

Gemeinschaftsrecht nicht erfaßt⁶⁸. Das ist so nicht zutreffend: Diese Rechte gelten als solche, nämlich als allgemeine Rechtsgrundsätze im und für das Gemeinschaftsrecht. Sie sind Gemeinschaftsgrundrechte, an die Gemeinschaftsorgane – v. a., aber nicht nur, im Eigenverwaltungsrecht bei ihren Beamten und sonstigen Bediensteten⁶⁹ – sowie die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts gebunden sind. Insoweit liegt gerade kein gemeinschaftsrechtsfreier Raum vor. Vielmehr besteht eine Kollisionslage zwischen Grundfreiheiten auf der einen und Grundrechten auf der anderen Seite, die es aufzulösen gilt. Die Kommission kann der Problematik also auf diesem Wege nicht ausweichen, sondern muß selbst in eine Abwägung zwischen Streikrecht und Grundfreiheiten eintreten. In diesem Fall dürfte eine solche Abwägung einen (relativen, aber doch eindeutigen) Vorrang der Grundfreiheiten ergeben und Frankreich bzw. die Kommission als Schutzpflichtadressaten zum Einschreiten (letztere notfalls im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens und einer einstweiligen Anordnung) zwingen.

DC, J.O. 1980, 1867 = RDP 1980, 1685 = RJC-I, 81 – Protection des matières nucléaires (Streikrecht im KKW). Hier findet eine Art Abwägung (»conciliation«) zwischen dem Streikrecht und dem Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Personen und Sachgüter statt, welcher Beschränkungen des Streikrechts letztlich rechtfertigen kann (c. 4 ff.). Nichts anderes hat für das Gemeinschaftsrecht einschließlich der Grundfreiheiten und Grundrechte zu gelten, dazu sogleich:

68 Siehe z. B. Art. 118 VI EGV (= Art. 137 VI EGV n. Z. [Fußn. 1]), wonach *dieser* Artikel u. a. nicht »für das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht« gilt.

69 Siehe dazu nur EuGHE 1974, 917, 925 Rdnrn. 14/16 (Gewerkschaftsbund, Massa und Kortner/Rat); 933, 944 Rdnrn. 10/12 (Allgemeine Gewerkschaft/Kom.); 1990, I-95, 117 ff. Rdnrn. 11 ff., (Maurissen und Gewerkschaftsbund / Rechnungshof) – *Flugblatt im Botendienst*, jeweils zur Vereinigungsfreiheit (vgl. Art. 24a Beamtenstatut).

2. Ausländerfeindliche Übergriffe

Daß die in der hier besprochenen Ausgangsentscheidung des EuGH niedergelegten Grundsätze auch für die Bundesrepublik Deutschland von Interesse sind, selbst wenn die dort einschlägigen Ausschreitungen oder die eben erwähnten Streikaktionen hierzulande bisher so (noch) nicht vorgekommen sind, soll abschließend nur unter Hinweis auf Übergriffe gegen v. a. englische und portugiesische Bauarbeiter auf deutschen (Groß-)Baustellen vermerkt werden: Rassistische und fremdenfeindliche Ausschreitungen gegen sogenannte Gastarbeiter⁷⁰ jedenfalls aus EU-Ländern beeinträchtigen auch deren Grundfreiheiten (Arbeitnehmerfreizügigkeit bzw. Dienstleistungsfreiheit) und schaffen ein Klima der Angst. Gegen solche besorgniserregenden Auswüchse muß der deutsche Staat also auch aus Gründen grundfreiheitlicher (und gemeinschaftsgrundrechtlicher) Schutzpflichten energisch vorgehen, und zwar auch durch den Einsatz des nationalen Strafrechts⁷¹.

