf Verfahrensteilnahme	200
1. Beschränkung auf den Kreis der klagebefugten Verfahrensteilnehmer	200
2. Verfahrensregelungen als Ausgleich verschiedener Bürgerinteressen	202
3. Pflichtenstellung aus der Teilnahmemöglichkeit am Verwaltungsverfahren	204
IV. Verfassungsmäßigkeit der einzelnen Einschränkungen der Verfahrensteilnahme	205
1. Vertreterregelungen gem. §§ 17 ff. VwVfG	205
2. Öffentliche und ortsübliche Bekanntmachung	209
3. Beschränkung der Akteneinsicht	213

Vierter Abschnitt

Massenverfahren im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit 215

A. Bewältigung von Massenverfahren nach geltendem Recht	216
I. Entstehung von Massenverfahren vor den Verwaltungsgerichten	217
1. Beiladung	218
2. Streitgenossenschaft	220
3. Klageverbindung	222

II. Durchführung von Musterprozessen	223
1. Begriffsbestimmung des Musterprozesses	223
2. Musterprozesse auf Grund freiwilliger Beschränkung der Kläger	225
a) Eignung zur Bewältigung von Massenverfahren	226
b) Besondere Vereinbarungen zur Sicherung dieser Funktion ..	227
3. Musterprozesse auf Grund eines Gerichtsbeschlusses	228
a) Verwaltungsprozessuale Zulässigkeit	229
b) Verfassungsmäßigkeit	231
4. Eignung zur Bewältigung von Massenverfahren	234
III. Verbandsklage nach geltendem Recht	235
1. Begriffsklärung und Differenzierung nach verschiedenen Fallgestaltungen	236
a) Klage zur Geltendmachung verbandseigener Rechte	236
b) Klage wegen der Verletzung der Rechte der Mitglieder	237
c) Klage wegen der Verletzung objektiven Rechts	238
2. Zulässigkeit der egoistischen Verbandsklage	238
IV. Zusammenfassung	242
B. Vorschläge zur Behandlung von Massenverfahren im verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung	242
I. Entwicklung zu einer einheitlichen Verwaltungsprozeßordnung ..	243
II. Möglichkeit einer Bekanntgabe durch öffentliche Bekanntmachung	244
1. Unterscheidung zur Regelung der öffentlichen Bekanntmachung nach dem Entwurf des Koordinierungsausschusses	244
2. Vergleich mit der öffentlichen Bekanntmachung nach dem VwVfG	245
3. Sonstige Probleme und Auslegungsfragen der Regelung in § 51 EVwPO	247
III. Verpflichtung einer notwendigen Beiladung nur bei Antragsstellung innerhalb einer vom Gericht bestimmten Frist	249
IV. Verpflichtung zur Bestellung eines gemeinsamen Prozeßbevollmächtigten	251
V. Zusammenfassung	253
<i>Fünfter Abschnitt</i>	
Diskussion alternativer Lösungsmodelle	255
A. Beschränkung des Teilnehmerkreises am Verwaltungsverfahren	256
B. Verfahrensteilnahme bzw. Klagebefugnis verschiedener bestehender Organisationen	258

I. Teilnahme von Verbänden, Verbandsklage	258
1. Bündelungsfunktion	259
2. Ausschluß der Teilnahme bzw. der Klage der Verbandsmit- glieder	260
3. Rechtskrafterstreckung	261
II. Verfahrensteilnahme und Klage von Bürgerinitiativen	262
III. Teilnahme am Verwaltungsverfahren und Klagemöglichkeiten der Gemeinden	263
C. Änderung der Entscheidungsform	264
I. Planfeststellung bzw. Genehmigung durch Gesetz	264
1. Erleichterung im Hinblick auf Massenverfahren	264
2. Verstärkte Einbeziehung des Gesetzgebers in die Verwaltungs- verfahren zur Genehmigung umweltrelevanter Großprojekte ..	265
3. Schwierigkeiten bei der Einführung einer solchen Entschei- dungsform	266
a) Verfassungsrechtliche Überlegungen	266
b) Verwaltungspraktische Überlegungen	266
4. Formenmißbrauch durch den Gesetzgeber	267
II. Planfeststellung bzw. Genehmigung durch Rechtsverordnung oder Satzung	268
1. Probleme des Formenmißbrauchs	268
2. Notwendigkeit der Schaffung vergleichbarer Rechtspositionen für die betroffenen Bürger	268
III. Zweckmäßigkeit dieser Änderung der Entscheidungsform	269
D. Schaffung besonderer Organe oder Behörden	270
I. Darstellung der verschiedenen Vorschläge	270
II. Eignung zur Bewältigung von Massenverfahren	271
E. Zusammenfassung	272
<i>Sechster Abschnitt</i>	
Ergebnis der Untersuchung	274
Literaturverzeichnis	278

