

Fall mit den Kosten belastet werden sollen. Es könnte der Eindruck entstehen, die Europäische Gemeinschaft habe mit der jetzigen, leicht widersprüchlichen Lösung eine Möglichkeit gefunden, die Richtlinie als solche mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang zu bringen, ohne die Abkehr von früheren Vorschlägen deutlich darzulegen. Das eigentliche Problem, nämlich die Kostentragung, wurde auf die Mitgliedstaaten abgewälzt, die nun versuchen müssen, Finanzierungsmöglichkeiten zu finden und diese vor ihren Bürgern zu rechtfertigen. Dies wird natürlich umso schwerer, als dass der Wortlaut der Richtlinie bei den Bürgern leicht den Eindruck erwecken kann, eine Entlastung der Hersteller wäre eine Umgehung der Richtlinie und eine ungerechte Privilegierung der Industrie.

## V. Ausblick

Auf die Umsetzung der Richtlinie in den verschiedenen Mitgliedstaaten darf man gespannt sein. In Deutschland existiert bereits ein Referentenentwurf, Ende des Jahres soll der Umsetzungsakt, die deutsche Altfahrzeugverordnung, fristgerecht in Kraft treten. Durch dieses Gesetz soll die bereits bestehende Altautoverordnung, die in Verbindung mit der Freiwilligen Selbstverpflichtung der Automobilindustrie die bisherige Entsorgung von Altfahrzeugen regelt, ergänzt bzw. ersetzt werden. Als wesentliche Änderung ist u. a. vorgesehen, dass den Herstellern auch die Kosten für die Rücknahme und Entsorgung des Alt-

bestandes auferlegt werden. Diese Kostentragungspflicht soll durch diverse steuerliche und handelsrechtliche Vorteile abgemildert werden. Das zuständige Ministerium spricht offenbar von einer Einigung mit der Automobilindustrie<sup>34</sup>, Vertreter der deutschen Automobilindustrie bestreiten dies und weisen auf die intensiven Gespräche mit der Bundesregierung über die rückwirkende Regelung hin<sup>35</sup>.

Soweit im nationalen Umsetzungsakt zur Altfahrzeug-Richtlinie eine kostenpflichtige Rücknahme der Altfahrzeuge durch die Hersteller angeordnet werden sollte, bestehen Bedenken, ob die Regelung einer Prüfung durch die nationalen Gerichte standhält<sup>36</sup>. Es liegt überdies nahe, dass der EuGH im Vorabentscheidungsverfahren mit der Auslegung und der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Richtlinie befasst wird. Soweit er eine Auslegung für zwingend hält, die den Herstellern die Kosten für die Rücknahme der Altfahrzeuge auferlegt, müsste er beurteilen, ob die Richtlinie selbst mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes vereinbar ist. Andernfalls müsste er prüfen, ob die Richtlinie der Begründungspflicht nach Art. 253 EG genügt.

34 Vgl. Der Spiegel vom 30. 4. 2002, S. 8; FAZ vom 30. 4. 2001.

35 Financial Times Deutschland vom 30. 4. 2001.

36 Dies gilt jedenfalls für die Umsetzung nach deutschem Recht, eine abweichende Beurteilung nach Rechtsordnungen der anderen Mitgliedstaaten ist denkbar.

## Berichte

### 13. Verwaltungsrichtertag in München

Von Rechtsanwalt und Notar Professor Dr. *Bernhard Stüer*, Münster/Osnabrück, und Rechtsreferendar *Caspar David Hermanns*, Berlin

Der 13. Deutsche Verwaltungsrichtertag, der in der Zeit vom 10. bis 12. 5. 2001 in München stattfand, bot ein buntes Bild aktueller Themen, die in einer Auftaktveranstaltung und einer Schlussveranstaltung sowie neun Arbeitskreisen erörtert wurden. Die Beratungen reichten vom Staatsangehörigkeitsrecht, der Informations- und Kommunikationstechnologie und dem Kommunalrecht über Fragen des Elektroschmogs, des Sozialhilferechts und die Organisation der Justizverwaltung bis hin zu umweltrechtlichen und europarechtlichen Themen. Für den Festvortrag »Deutschland, Frankreich, Europa: Die schwierige Identität« konnte Prof. Dr. *Alfred Grosser* (Paris) gewonnen werden.