70 Kritisch zu diesem Begriff und seiner Geschichte P. *Szczekalla*, Rechtshistorisches Journal (RJ) 10 (1991), 321 ff.

71 Zu »[r]assistischen Gewaltakte[n] in Deutschland gegen italienische Staatsbürger« – hier: der »barbarisch[en]« Tötung des sardischen »Wanderarbeitnehmers« Antonio Melis in Caputh (Brandenburg) – s. nur die Antwort von Kommissar *Flynn* vom 15. 5. 1997 auf die schriftliche Anfrage von MdEP *Musumeci* an die Kom. vom 8. 4. 1997 – E-1239/97 –, ABl. C 319 vom 18. 10. 1997, 244. Die grundfreiheitliche Seite bleibt in der Antwort aber unberücksichtigt, vielmehr geht der Kommissar nur auf den allgemeinen Kampf der Gemeinschaft gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, insbes. bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres nach dem EUV ein. Vgl. in diesem Zusammenhang aber auch die auf Art. 213 und 235 EGV (= Art. 284 und 308 EGV n. Z. [Fußn. 1]) gestützte VO (EG) Nr. 1035/97 des Rates vom 2. 6. 1997 zur Errichtung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. L 151 vom 10. 6. 1997, 1.

BERICHTE

Straßenplanung und Gesamtplanung

– Bericht über die Tagung des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer und des Arbeitsausschusses »Straßenrecht« der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen –*

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard *Stüer*, Mitglied des Anwaltsgerichtshofs NW, Münster/Osnabrück

Im System des Planungsrechts werden Fachplanung und Gesamtplanung unterschieden. Fachplanung orientiert sich in erster Linie an fachspezifischen Planungszielen. Bei der Gesamtplanung steht eine Koordination verschiedener Nutzungsansprüche und Einzelinteressen im Vordergrund. Es liegt auf der Hand, daß eine vorrangig an Fachinteressen ausgerichtete Fachplanung der Koordination durch eine Querschnittsplanung bedarf. Solche Gesamtplanungen finden sich in der raumübergreifenden Raumordnung und in der Bauleitplanung. Diese Planungen, deren Verhältnis durch das Gegenstromprinzip (§ 1 Abs. 3 ROG) und die Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung gekennzeichnet ist (§ 1 Abs. 4 BauGB), treten damit in ein Spannungsverhältnis zur Fachplanung.

Fachplanung und Gesamtplanung standen natürlich nicht ohne die spezielle straßenrechtliche Sicht auch im Mittelpunkt der Jahrestagung, die der Arbeitsausschuß »Straßenrecht« der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen gemeinsam mit dem Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für

Verwaltungswissenschaften Speyer unter Leitung von Prof. Dr. Willi *Blümel* am 27./28. 10. 1997 veranstaltete und zu der sich die Straßensrechtler Deutschlands aus Bund und Ländern sowie Wissenschaft und Praxis in der ehrwürdigen Pfälzer Domstadt in Speyer versammelt hatten¹. Fachplanung und Gesamtplanung bilden keinen unüberbrückbaren Gegensatz, sondern sind auf Ausgleich und Harmonisierung ausgerichtet, hatte *Blümel*, der Vorsitzende des Arbeitsausschusses »Straßenrecht«, die Problematik bereits zu Beginn der Tagung auf einen Nenner gebracht.

Fachplanung und Gesamtplanung

Das magische Dreieck der Raumordnung, Bauleitplanung und Fachplanung ist durch das BauROG 1998 in mehrfacher Hinsicht neu geordnet worden, wie Rechtsanwalt Prof. Dr. Werner *Hoppe* (Berlin/Münster) in seinem Vortrag über »die Neuregelung des Ver-

* Der Beitrag ist dem Hauptschriftleiter dieser Zeitschrift, Prof. Dr. Hans-Werner *Rengeling*, zur Vollendung seines 60. Lebensjahres gewidmet.

