

Berichte

Freiherr-vom-Stein-Institut ehrt Werner Hoppe

– Symposium zum Planungs-, Umwelt- und Kommunalrecht –

Von Rechtsanwalt und Notar Professor Dr. Bernhard *Stüer*, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster/Osnabrück, und Wiss. Referentin Anke *Freisburger*, Münster

Bei sich verkürzenden Studienzeiten wird immer wieder der Ruf nach einem stärkeren Praxisbezug der universitären Ausbildung erhoben. Nicht selten wird aber beklagt, daß die Verbindung zwischen Theorie und Praxis kaum gelingt und die Wissensvermittlung an den Hochschulen eher theoretisch daherkommt, während die Ausbildung in der Praxis ohne wissenschaftlichen Hintergrund und ohne höhere Ansprüche einfach nur noch schlicht handwerklich erscheint. Aber es gibt auch überzeugende Gegenbeispiele, bei denen sich Wissenschaft und Praxis glücklich verbinden. Davon ist hier zu berichten.

Als im Jahre 1981 das Freiherr-vom-Stein-Institut als wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages NW an der Universität Münster unter maßgeblicher Mitwirkung von Dr. Adalbert *Leidinger*, dem langjährigen Geschäftsführenden Vorstandsmitglied des Landkreistages NW (Düsseldorf), und Prof. Dr. Werner *Hoppe* (Münster) gegründet wurde, da ahnte außer den Gründungsvätern des nach dem Begründer moderner Selbstverwaltung benannten Münsteraner Instituts wohl niemand, daß da eine Forschungseinrichtung aus der Taufe gehoben wurde, die für Wissenschaft und Praxis gleichermaßen befruchtend wirken sollte. Denn ein derartiger Erfolg war der zunächst wohl eher als Experiment verstandenen kommunalwissenschaftlichen Einrichtung nicht ohne weiteres in die Wiege gelegt. Grund genug, den scheidenden Geschäftsführenden Direktor des Instituts, Werner *Hoppe*, für seine 16jährige wissenschaftliche Leitung durch ein Symposium zum Planungs-, Umwelt- und Kommunalrecht zu ehren. So hatten sich am 30.1.1998 im Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverband zu Münster knapp 100 hochrangige Vertreter von Wissenschaft und kommunaler Praxis eingefunden, um Bilanz zu ziehen und zugleich einen Ausblick auf die weitere wissenschaftliche Arbeit zu geben¹.

1 Der Beitrag der derzeitigen Leiterin des Freiherr-vom-Stein-Instituts Dr. Angela *Faber* »Staatliche Schutzpflichten und gesellschaftliche Selbstregulierung am Beispiel des Tabakrauchens« ist zur Veröffentlichung im Deutschen Verwaltungsblatt vorgesehen. Die gesamte Veranstaltung wird in der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts dokumentiert. Die Diskussionsleitung wurde von Dr. Wolfgang *Kubr*, dem langjährigen Vorsitzenden des Kuratoriums (Münster), Prof. Dr. Dirk *Eblers*, dem Mitglied des Vorstandes des Freiherr-vom-Stein-Instituts (Münster), Dr. Rolf *Gerlach*, Präsident des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes (Münster) sowie Dr. Adalbert *Leidinger* (Düsseldorf) übernommen.