Einen offenen Führungsstil bei den in der Justiz Verantwortlichen und die Bereitschaft der Richter, sich auf moderne Strukturen und die damit verbundenen Veränderungen für die eigene Arbeit einzulassen, forderte der Vorsitzende des BDVR RiOVG *Hans-Jörg Lieberoth-Leden* (Münster) vor rund 1000 Zuhörern aus Richterschaft, Anwaltschaft und Wissenschaft bereits bei der Eröffnungs-

veranstaltung. Für die Effizienz und Leistungsfähigkeit eines Gerichts sei die Motivation jedes einzelnen Mitarbeiters entscheidend. Richter und nichtrichterliche Bedienstete müssten ermutigt werden, auch neue Wege zu gehen, Engagement über die bloße Pflichterfüllung hinaus müsse anerkannt und gefördert werden. Dies sei aber nur in einer Atmosphäre der Offenheit und Transparenz möglich. Wichtig sei für den Richter auch, sich nicht nur mit rein rechtlichen, sondern auch mit justizpolitischen Fragestellungen zu beschäftigen. Recht sei nicht unpolitisch und könne es in einem demokratischen Rechtsstaat auch nicht sein.

#### *Staatsangehörigkeitsrecht*

Der Arbeitskreis I erörterte eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, durch die das Abstammungsprinzip für Kinder ausländischer Eltern mit verfestigtem Aufenthaltsrecht um das Territorialprinzip erweitert worden ist. Zudem wurde eine Anspruchseinbürgerung für nicht von dieser Regelung Betroffene bereits nach einem Aufenthalt

von 8 (statt früher 15 Jahren) in Deutschland vorgesehen. Das gesetzgeberische Ziel, die Einbürgerungsquote zu erhöhen, ist mit der Reform erreicht worden, erklärte Prof. Dr. Kay Hailbronner (Konstanz) zu Beginn der Beratungen. Unter den Teilnehmern bestand Einverständnis darüber, dass die Einbürgerung nach neuem Recht nicht am Ende des Integrationsprozesses stehen könne, sondern ein Element im Prozess der Integration darstelle. Allerdings werfe die Reform für die Verwaltungsgerichte eine Vielzahl von Problemen auf. Noch ungeklärt seien z. B. die Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise die doppelte Staatsangehörigkeit möglich sei. Das Gleiche gelte für die Standards beim Nachweis deutscher Sprachkenntnisse und der Verfassungstreue.

#### *Auswirkungen moderner Informations- und Kommunikationstechnologie auf das Verwaltungsverfahren und das gerichtliche Verfahren*

Den modernen Informations- und Kommunikationstechniken kann sich auch der Richter nicht mehr entziehen, wenn er nicht zu einem rückschrittlichen Analphabeten werden will, gab RiBVerwG Prof. Dr. Dr. Jörg Berkemann (Hamburg/Berlin) das Lösungswort für die Beratungen des Arbeitskreises II aus. Der Fehler einer abwartenden Zurückhaltung, der die Verbandspolitik der deutschen Richterschaft in den nahezu gesamten achtziger und beginnenden neunziger Jahren gegenüber modernen Informations- und Kommunikationstechniken gekennzeichnet habe, dürfe sich nicht wiederholen. Schon Stillstand könne angesichts der rasanten Entwicklung Rückschritt bedeuten. Zugleich rief Berkemann allerdings dazu auf, sich den Herausforderungen moderner Informations- und Kommunikationstechniken zu stellen, durch die auch die mitmenschliche Ebene verändert würden, und fügte hinzu: »Wer nur noch in sms schreibt, steht in der Gefahr, auch so zu denken.«

Der Arbeitskreis, der in Einzelfragen durchaus geteilter Meinung war, forderte in der Diskussion die flächendeckende Einführung moderner Informations- und Kommunikationstechniken sowie die Eröffnung des elektronischen Rechtsverkehrs in kürzester Zeit. Der Gesetzgeber müsse dazu zunächst die notwendigen rechtlichen Grundlagen schaffen. Die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs erfordere allerdings erhebliche Investitionen in Hard- und Software. Darüber hinaus müssten Datenschutz und Datensicherung gewährleistet werden. Um eine hohe Akzeptanz zu erreichen, seien eine intensive Schulung sowie die Mitwirkung und frühzeitige Beteiligung der Mitarbeiter an Organisationsveränderungen auf allen Ebenen erforderlich. Von der Verwaltung wurde berichtet, dass sich vor allem bei Großvorhaben des Fachplanungsrechts bereits ein neuer digitaler Standard herausgebildet habe. »Wir pressen die gesamten Daten eines Planfeststellungsantrags, der Einwendungen, des Erörterungstermins und den Planfeststellungsbeschluss bereits auf CD«, wusste ein die Planfeststellung beratender Anwalt zu berichten. Und es ist inzwischen schon vorgekommen, dass ein Senatsvorsitzender Gerichtsmitteilungen an die Verfahrensbeteiligten per E-Mail verschickt. In der Finanzgerichtsbarkeit sind hierzu bereits groß angelegte