Abkürzungsverzeichnis

AbfG	= Abfallbeseitigungsgesetz
ABl.	= Amtsblatt
a. E.	= am Ende
ÄndG	= Änderungsgesetz
AktG	= Aktiengesetz
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
AtAnlVO	= Atomanlagenverordnung
AtG	= Atomgesetz
AtVfV	= Atomrechtliche Verfahrensverordnung
Bay	= Bayern, bayerisch
BayVBl.	= Bayerisches Verwaltungsblatt
BayVerfGH	= Verfassungsgerichtshof für den Freistaat Bayern
BayVGH	= Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayStrWG	= Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayWG	= Bayerisches Wassergesetz
BB	= Der Betriebsberater
BBahnG	= Bundesbahngesetz
BBauG	= Bundesbaugesetz
BFernStrG	= Bundesfernstraßengesetz
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BImSchG	= Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	= Bundesimmissionsschutzverordnung
BlStSozArbR	= Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht
Brem	= Bremen, Bremisch
BT	= Bundestag(s)
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
DJT	= Deutscher Juristentag
DöD	= Der öffentliche Dienst
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	= Deutsche Richter-Zeitung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	= Durchführungsverordnung
E	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen der davor genannten Gerichte
Erl.	= Erläuterung
ET	= Energiewirtschaftliche Tagesfragen
EuGRZ	= Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EVPO	= Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung (Entwurf des Koordinierungsausschusses)
EVwPO	= Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung (Referentenentwurf)
EVwVfG	= Entwurf zum Verwaltungsverfahrensgesetz
F.A.Z.	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FGO	= Finanzgerichtsordnung
FlurbG	= Flurbereinigungsgesetz

GBL.	= Gesetzblatt
GewArch.	= Gewerbearchiv
GG	= Grundgesetz
GVB1.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GVOBL.	= Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
GVNW	= Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
Hess	= Hessen, hessisch
JA	= Juristische Arbeitsblätter
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
LuftVG	= Luftverkehrsgesetz
LWG	= Landeswassergesetz
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NW	= Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
OVG	= Oberverwaltungsgericht
PBefG	= Personenbeförderungsgesetz
RdNr.	= Randnummer
RegBl.	= Regierungsblatt
Rez.	= Rezension
RiA	= Das Recht im Amt
SGG	= Sozialgerichtsgesetz
SKV	= Staats- und Kommunalverwaltung
TH	= Technische Hochschule
UmWG	= Umwandelungsgesetz
VerwArch.	= Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	= Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VG	= Verwaltungsgericht
VGG	= Verwaltungsgerichtsgesetz
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VO	= Verordnung
Vorb.	= Vorbemerkung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
VwPO	= Verwaltungsprozeßordnung
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStG	= Bundeswasserstraßengesetz
WHG	= Wasserhaushaltsgesetz
WM	= Wertpapier-Mitteilungen
Würt.Bad.	= Württemberg-Baden, württemberg-badisch
WuV	= Wirtschaft und Verwaltung, Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfW	= Zeitschrift für Wasserrecht
ZPO	= Zivilprozeßordnung
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZZP	= Zeitschrift für Zivilprozeß

Erster Abschnitt

Einführung in die Problemstellung

Das zu behandelnde Phänomen ist nahezu jedem aus den Medien hinreichend bekannt. Bezeichnet wird es mittlerweile einheitlich mit dem Begriff „Massenverfahren“¹. Ferdinand Kopp spricht von einem der großen Probleme des Verfahrensrechtes².

Zur Einführung sei zunächst auf den Wortteil „Masse“ eingegangen, der dem Gesamtbegriff einen schwer faßbaren und insgesamt negativen Sinngehalt vermittelt³.

Diese Vermutung resultiert aus sonstigen mit dem Begriff „Masse“ umschriebenen Erscheinungen in anderen Wissenschaftsdisziplinen⁴.

So taucht etwa der Begriff auf, um zu Beginn der industriellen Entwicklung Westeuropas aus der Sicht des Bürgertums die Unruhe in den unteren sozialen Schichten zu kennzeichnen⁵.