»Wer im Hotel Adlon in Berlin Tagliolini-Krakensalat mit Vongole und Scampi *an* der Kartoffelnudel und sodann Birne in Balsamico *an* Vanillepolenta, Rosmarineis und Parmesan bestellt und mit dem Blick auf das angestrahlte Brandenburger Tor genießt, denkt wohl kaum an die Beziehungen zwischen dieser mit dem Wort »an« hergestellten Speisenverbindung und Wort und Begriff »an« in § 36 Universitätsgesetz NW andererseits«, hatte *Hoppe* bereits zu Beginn seiner »Hommage an Janus, den Gott der An-Institute« – ein Vortrag, mit dem sich *Hoppe* für das Symposium zu seinen Ehren bedankte – dem ebenso erstaunten wie schmunzelnden Publikum die tiefgründigen Beziehungen derartiger wissenschaftlicher Einrichtungen klargemacht. Zu denken sei an die Verknüpfung von Wissenschaftstransfer in die Praxis einerseits und von Erfahrungs- und Problembewußtseinstransfer aus der Praxis in die Wissenschaft andererseits, an die Erkenntnis und Einspielung von Problemen aus der Praxis, an die Hilfestellung, Beratung und das Angebot an Denkweise der Theorie für die Praxis. Dieser Kontakt bewirkte das Kennenlernen von unterschiedlichen Denkmethode, Problemlösungsstrategien, es förderte die Wahrnehmungsfähigkeit für sich anbahnende neue Konflikte. Denn nicht selten würden neuartige Konflikte in der Wissenschaft erst viel zu spät wahrgenommen, wie auf der anderen Seite auch die Praxis von einem Vor- und Mitdenken der Wissenschaft profitieren könne.

Die Vorteile der An-Institute, von denen zur Zeit nach dem Bericht von *Hoppe* an den 15 Universitäten in NW 74 An-Institute bestünden², hatte er schnell an zwei Händen aufgezählt: Die Forschungsaktivitäten der An-Institute ergänzen, erweitern und befruchten die Forschungsarbeit universitätseigener Institute und erlangen damit auch große Bedeutung für das Forschungsprofil der Hochschule. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt arbeitsteilig und ist anwendungsorientiert. Durch die Fremdfinanzierung werden der Universität zusätzliche Finanzmittel erschlossen und für den wissenschaftlichen Nachwuchs Dissertations- und Habilitationsmöglichkeiten eröffnet. Auch können gegebenenfalls Kapazitätsengpässe der Hochschule abgemildert und die Forschungseinrichtungen durch Hochschulangehörige mit genutzt werden. Für

2 An der Spitze stehen die Universität Köln mit 17 An-Instituten und die Universität Münster mit 12 An-Instituten. Folgende Disziplinen sind an den An-Instituten beteiligt (z. T. interdisziplinär): Rechtswissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Geisteswissenschaften, Sozialwissenschaften, Politikwissenschaften, Sozialforschung, Naturwissenschaften, Medizin, Technik).

Hoppe bestand daher kein Zweifel, daß die An-Institute als von der Praxis unterstützte wissenschaftliche Forschungseinrichtungen an den Hochschulen bei knapper werdenden öffentlichen Haushaltsmitteln in Zukunft eine eher noch zunehmende Bedeutung gewinnen werden.

Die Verbindung zwischen Wissenschaft und Praxis unterstrich auch Dr. Joachim *Bauer* (Düsseldorf) als Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Landkreistages NW. Zugleich dankte er *Hoppe* für seine Tätigkeit. Denn der langjährige Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Baurecht, Planungs- und Umweltrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster hat am Freiherr-vom-Stein-Institut in der Tat eine beeindruckende Arbeit geleistet: In der von ihm betreuten Schriftenreihe, die inzwischen 30 Publikationen umfaßt, sind kommunal-, verfassungs- und verwaltungsrechtliche, aber auch finanzwissenschaftliche und neuerdings sparkassenrechtliche Fragestellungen wissenschaftlich aufgearbeitet worden. 13 Dissertationen und zwei Habilitationen (Prof. Dr. Johannes Bernd *Oebbecke*, Münster, und Prof. Dr. Martin *Schulte*, Dresden) wurden von ihm am Freiherr-vom-Stein-Institut betreut. So lag es nahe, daß die bisherigen Leiter des Instituts zu Ehren des Planungs- und Umweltrechtlers aus ihren Forschungsschwerpunkten berichteten.