1 Vgl. zu den vorangegangenen Tagungen des Arbeitsausschusses »Straßenrecht« die Berichte bei Bernhard *Stüer*, DÖV 1986, 65; DÖV 1987, 104; DÖV 1988, 507; DÖV 1989, 217; DVBl. 1990, 35; DVBl. 1990, 1393; DVBl. 1992, 1528; DVBl. 1993, 1300; DVBl. 1995, 1345; DVBl. 1997, 479; Martin *Pfeil*, DVBl. 1991, 1351.

hältnisses von Fachplanung und Gesamtplanung» hervorhob, Die Ziele der Raumordnung binden nicht nur öffentliche Stellen, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch Private. Belange der Fachplanung sind mit der Bauleitplanung zu koordinieren. Hierfür sieht § 7 BauGB i. d. F. des BauROG 1998 teilweise eine Neuregelung des Beteiligungsverfahrens vor. Fachplanung hat nach Maßgabe des neu gefaßten § 38 BauGB im Sinne einer materiellen Konzentrationswirkung Vorrang vor der Bauleitplanung.

§ 3 Nr. 2 ROG definiert die Ziele der Raumordnung als verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten und bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Das Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung wird dabei maßgeblich durch die planungsrechtlich festgelegten Ziele und ihre Bindung (objektive Komponente) und durch die Regelung der Zieladressatenschaft (subjektive Komponente) bestimmt, machte der Münsteraner Umweltrechtler klar. Schwierigkeiten in der Koordination ergeben sich dabei vor allem, wenn Raumordnung und Fachplanung unterschiedliche Planungsvorstellungen entwickeln.

Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage ist die Zielbindung über öffentliche Stellen hinaus auch auf private Vorhabenträger erweitert worden (§ 4 Abs. 3 ROG). Noch weiter geht die Regelung in § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ROG. Hiernach haben öffentliche Stellen die Ziele der Raumordnung nunmehr auch dann zu beachten, wenn sie über die Zulassung eines raumbedeutsamen Vorhabens eines Privaten entscheiden, und zwar unabhängig davon, ob diese Entscheidung in Form einer Planfeststellung oder einer sonstigen Genehmigung ergeht. Den Erweiterungen der Ziel-Bindungswirkungen für Private stand Hoppe eher skeptisch gegenüber. Vor allem sah er Probleme bei der Rechtsförmigkeit eines Raumordnungsplanes mit Außenwirkung auf Private, bei der Veröffentlichung, im Hinblick auf die mangelnde Zielvorgabe durch den Gesetzgeber und die lediglich fakultative Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 7 Abs. 6 ROG. Und dabei befand sich Hoppe in guter Gesellschaft. Auch RiBVerwG Günter Halama hatte sich in seinem Berliner Vortrag zur Einführung des neuen Städtebaurechts im September vergangenen Jahres eher skeptisch zu den Neuregelungen geäußert. Bedenklich erscheine nicht zuletzt die ermöglichte Zunahme der Ziele durch Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete (§ 7 Abs. 4 ROG). Reserviert stand Hoppe auch dem Entwurf eines UGB der unabhängigen Sachverständigenkommission gegenüber. Es dürfe nicht alles zu Zielen der Raumordnung erklärt werden. Das gelte auch für die von der Kommission vorgeschlagenen Umweltgrundlagenpläne.