¹ Vgl. u. a. *Redeker*, Zum Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, DVBl. 1973, S. 744, 747; *Blümel*, Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: Festschrift für Werner Weber, hrsg. v. Schneider/Götz, Berlin 1974, S. 539, 545 ff.; *Schleicher*, Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes II. Teil, DÖV 1976, S. 550, 552; *Naumann*, Verwaltungsverfahrensgesetz und Massenverfahren (dargestellt an der Genehmigung für Kernkraftwerke), GewArch. 1977, S. 41; *v. Mutius*, Akteneinsicht im atom- und immissions-schutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, DVBl. 1978, S. 665, 667; *Sailer*, Gegenwartsprobleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit, BayVBl. 1980, S. 272; *Kopp*, Gesetzliche Regelungen zur Bewältigung von Massenverfahren, DVBl. 1980, S. 320; *Kopp*, Die Beteiligung des Bürgers an „Massenverfahren“ im Wirtschaftsrecht, in: Festschrift für Ludwig Fröhler, hrsg. v. Oberdorfer/Schambeck, Berlin 1980, S. 231; *Henle*, Die Masse im Massenverfahren, Bay-VBl. 1981, S. 1.

² Siehe *Kopp*, Mittelbare Betroffenheit im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß, DÖV 1980, S. 504, 513.

³ So auch *Papalekas*, Stichwort „Masse“, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 7, hrsg. v. Erwin v. Beckerath u. a., Göttingen, 1961, S. 220, unter Hinweis schon auf die Lehre des Augustinus, der unter Masse die Verlorenheit und Verworfenheit des ganzen, von der Sünde befallenen Menschengeschlechtes verstand.

⁴ Siehe *v. Friedeburg*, Stichwort „Masse“, Evangelisches Staatslexikon, hrsg. v. Kunst/Grundmann, Berlin 1966, Sp. 1283 ff.

⁵ Hauptvertreter dieser Auffassung war *Le Bon*, Psychologie der Massen, 6. Auflage, Leipzig 1932.

Auch in der Psychologie wird der Begriff verwendet, um das Hervortreten ansonsten verdrängter triebhafter Vorgänge als kollektives Phänomen zu kennzeichnen⁶.

Selbst in den Naturwissenschaften wird der Begriff der Masse mit einem etwas negativen Sinngehalt verwendet. Man versteht darunter ein Material ohne jede Eigenbewegung, daß allein aus seinem „Mengenmäßigkeit“ existiert und keiner Differenzierung bedarf.

In der Philosophie wird unter anderem unter Masse die Zahl derjenigen „Durchschnittsmenschen“ verstanden, die mit ihrer Durchschnittlichkeit versuchen, wesentlichen Einfluß auf alle Vorgänge unseres Lebens zu gewinnen, und deren Ziel und Streben dieses Durchschnittsdenken darstellt. Verbunden hiermit erfolgt die Entpersönlichung des einzelnen⁷.

Diese sehr unterschiedlichen Bezüge und Verästelungen des Begriffs „Masse“ seien hier nur angerissen. Zur Vertiefung muß auf die angegebene Literatur verwiesen werden. Von Bedeutung ist die Feststellung, daß dieser Begriff der „Masse“ keine unmittelbaren Bezüge zum Wortteil „Masse“ im Massenverfahren in dem hier verstandenen Sinn hat. Mit diesen Ausführungen sollten auch keine wesentlichen Aussagen über Massenverfahren im Verwaltungsverfahrenrecht und im Verwaltungsprozeßrecht getroffen werden. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang die negative Tendenz, die diesem Begriff damit anhaftet und die es wünschenswert erscheinen ließe, eine andere Begrifflichkeit einzuführen, was im Hinblick auf die allgemeine Verwendung allerdings als ausgeschlossen betrachtet werden muß.

I. Aufzählung von Beispielfällen

Zur Einführung in die Fragen und Probleme von Massenverfahren soll eine umfassende aber nicht abschließende Aufzählung von Verfahren mit der Angabe der jeweiligen Anzahl der Bürger, die Einwendungen bzw. Klagen erhoben haben⁸, dienen.

Folgende Verfahren sind dabei zu nennen, wobei die zitierte Literatur auch jeweils Einführungen in die Problemstellung enthält.

⁶ Vor allem ist hier *Freud*, Massenpsychologie und Ich-Analyse, Leipzig, Wien, Zürich 1921, zu nennen.

⁷ Siehe dazu *Ortega y Gasset*, Der Aufstand der Massen, Hamburg 1956.