Prof. Dr. Johannes Bernd *Oebbecke* (Münster), der ab 1. 4. 1997 die Nachfolge als Geschäftsführender Institutsdirektor angetreten hatte, fragte nach der Zulässigkeit amtlicher Einflußnahme bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Denn die erweiterten Mitwirkungsrechte der Bürger auf kommunaler Ebene führen zu der bisher in Rechtsprechung und Literatur kaum behandelten Frage, inwieweit der Rat durch sachliche Information oder sogar inhaltliche Stellungnahme auf das Ergebnis der Meinungsbildung Einfluß nehmen darf. Einerseits ist das Interesse der Gemeinden an einer sachgerechten Information der Bürger verständlich, andererseits darf keine unsachliche Beeinflussung der abstimmenden Bürger erfolgen. Das Gebot staatsfreier Willensbildung, das vor Wahlen für die Staatsorgane gilt, wollte *Oebbecke* nicht ohne weiteres auch auf Bürgerbegehren übertragen. Denn die Abstimmung stelle eine Entscheidung über Einzelfragen dar, die in den Gesamtzusammenhang der im übrigen fortbestehenden Kompetenzen des Rates eingebunden werden müsse. Man müsse daher der Volksvertretung und den von ihr gewählten Organen gestatten, sich beim Volk um die Berücksichtigung der relevanten und zu beachtenden Zusammenhänge zu bemühen und dementsprechend gezielt und effektiv auf die Willensbildung einzuwirken. Die kommunalen Vertretungen und die von ihnen gewählten Organe dürften sich daher zu Abstimmungen informierend und meinungsbildend äußern. Allerdings seien diese Gremien und Organe dem Sachlichkeitsgebot verpflichtet. *Oebbecke* hielt es für möglich, innerhalb dieses Rahmens landesrechtliche Regelungen zur Ausgestaltung zu treffen, wobei er einfachgesetzliche Informationspflichten, das Haushaltsrecht und Bestimmungen über die Kommunalaufsicht nannte.

Dr. Alexander *Schink*, als Nachfolger von *Oebbecke* ebenfalls vormals Leiter des Freiherr-vom-Stein-Instituts,

befasste sich mit der »Bedeutung der UVP in der Bundesrepublik Deutschland und Auswirkungen des EG-Rechts auf die UVP nach Deutschem Recht.« Eines machte der jetzige Beigeordnete des Landkreistages NW bereits zu Beginn deutlich: Das Europarecht wird seinen Einfluß vor allem im Umweltrecht noch weiter stärken. Als Beispiele führte *Schink* die UVP-Richtlinie³, die IVU-Richtlinie⁴ und die Vogelschutz-Richtlinie⁵ sowie die FFH-Richtlinie (Fauna-Flora-Habitat)⁶ an. Die Bedeutung der UVP habe allerdings vor allem durch die Beschleunigungsgesetze⁷ abgenommen, mit denen die Plangenehmigung, die ohne UVP und ohne Öffentlichkeitsbeteiligung auskomme, ein stärkeres Gewicht erhalten habe. Derartige Verfahrensvereinfachungen seien jedoch nur dann europarechtskonform, wenn das Projekt keine erheblichen Auswirkungen auf ein Schutzgut des § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG erwarten lasse. Im Anschluß an entsprechende Erkenntnisse des *BVerwG*⁸ warnte *Schink* vor einer Überfrachtung der UVP vor allem auch hinsichtlich der Prüfungsintensität und bei der Alternativenprüfung. Auch sei die UVP kein allgemeines »Suchverfahren«, in dem alle nur erdenklichen Auswirkungen auf die Umweltgüter und deren Wertigkeit bis in alle Einzelheiten und feinste Verästelungen zu untersuchen sind und gar Antworten auf in der Wissenschaft noch ungeklärte Fragen gefunden werden müssen. Der Untersuchungsumfang könne vielmehr in räumlicher und zeitlicher Hinsicht auf wesentliche und entscheidungserhebliche Umweltauswirkungen begrenzt werden. Auch dürften die Anforderungen an eine »gesamthafte Prüfung« nicht überspannt werden.