Das Verhältnis von Fachplanung und kommunaler Bauleitplanung ist durch eine gegenseitige Beteiligung und durch die Vorrangregelung zugunsten der privilegierten Fachplanung in § 38 BauGB gekennzeichnet. Hoppe verwies dazu auf die konturenschärfer formulierte Beteiligungsregel in § 4 BauGB und die unverändert bestehende Pflicht des Fachplanungsträgers, die Gemeinde bei städtebaulich relevanten Auswirkungen zu beteiligen. Nach § 2 BauGB kann der Fachplanungsträger den Widerspruch nur bis zum Beschluß der Gemeinde über die Bauleitplanung einlegen. Die Neufassung des § 38 BauGB habe – so der Planungsrechtler – alte Streitfragen ausgeräumt, zugleich aber neue hervorgerufen. Dies gelte vor allem hinsichtlich des Begriffs der Vorhaben von »überörtlicher Bedeutung«. Vor allem bei Vorhaben, die üblicherweise durch Bebauungsplan ausgewiesen würden, stehe der Vorrang der Fachplanung in Frage. Als Systembruch bezeichnete Hoppe die Beschränkung der Privilegierung des § 38 BauGB von Abfallbeseitigungsanlagen, während es bei Abfallverwertungsanlagen bei einem abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahren verbleibe. Durch das Erfordernis, die Gemeinden zu beteiligen und städtebauliche Belange zu berücksichtigen, dürfte der Unterschied zwischen dem abwägungsdirigierten Planfeststellungsverfahren in § 38 BauGB und dem um Abwägungselemente angereicherten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren aber wohl weitgehend nur noch auf dem Papier stehen.

Berlin – die größte Baustelle Europas

Nach der wissenschaftlichen Befassung mit Grundsatzfragen der Fach- und Gesamtplanung standen praktische Anschauungsbeispiele auf dem Programm. Regierungsdirektor Michael Losch von der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (Berlin) berichtete über »das Verhältnis von Fachplanung und Bauleitplanung aus Berliner Sicht«. Eines machte Losch bereits zu Beginn seiner Ausführun-

gen klar: Die nach dem chinesischen Stauwerksprojekt größte Baustelle der Welt in Berlin-Mitte kann nur im Zusammenwirken der städtebaulichen Planung und verschiedener Fachplanungen planerisch bewältigt werden. Stoßen etwa wie im Bereich der künftigen Hauptstadtmeile Potsdamer Platz, Unter den Linden, Tiergarten, Spreebogen und Lehrter Bahnhof mit der Eisenbahnplanung und der Fernstraßenplanung verschiedene Fachplanungen für den Verkehrswegebau zusammen und können die Maßnahmen nur einheitlich projektiert werden, so sind sie nach dem Fachplanungsrecht durchzuführen, das den Schwerpunkt der Planung bildet und den größten Kreis von Betroffenen auslöst (§ 78 VwVfG). Notwendige Folgemaßnahmen hat die jeweilige Fachplanung mitzuerledigen (§ 75 VwVfG). Im Verhältnis zur Bauleitplanung seien vielfach pragmatische Lösungen gefunden worden, berichtete Losch, wobei er etwa auch die Möglichkeit einer sich horizontal überlagernden Bau- und Fachplanung sah. Gerade im Anschlußbereich des überörtlichen Verkehrsnetzes könne die Bauleitplanung die Fachplanung ergänzen.

Auch Losch verwies darauf, daß mit dem Begriff der »Vorhaben von überörtlicher Bedeutung« in § 38 BauGB neue Streitfragen aufgetreten seien. Für die Stadtstaaten stelle sich zudem die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Senat und Bezirken, von denen auch die Aufgaben der Gemeinde hinsichtlich der gemeindlichen Einvernehmenserteilung nach § 36 BauGB wahrgenommen würden. Schwierige Rechtsprobleme ergeben sich auch bei der Wiedernutzbarmachung von Verkehrsstrassen, die zu Zeiten der ehemaligen DDR stillgelegt worden sind. Hier könnte möglicherweise eine Funktionslosigkeit der vormaligen Planung einen planerischen Neubeginn erforderlich machen, wurde in der Diskussion bemerkt.

Bauleitplanung und Fachplanung

Fragen der Umsetzung von Planungsentscheidungen standen auch in den weiteren Beratungen im Mittelpunkt. Prof. Dr. Michael Ronellenfisch (Tübingen) machte in seinem Referat über »Bauleitplanung und Fachplanung« deutlich, daß die Instrumente der städtebaulichen Planung und der Fachplanung vielleicht mehr Gemeinsamkeiten haben, als es auf den ersten Blick erscheinen will. Und so lag es nahe zu fragen, ob auch der Bebauungsplan, der einen Planfeststellungsbeschluß oder eine Plangenehmigung ersetzt, eine formelle Konzentrationswirkung nach § 75 VwVfG hat. Nach dieser Vorschrift wird durch die Planfeststellung die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt. Neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich.