Feldversuche angelaufen, bei denen die Beteiligten nur noch über elektronische Medien kommunizieren. Berkemann forderte den Gesetzgeber dazu auf, die entsprechenden Rechtsgrundlagen für die Sicherheit und Authentizität zu schaffen. Zugleich müsse die Privatwirtschaft die Verschlüsselungstechnologie bereitstellen, die natürlich nicht zum Nulltarif zu haben sei. Die Flüchtigkeit des Mediums verlange auch nach gesonderten Protokollierungsverfahren im Datentransfer. Aber auch bei der internen Datensicherung stellen sich neue Anforderungen. Schon heute sind neben Printmedien elektronische Medien als weitgehend gleichberechtigte Partner getreten, und die Beherrschung der modernen Informationstechnologie ist wohl schon heute so wichtig wie schreiben, lesen und rechnen. In der Diskussion hielten sich Optimisten und Pessimisten in etwa die Waage. Ein Kampf gegen die moderne Elektronik ist allerdings wie ein Kampf gegen Windmühlenflügel – da war sich die Abteilung einig. Denn der Einzug der Computer schon in die Kinderzimmer lässt sich nicht mehr zurückdrehen. Die spielenden Exoten der späten siebziger und frühen achtziger Jahre haben daher das Rennen gemacht – das muss man wohl neidlos zugestehen. Aber bei allem persönlichen Engagement und vielleicht auch etwas Wagemut ein wenig gesunder Skepsis – mit diesem Mittel könnten vielleicht doch einige Schneisen in den überwuchernden Informations- und Kommunikationsdschungel geschlagen werden.

#### *Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden*

Spätestens seitdem in den neunziger Jahren verschiedene Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit bei wirtschaftlichen Aktivitäten von Kommunen Verstöße gegen § 1 UWG festgestellt haben, ist die Kommunalwirtschaft in Bewegung gekommen. Grund genug, sich dieses drängenden Themas auch während des Verwaltungsrichtertages zu widmen. Dabei äußerten nicht wenige Richter des Arbeitskreises III Bedenken, ob die Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgrund der weiten, sehr gemeindefreundlichen Auslegung des jeweiligen Kommunalwirtschaftsrechts dieses Rechtsgebiet nicht längst an die Zivilgerichte verloren hätte. Dies sah Dr. Alexander Schink, Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf), freilich anders. Er sah die wirtschaftliche Betätigung kommunaler Gebietskörperschaften grundsätzlich durch die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG legitimiert. Insofern könne die erhebliche Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen für sich genommen so lange nicht beanstandet werden, wie es nicht allein um die Absicht gehe, Gewinne zu erzielen, selbst wenn diese Gewinne der Förderung öffentlicher Zwecke dienen. Die Abgrenzung zwischen rein gewinnorientierten und durch öffentliche Zwecke gerechtfertigten Tätigkeiten der Kommunen sei allerdings schwierig. Dessen ungeachtet sei der Gang von Privaten, die sich gegen diese wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden zur Wehr setzen wollen, vor die Zivilgerichte verfehlt. Da es nämlich um das »Ob« und nicht um das »Wie« der wirtschaftlichen Betätigung gehe, handele es sich um eine rein öffentlich-rechtliche Frage, die auch vor den Verwaltungsgerichten behandelt werden müsse. Mit dieser Aussage erntete

*Schink* in der Diskussion, an der sich besonders viele Vertreter der Anwaltschaft beteiligten, nicht nur Zustimmung. Gerade die rechtsschutzfeindliche Spruchpraxis der Verwaltungsgerichte habe zu dem Dilemma geführt, vor das sich alle Beteiligten nun gestellt sehen würden. Dem mochten auch verschiedene Verwaltungsrichter nicht widersprechen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich Entscheidungen in gemeindlichen Unternehmen, die vielfach in privater Rechtsform geführt werden würden, in zunehmenden Maße der demokratischen Steuerung und Kontrolle entzögen. So wundert es nicht, dass sich die Richter gegenseitig animierten, wieder vermehrt in eine vertiefte Sachprüfung einzusteigen und nicht erst, wenn die Schwelle zu Grundrechtsverletzungen überschritten sei, genauer hinzusehen.