⁸ Es soll an dieser Stelle noch keine Differenzierung dahingehend erfolgen, wie sich dieser Personenkreis hinsichtlich der Betroffenheit und der Beteiligtenstellung zusammensetzt, da zur Einführung nur die Zahl der Einwendungen von Bedeutung ist.

- Kernkraftwerk Breisig mit ca. 16 000 Einwendungen⁹
- Kernkraftwerk Lingen II mit ca. 25 000 Einwendungen¹⁰
- Kernkraftwerk Biblis (3. Block) mit ca. 55 000 Einwendungen¹¹
- Kernkraftwerk Breisach mit ca. 64 000 Einwendungen¹²
- Kernkraftwerk Brokdorf mit ca. 75 000 Einwendungen¹³
- Kernkraftwerk Wyhl mit ca. 100 000 Einwendungen¹⁴
- Raffinerieerweiterungsverfahren in Karlsruhe mit ca. 34 000 Einwendungen¹⁵
- Planfeststellungsverfahren nach dem Luftverkehrsgesetz zum Bau eines Flughafens in Bielefeld-Nagelsholz mit ca. 14 000 Einwendungen¹⁶
- Planfeststellungsverfahren nach dem Luftverkehrsgesetz zum Bau des Flughafens Hamburg-Kaltenkirchen mit ca. 15 000 Einwendungen¹⁷

⁹ Angaben aus *Schmitt Glaeser*, Planende Behörden, protestierende Bürger und überforderte Richter, Der Landkreis 1976, S. 442, 444.

¹⁰ F.A.Z. vom 9. 4. 1981, S. 6.

¹¹ Diese Anzahl nennt *Henle*, Massenverfahren, BayVBl. 1981, S. 1, Fn. 3.

¹² Vgl. *Kopp*, Massenverfahren I, DVBl. 1980, S. 320; *Schmitt Glaeser*, Protestierende Bürger, Der Landkreis 1976, S. 442, spricht von 400 Einzeleinsprüchen und 65 000 Masseneinsprüchen und listenmäßig erfaßten Unterschriften; *Fröhler*, Sozialstaat und/oder Rechtsstaat, WuV H. 2/1976, S. 68, 73 spricht von 60 000.

¹³ Übereinstimmende Angaben bei *Kopp*, Der Beteiligtenbegriff des Verwaltungsverfahrensrechts, in: Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlages, hrsg. v. Schmitt Glaeser, Stuttgart, München, Hannover 1977, S. 159, 181; *Schmitt Glaeser*, Protestierende Bürger, Der Landkreis 1976, S. 442, 444; *Fröhler*, Rechtsstaat, WuV H. 2/1976, S. 68, 73; *Blümel*, Rechtsprobleme des Genehmigungsverfahrens für Atomanlagen — Standortwahl und Sicherung, in: Drittes Deutsches Atomrechts-Symposium, hrsg. v. Lukes, Köln, Berlin, Bonn, München 1975, S. 33, 34.

¹⁴ Angaben aus *Ule / Laubinger*, Verwaltungsverfahrensrecht, 2. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 1979, § 45 I 2 Fn. 4 (S. 211); *Kopp*, Beteiligtenbegriff, S. 159, 181; *Schmitt Glaeser*, Protestierende Bürger, Der Landkreis 1976, S. 442, 444; *Henle*, Massenverfahren, BayVBl. 1981, S. 1 Fn. 3; *Laubinger*, Gutachten über eine künftige gesetzliche Regelung von Massenverfahren im Verwaltungsverfahrensrecht und Verfahrensrecht für die Verwaltungsgerichte (hektographiert), Speyer 1975, S. 5; *Laubinger*, Der EVwVfG 1973, Inhaltsübersicht mit Kritik, JA 1975, S. 733 sprechen von 90 000 Einwendungen.

¹⁵ Die Anzahl nennt *Laubinger*, Gutachten, S. 4; v. *Mutius*, Akteneinsicht, DVBl. 1978, S. 665, 667, spricht von 35 000.

¹⁶ Angaben nach *Blümel*, Masseneinwendungen, S. 539, 545.

¹⁷ Die Zahlenangabe macht *Henle*, Massenverfahren, BayVBl. 1981, S. 1, 5, Fn. 43. Zum Verfahren selbst siehe *Westphal / Walther*, Praktische Erfahrungen bei der Genehmigung und bei der Planfeststellung von Flughäfen; in: Festschrift für Alex Meyer, hrsg. v. Bodenschatz / Böckstiegel / Weides, Köln, Berlin, Bonn, München 1975, S. 251 ff.