Die Frage nach einer formellen Konzentrationswirkung liegt deshalb nahe, weil nach § 17 Abs. 3 FStrG sowie nach den entsprechenden Vorschriften der Landesstraßengesetze ein Bebauungsplan die straßenrechtliche Planfeststellung ersetzt. Dies wird vor allem im bebauten Innenbereich gelten, wenn neben der straßenrechtlichen Ausweisung zugleich die bauliche Nutzung der Nachbargrundstücke geregelt werden soll. Eine Straßenplanung mit über die Gemeindegrenze hinausgehenden Auswirkungen kann dagegen in der Regel durch einen Bebauungsplan nicht vorgenommen werden. Zudem ist eine Straßenplanung von überörtlicher Bedeutung durch Bebauungsplan nur in Übereinstimmung mit den Planungsvorstellungen der Straßenverwaltung zulässig. Eine hiervon abweichende gemeindliche Bauleitplanung würde unzulässig in die Fachplanung eingreifen und hat daher vor dem Hintergrund des § 38 BauGB keinen Bestand. Da der Bebauungsplan nicht alle für die Ausführung des Straßenbauvorhabens und seine störungsfreie Einfügung in die Umwelt erforderlichen Festsetzungen enthält, bedarf es häufig zusätzlich zum Bebauungsplan einer Planfeststellung, die sich auf ergänzende Feststellungen beschränkt, wie Ronellenfisch verdeutlichte.

Offen ist die bereits angeschnittene Frage, ob und in welchem Umfang der Bebauungsplan eine formelle Konzentrationswirkung nach § 75 VwVfG haben kann. Nach dem Gesetzeswortlaut kommt diese Konzentrationswirkung nur dem straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß und der ihn ersetzenden Plangenehmigung zu, machte Ronellenfisch klar. Der Bebauungsplan wird in § 75 VwVfG nicht erwähnt. Auf ihn findet das VwVfG auch im übrigen keine Anwendung (§ 9 VwVfG). Allerdings hat der Bebauungsplan nach § 17 Abs. 3 FStrG die Wirkungen eines fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses. Aus diesem Zusammenhang könnte sich die

Möglichkeit einer analogen Anwendung auch des § 75 VwVfG in dem Sinne ergeben, daß ein Bebauungsplan, der die fernstraßenrechtliche Planfeststellung ersetzt, zugleich auch an der Konzentrationswirkungsregelung in § 75 VwVfG teilnimmt.

Eine solche formelle Konzentration im Sinne einer Ersetzung anderer Entscheidungen kann aber auf den Bebauungsplan nicht ohne weiteres übertragen werden. Der Bebauungsplan enthält traditionell eine Angebotsplanung, wonach er bestimmte Vorhaben planungsrechtlich zuläßt, nicht aber zugleich zu deren Durchführung verpflichtet. Auch ist das Modell des Bebauungsplans zweistufig: Dem Bebauungsplan (1. Stufe) folgt ein Zulassungsverfahren (2. Stufe) nach, in dem auf der Grundlage der Festsetzungen des Bebauungsplans die konkrete Projektzulassung bauplanungsrechtlich aber auch bauordnungsrechtlich geprüft wird. Die Planfeststellung ist demgegenüber einstufig. Planung und Zulassung erfolgen in einer Entscheidung. Mit diesen Unterschieden hängt zusammen, daß der Bebauungsplan nur insoweit formelle Konzentrationswirkungen haben kann, wie der Bebauungsplan rechtsverbindliche Regelungen enthält und damit das materielle Entscheidungsprogramm einer fernstraßenrechtlichen Fachplanung ersetzen kann. Soweit der Bebauungsplan diese verbindlichen Regelungen nicht beinhaltet, ist gegebenenfalls eine ergänzende Planfeststellung vorzunehmen. Dies wird etwa dann in Betracht kommen, wenn neben den Festsetzungen über den Straßenkörper etwa noch ergänzende Schutzauflagen erforderlich sind.