#### *Elektrosmog*

Der Arbeitskreis IV befasste sich vor allem mit den technischen Aspekten der elektromagnetischen Strahlungen. Mit den Prof. Dres. *Juri Silny* (Aachen), *Roland Glaser* (Berlin) und *Günter Käs* (München) erläuterten drei naturwissenschaftlich-technische Experten den Verwaltungsrichtern die fachwissenschaftliche Seite. Es werden niederfrequente und hochfrequente Felder unterschieden. Niederfrequente Felder entstehen etwa durch Anlagen und Geräte der elektronischen Energieversorgung. Hochfrequente Felder treten im Zusammenhang von Radio-, Fernseh- und Mobilfunksendern auf. Im Mittelpunkt der Beratungen standen Mobilfunkanlagen, deren hochfrequente Strahlung nach derzeit überwiegender naturwissenschaftlicher Meinung nur thermische Wirkungen entfalten – und dies auch erst ab einer bestimmten Intensität der Einwirkung. Pathologische Folgen nicht thermischer Einwirkungen seien wissenschaftlich nicht belegbar. Gleichwohl haben mehrere Nachbarländer wie die Niederlande und die Schweiz in den letzten Jahren ihre Grenzwerte um einen Faktor von 100 Leistungseinflussdichte gesenkt. Andere Länder haben Vorsorgewerte eingeführt, die noch darunter liegen. Auch in Russland gelten seit Jahrzehnten Grenzwerte, die auch Verhaltensänderungen berücksichtigen und um mehrere Zehnerpotenzen unter den deutschen Grenzwerten liegen. Es wird damit auf Hinweise reagiert, dass auch andere Mechanismen den Menschen beeinflussen können. Besonders durch den erheblichen Ausbau des Mobilfunknetzes nimmt die auf den Menschen einwirkende Strahlenbelastung hochfrequenter elektromagnetischer Felder gegenüber den vergangenen Jahrzehnten überproportional zu. An vielen Orten besteht dabei der Verdacht, dass die Unversehrtheit des Menschen nicht mehr in dem wünschenswerten Umfang gewährleistet ist.

Auffällig ist die Diskrepanz zwischen den wissenschaftlichen Erkenntnissen und den trotz Einhaltung geltender Grenzwerte der Verordnung über elektromagnetische Felder tatsächlich beobachteten Beschwerden bei einer Vielzahl von Immissionsbetroffenen, die sich aus Sicht der klassischen Humanmedizin kaum diagnostizieren und therapieren lassen, machten die Ingenieure klar. In diesen Fällen fehle es heute an einem nachweisbaren Ursachen-Wirkungs-Mechanismus. Im Arbeitskreis gab es die Anregung, bei einer Novellierung der Verordnung über elektromag-

netische Felder dem Vorsorgegedanken stärker Rechnung zu tragen. Wünschenswerte Veränderungen, die einen verbesserten Personenschutz ermöglichen, betreffen dabei nicht nur die Grenzwerte für elektromagnetische Felder. Ein entsprechender Schutz müsse auch in den Genehmigungsverfahren von Sendeanlagen sowie im Baurecht und bei technischen Regelwerken sichergestellt werden.