Während in Deutschland der Einfluß der UVP eher geringer eingeschätzt werde, sei auf EG-Ebene eine gegenläufige Tendenz zu erkennen. In der UVP-Änderungsrichtlinie⁹ beispielsweise sei eine Ausweitung der UVP-

3 EG-Richtlinie zur UVP vom 27. 6. 1985, 85/337/EWG, DVBl. 1987, 829.

4 Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung ABl. 1996 Nr. L 257 (= NVwZ 1997, S. 363) *Rengeling* (Hrsg.), Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, 1996, S. 51, 79, 105; *ders.*, in: *Stüer* (Hrsg.), Verfahrensbeschleunigung, Planungsrecht, Bd. 1, Osnabrück 1997, S. 45.

5 Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. 4. 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABIEG Nr. L 103 vom 25. 4. 1979.

6 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABIEG Nr. L 206/7 vom 22. 7. 1992.

7 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16. 12. 1991 (BGBl. I S. 2174); Planungsvereinfachungsgesetz vom 17. 12. 1993 (BGBl. I S. 2123); Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG) vom 12. 9. 1996 (BGBl. I 1354); Sechstes Gesetz zur Änderung der VwGO und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG). *Stüer*, DVBl. 1997, 326; *ders.*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdnr. 2066.

8 BVerwG, Urteil vom 28. 2. 1996 – 4 A 27.95 –, NVwZ 1996, 1011 = UPR 1996, 270 – Berlin Tempelhof A 100.

9 Richtlinie des Rates vom 3. 3. 1997 (97/11/EG) – ABl. Nr. L 73, 5 – (UVP-Änderungsrichtlinie).

pflichtigen Vorhaben vorgesehen. Die Richtlinie enthält zum einen strengere Vorgaben für die Betätigung des Auswahlmessens hinsichtlich der UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens. Zum anderen ist der Katalog der zwingenden UVP-pflichtigen Fälle ebenso ausgeweitet worden wie die Aufzählung der Fälle, in denen die Mitgliedsstaaten nach nunmehr gebundenem Ermessen eine UVP vorsehen können. Auch der Vorschlag, eine Plan-UVP einzuführen, bleibe bei seiner Umsetzung nicht ohne Auswirkungen auf bundesdeutsches Recht. Betroffen hiervon seien u. a. Raumordnungsprogramme der Länder, Regionalpläne und Flächennutzungspläne. Auch werde die Umsetzung der FFH-Richtlinie mit der dort für bestimmte Fälle vorgesehenen Verträglichkeitsuntersuchung (Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-Richtlinie) Auswirkungen auf die Anwendung der UVP haben. Dies alles werde bis zum Jahre 1999 zu einer doch bemerkenswerten Änderung des UVP-Rechts in Deutschland führen. Weiterer nicht unerheblicher Änderungsbedarf werde sich durch die IVU-Richtlinie ergeben.

Die staatliche Umweltpolitik steht gegenwärtig nicht hoch im Kurs, machte Prof. Dr. Martin *Schulte* (Dresden) in seinem Referat »Wer steuert den Umweltstaat – das Ordnungsrecht oder die Marktwirtschaft?« klar. »Arbeitsmarkt- und Renten-, Wirtschafts- und Sozialpolitik haben den Schutz der Umwelt oder gar den vielbeschworbenen ökologischen Umbau der Industriegesellschaft, die übrigens längst eine Informations- und Kommunikationsgesellschaft geworden ist, ins politische Glied zurücktreten lassen«, erläuterte der ehemalige Leiter des Freiherr-vom-Stein-Instituts. Auf die Frage, wer eigentlich den Umweltstaat steuere, gebe es daher keine einfache Antwort. Allerdings könne der Umweltstaat auf traditionsreiche ordnungsrechtliche Steuerungsinstrumente nicht ganz verzichten. Daneben sei inzwischen eine ausgeprägte Umweltplanung und eine Flexibilisierung des Ordnungsrechts getreten, die sich vor allem in schlichtem Verwaltungshandeln und dem Einsatz ökonomischer Instrumente als Steuerungsansatz des Umweltstaates ausdrücke. Vor allem im amerikanischen Recht gebe es hierfür zahlreiche Anschauungsbeispiele. Allerdings sei wegen vielfältiger negativer Nebenwirkungen vor allem mit den Instrumenten der Privatisierung, Deregulierung und Beschleunigung im Umweltrecht äußerst behutsam und zurückhaltend umzugehen.