Allerdings entwickelt sich der Bebauungsplan mehr und mehr in Richtung auf eine Projektzulassungsentscheidung in dem Sinne, daß neben das herkömmliche Modell einer Angebotsplanung der vorhabenbezogene Bebauungsplan nach § 12 BauGB tritt, der vor allem in Verbindung mit dem Durchführungsvertrag auf die konkrete Projektrealisierung gerichtet ist. Je mehr der Bebauungsplan jedoch zugleich verbindliche Umsetzungselemente enthält, um so mehr nähert er sich einem Projektzulassungsplan, wie er für das Planfeststellungsverfahren mit der abschließenden Zulassungsentscheidung kennzeichnend ist. Der Bebauungsplan kann dann auch eine größere Reichweite im Hinblick auf die in § 75 VwVfG angeordnete Konzentrationswirkung entfalten, wurde in der Diskussion vertreten. Dieselben Abgrenzungen könnten sich für das Verhältnis des eine Straßenplanung ersetzenden Bebauungsplans zu einer anderen Fachplanung ergeben².

2 Zu weiteren Einzelheiten Bernhard *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdnr. 1647.

3 Willi *Blümel*, Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: *Stüer* (Hrsg.), Verfahrensbeschleunigung. Wirtschaft, Verwaltung, Rechtsschutz, Schriftenreihe Planungsrecht, Bd. 1, Osnabrück

Überträgt man den Grundsatz der Kollisionsregelung verschiedener Fachplanungsvorhaben in § 78 VwVfG auf das Verhältnis von Bebauungsplan zu anderen Fachplanungen, so könnte sich folgende Lösung abzeichnen: Der die Straßenplanung ersetzende Bebauungsplan kann einen Vorrang vor anderen Fachplanungen nur gewinnen, wenn das in ihm zu regelnde Vorhaben den Schwerpunkt der Gesamtmaßnahme bildet und der Bebauungsplan in der Lage ist, das jeweilige fachplanerische Entscheidungsprogramm der mitzuregelnden Maßnahme durch Regelungen verbindlich zu entscheiden. Dazu wird ein Bebauungsplan nur dann die Grundlage bieten können, wenn seine Festsetzungen konkret genug ausgestaltet sind, die Festsetzungen gegebenenfalls über einen städtebaulichen Vertrag ergänzt werden und gewährleistet ist, daß die durch das mitzuregelnde Vorhaben berührten Belange im Bebauungsplan umfassend abgewogen werden können. Ist dies nicht gewährleistet, kann sich ein Vorrang des Bebauungsplans vor anderen Fachplanungen nicht entwickeln.

Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit

Fachplanung, Bauleitplanung und Raumordnung stehen in einem Spannungsverhältnis, das jenseits aller Kompetenzabgrenzungen auf den Prinzipien der gegenseitigen Achtung der jeweiligen Kompetenzbereiche und der Kooperation beruht. Als Teil der Fachplanung hat auch die Straßenplanung daran einen wesentlichen Anteil. Und beim guten Schoppen Pfälzer Forschungswein, der traditionell beim Abendempfang auf Veranlassung von *Blümel* in der Taberna der Hochschule gereicht wird und die harten juristischen Fachdiskussionen oft in einem milderen Lichte erscheinen läßt, waren sich die Teilnehmer auch noch über eine weitere Einschätzung einig: Fachplanung und Gesamtplanung stehen im Spannungsfeld von Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Hierzu hatte der scheidende Lehrstuhlinhaber *Blümel* in seiner vielbeachteten Speyerer Abschiedsvorlesung am 25. 6. 1997³ eher kritische Töne angeschlagen und vor einer unzulässigen Einschränkung rechtsstaatlicher Garantien gewarnt. Die Speyerer straßenrechtliche Fachtagung entließ daher die Teilnehmer bei allem Tatendrang mit dem über den Tag hinausreichenden Auftrag, einen sachgerechten Ausgleich zwischen Fachplanung und Gesamtplanung zu erreichen. Vor allem darf dabei auch der Rechtsschutz der Betroffenen nicht zu kurz kommen. Bewegte Zeiten – nicht nur für Automobile der Nachkriegszeit, die am Rande der Tagung im Deutschen Straßenmuseum in Germersheim für eine die deutschen Straßenrechtler besonders interessierende Ausstellung vorbereitet wurden.