#### *Sozialrecht*

Der ebenfalls recht gut besuchte Arbeitskreis V »Sozialhilferecht« befasste sich mit der Durchsetzung des Anspruchs auf Sozialhilfe im gerichtlichen Verfahren. VorsROVG *Christian Grube* vom Hanseatischen Oberverwaltungsgericht (Hamburg) ging dem von ihm ausgemachten Grundproblem der Gewährung von Sozialhilfe durch Richterspruch nach, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung die Notlage vielfach nicht mehr so wie bei der Antragstellung vorliegt. Deshalb müsse der Grundsatz »Keine Hilfe für die Vergangenheit« schon wegen der Effektivität des gerichtlichen Rechtsschutzes und der Anspruchsgewährung durchbrochen werden. Allerdings handele es sich bei dem Kostenerstattungsanspruch nicht mehr um einen primären Hilfeanspruch, sondern um einen Sekundäranspruch, dessen dogmatische Struktur noch klärungsbedürftig sei. Diese von *Grube* aufgeworfenen Fragen bestimmten dann auch die weitere Diskussion im Arbeitskreis. Dabei entsprach es der allgemeinen Vorstellung der Teilnehmer, in Fällen berechtigter Anträge auch im Nachhinein noch die damals notwendige Hilfe nachträglich zu gewähren. Eine hinreichende dogmatische Begründung hierfür konnte allerdings auch nicht in der intensiven Diskussion entwickelt werden; vielmehr bestimmten praktische Gesichtspunkte die von den anwesenden Richtern vertretenen Ergebnisse. So dürften personelle oder strukturelle Defizite in der Sozialverwaltung nicht auf dem Rücken der Hilfesuchenden ausgetragen werden. Auch sei es weder wirtschaftlich noch persönlich sinnvoll, Antragsteller, die sich während der Bearbeitung ihres Antrags – oftmals insbesondere zum Wohl ihrer Kinder – zu behelfen wüssten, schlechter als solche Antragsteller zu stellen, die die Notlage fort-dauern lassen. Wenn vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Situation insgesamt nicht gerade ein positiver Ausblick vorgenommen wurde, erhofften sich die Anwesenden eine gewisse Entlastung im Geschäftsanfall durch das In-Kraft-Treten des SGB IX, das jedenfalls unter bestimmten Voraussetzungen für die Rehabilitationsleistungen die Erstattung von Leistungen für die Vergangenheit vorsieht.

#### *Sonderrecht in den neuen Bundesländern*

Der Arbeitskreis VI wurde überwiegend von Teilnehmern aus den neuen Ländern besucht. Staatssekretär im Thüringer Justizministerium *Arndt Koeppen* (Erfurt) bot in seinem Referat den Teilnehmern eine Bestandsaufnahme des derzeit geltenden Sonderrechts für die neuen Bundesländer und ging darauf ein, welche Sonderregelungen auch zukünftig noch notwendig sind. Zu den schwierigsten rechtlichen Problemen, denen der Gesetzgeber gegenübersteht, gehören das Recht der offenen Vermögensfra-

gen und die Ordnung der Eigentumsverhältnisse im Beitrittsgebiet. Die damit verbundenen Aufgaben sind längst noch nicht abgeschlossen, machte der Referent klar. Verbleibende Lücken sollen durch ein noch zu erlassendes Grundstücksbereinigungsgesetz geschlossen werden.

Gegenstand der Diskussion waren insbesondere Sonderregelungen zum Besoldungsrecht angesichts der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte und des zwischen Ost und West bestehenden unterschiedlichen Lohnniveaus. Unterschiede in der Besoldung wurde von allen Teilnehmern wegen der bestehenden haushaltsrechtlichen Schwierigkeiten noch akzeptiert. Sie müsse aber mit einem klaren Zeitplan angeglichen werden. Noch bestehende Unterschiede im Bereich der Verkehrsweegeplanung sollten an den geltenden Rechtsschutzmöglichkeiten im Interesse einer Rechtseinheit angepasst werden. Die Teilnehmer stimmten darin überein, dass einheitliches Recht einen gewichtigen Beitrag zur Vollendung der inneren Einheit leisten wird, dass aber vor allem im Bereich der Wirtschaft Sonderregelungen noch längere Zeit unverzichtbar bleiben.

Staatliche Beihilfen stoßen auch auf europarechtliche Schranken. Zwar sind nach Art. 87 II c EGV staatliche Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschland betroffener Gebiete teilweise vom allgemeinen Beihilfeverbot ausgenommen. Die Kommission ist allerdings der Auffassung, dass dies nur für diejenigen teilungsbedingten Nachteile gilt, die durch die Isolierung oder Aufrechterhaltung dieser Grenzen entstanden sind. Der wirtschaftliche Nachholbedarf der neuen Länder soll dagegen nicht als teilungsbedingter Nachteil anzusehen sein. Dem wurde jedoch entgegengehalten, dass eine derartige Auslegung den bisherigen wirtschaftlichen Ausbau der neuen Länder gefährde.