Der ausgewiesene Rechtstheoretiker ließ es sich allerdings erwartungsgemäß nicht nehmen, dem staunenden Publikum die Leitgedanken eines Autopoiesis-Konzepts zu präsentieren, das für die Steuerung des Umweltstaates Modellcharakter gewinnen könne. Das an dem Bilde der eigendynamischen Selbststeuerung ausgerichtete Konzept beschrieb der Direktor des Instituts für Technikrecht der Technischen Universität Dresden wie folgt.

- Jedes autopoietische System interpretiert, reagiert und verhält sich immer nur im Rahmen seiner eigenen Struktur. Steuerung kann also immer nur Selbststeuerung sein.
- Autopoietische Systeme können nicht zwischen innen und außen unterscheiden, so daß der komplementäre Interaktionsprozeß der Selbststeuerung nicht hierarchisch geordnet werden kann.
- Autopoietisches System und Umwelt sind einander so zugeordnet, daß das System die Umwelt als Störung bzw. Reiz empfindet, der strukturdeterminiert verarbeitet wird. Derartige Systeme können daher nicht gezielt beeinflußt werden.

Autopoietische Systeme sind offenbar alles andere als ferngesteuert, sondern autonom, was sie dem unbefangenen Beobachter einer aus der Chaosforschung durchaus bekannten Szene vielleicht doch ein wenig sympathisch macht, wie auch Prof. Dr. Dr. Dr. hc. mult. Werner *Krawietz* in der Diskussion bemerkte. Martin *Schulte* hatte allerdings den Eindruck, daß sich Recht, Politik, Wirtschaft und Wissenschaft als die vier Hauptakteure dieses Systems vielfach gegenseitig behindern und sogar nicht selten irritieren. »Sie verhalten sich wie Billardkugeln, die einander zwar häufig gezielt anstoßen, aber eben deshalb dann doch getrennte Wege nehmen«, meinte der Dresdener Umwelrechtler und verwies dazu auf verschiedene Beispiele der aktuellen Tagespolitik. Das trage eher zur Verwirrung als zu einer klaren Linie bei. Vielleicht liege es daran, daß die Umweltpolitik in Deutschland vielfach so wenig vom Fleck komme. Am Ende seiner Ausführungen gab Martin *Schulte* auf die Frage »Wer steuert den Umweltstaat – das Ordnungsrecht oder die Marktwirtschaft?« eine frappierend einfache, allerdings vielleicht nicht minder irritierende Antwort: Er meinte: »Jeder steuert den Umweltstaat ein bißchen und keiner so richtig.«

Aber nun zurück zu Janus, der altehrwürdigen römischen Gottesgestalt, dem bereits von Ovid besungenen Schirmherrn der Tore, der Ein- und Ausgänge und dem doppelgesichtigen Beobachter antagonistischer Welten und zurück zu seinen ganz diesseitigen, nicht weniger leuchtenden Statthaltern, den wissenschaftlichen An-Instituten und ihren ebenso eifrigen Protagonisten. Grenzgänger zwischen wissenschaftlicher Theorie und handwerklicher Praxis mit dem ausgleichend abwägenden und nicht minder nachdenklichen Blick in entgegengesetzte Richtungen und mit der Fähigkeit, Rechtswissenschaft und Rechtsanwendung im Sinne eines geglückten Wissenschaftstransfers zu verbinden, gibt es hierzulande leider selten genug. Werner *Hoppe*, der Wissenschaftler und Praktiker, der Hochschullehrer und Verwaltungsanwalt, ist im Planungs-, Umwelt- und Kommunalrecht – da waren sich die Teilnehmer des Symposiums des Freiherr-vom-Stein-Instituts schnell einig – gewiß einer ihrer herausragenden Vertreter.