1997, S. 17; Bernhard *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdnr. 2352.

Ein Jahr Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz

– Bericht über die Herbsttagung der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV, Landesgruppe Nordrhein-Westfalen –

Von Caspar David *Hermanns* und Dietmar *Hönig*, Osnabrück

Kommunale Finanzkrise, Kampf um den Abfall, hohe Entsorgungskosten – dies sind Schlagworte, die die derzeitige Situation des Abfallrechts widerspiegeln. Auch nach dem neuen, mittlerweile ein Jahr alten, Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz sind die bisherigen Abgrenzungsprobleme nicht entfallen, sondern lediglich in andere Ebenen verschoben worden. So steht das KrW-/AbfG heute mehr denn je im öffentlichen Interesse. Dies nahm die Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV – Landesgruppe Nordrhein-Westfalen – zum Anlaß, das KrW-/AbfG in den Mittelpunkt ihrer am 28. 11. 1997 in Düsseldorf ausgerichteten Herbsttagung zu stellen. Demzufolge konnte der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft, RA Dr. Dieter *Sellmer*, Bonn, auch ein großes Interesse an den »Tiefen und Untiefen« des Abfallrechts feststellen.

Der erste Brückenschlag oblag dabei RD Dr. Frank *Petersen*, Bonn, der aus der Sicht des BMU die »Grundsätze und Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft – gesetzliche Vorgaben und ihre Umsetzung im Vollzug« darstellte. Dabei beschränkte er sich nicht auf die Theorie des Gesetzes, sondern setzte sich vor allem mit der praktischen Umsetzung auseinander. Die Kaskade von Abfallvermeidung, Abfallverwertung, Abfallbeseitigung sei zwar nicht neu, denn schon

seit 1986 sei insbesondere die Abfallvermeidung ein gesetzlich verfolgtes Handlungsziel gewesen. Durch das KrW-/AbfG seien aber die Fragen der Handhabung der Abfallvermeidung ganz neu aufgeworfen worden. Ferner enthalte es ein Pflichtenprogramm zur Abfallverwertung. So sei auch die Verwertungspflicht kein Selbstzweck, sondern eine Rechtspflicht, wobei erstmals das Verursacherprinzip immer an den Erzeuger oder Besitzer des Abfalls anknüpfe. Dieser Paradigmenwechsel – weg von der Daseinsvorsorge durch die öffentliche Hand hin zu privater Verantwortung – sei allerdings hinsichtlich der Kommunen durch §§ 5 II, 11 KrW-/AbfG durchbrochen worden.

Beim Gesetzesvollzug habe es insbesondere Irritationen hinsichtlich der Auslegung des Abfallbegriffs gegeben. Demnach würde von verschiedenen Industrieunternehmen bemängelt, daß allein die Selektion der Reststoffe keine Verwertung bewirke und weiterhin von Abfall ausgegangen werde, da nach dem Abfallbegriff der EG erst mit der Einbindung des Reststoffes in ein neues Produkt die Abfalleigenschaft entfalle. Dies würde sich vor allem bei der internationalen Vermarktung negativ auf das Image dieser neuen Produkte auswirken, da ausländische Konkurrenten immer darauf hinweisen