#### *Justizmanagement und richterliche Unabhängigkeit*

Der erste Teil des Arbeitskreises VII, der auf besonders großes Interesse stieß, befasste sich mit der Frage, ob die derzeitige Zuordnung der Gerichte zu einem Ministerium beibehalten oder durch eine Selbstverwaltung der Gerichtsbarkeit ohne staatliche Beteiligung und Aufsicht ersetzt werden solle. Die sehr kontrovers diskutierte Forderung nach einer völlig eigenständigen Verantwortlichkeit der Richterschaft ohne staatliche Kontrolle führt nach Auffassung von Prof. Dr. *Johann Wittmann*, dem Präsidenten des BayVGH (München), zu einem Gewaltmonismus, der dem GG fremd ist. In der Diskussion wurde das Grundanliegen deutlich, die Unabhängigkeit der Richterschaft vor politischer Einflussnahme, aber auch vor ungerechtfertigten berufsständischen Einflüssen zu sichern. Eine richterliche Selbstverwaltung sei weder durch das Prinzip der Gewaltenteilung geboten noch rechtspolitisch wünschenswert. In der Gesellschaft bestünden erhebliche Vorbehalte gegen eine zu große Machtfülle der Richterschaft. In Zeiten knapper Haushaltsmittel lasse sich die finanzielle Situation auch durch eine stärker selbstverwaltete Richterschaft kaum verbessern. Ja, selbst das Wort von der Gefahr eines Kastendenkens und einer berufsständischen Inzucht innerhalb der Richterschaft machte die Runde.

Einigkeit bestand allerdings darüber, dass im allgemeinen Interesse vor allem Personalentscheidungen, wie die Ernennung und Beförderung von Richtern, transparent sein müssen. Ob Richterwahlausschüsse – je nach der Art ihrer Besetzung – dazu positiv beitragen könnten, war umstritten. Als eine der Möglichkeiten zur Stärkung der Richterschaft sahen viele Teilnehmer eine verbesserte Mitwirkung der mit gewählten Richtern besetzten Präsidialräte im Rahmen von Personalentscheidungen an.

Im zweiten Teil des Arbeitskreises VII wurde die Problematik der Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Verwaltungsgerichtsbarkeit erörtert. Prof. Dr. *Rainer Pitschas* (Speyer) hatte auf die streitschlichtende Funktion des Richters verwiesen und zu einer Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgerufen. Zugleich setzte er sich für eine Verfahrensbeschleunigung zur Verwirklichung eines schnellen und effektiven Rechtsschutzes durch die Stärkung des Einzelrichterprinzips und die Begrenzung des Tatsachenstreitstoffs auf eine Instanz ein. Zugleich müsse eine neue Verantwortungspartnerschaft der Verwaltung begründet werden. Die zur Verfügung stehenden personellen und sachlichen Ressourcen müssten effektiv eingesetzt und eine Kosten-Leistungs-Rechnung einschließlich eines Controlling und Qualitätsmanagements in die Gerichte eingeführt werden. Der EuGMR habe mehrfach eine zu lange Dauer deutscher Gerichtsverfahren abgemahnt. Zu einer Verkürzung der gerichtlichen Verfahrensdauer müsse auch ein flexibilisiertes (»outputorientiertes«) Gerichtsbudget beitragen.

In der Diskussion bestand Einvernehmen, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit sich dieser in letzter Zeit verstärkt geführten Diskussion um Fragen der Qualität in der Justiz stellen muss. Das qualitative Niveau richterlicher Arbeit sei im Rechtsstaat von elementarer Bedeutung, gerade wenn sich – aufgrund eines ständig wachsenden Erledigungs- und Beschleunigungsdrucks – Zielkonflikte ergeben. Vorrang müsse nach dem Verfassungsauftrag der Rechtsprechung die Effektivität des Rechtsschutzes haben. Erst in zweiter Linie dürften Kosten berücksichtigt werden. Einigkeit bestand auch darüber, dass die Qualitätsdiskussion ausschließlich von den Richtern selbst geführt werden müsse. Eine Außensteuerung – etwa durch die Ministerialverwaltung – dürfe es unter keinen Umständen geben.

#### *Windkraft*

Der Arbeitskreis VIII »Umweltschutz« beschäftigte sich in seinem ersten Teil mit Nutzungskonflikten am Beispiel von Windkraftanlagen, im zweiten Teil mit Problemen des Freizeitlärms. Die verstärkte Nutzung der Windkraft zur unerschöpflichen und schadstofffreien Energiegewinnung ist politisch gewollt. Sie wirft aber erhebliche Konflikte mit Naturschutz und Fremdenverkehr auf. Während im Jahre 1914 in Deutschland ca. 14 000 Windmühlen das Landschaftsbild prägten, ist in diesen Tagen hier die 10 000 Windkraftanlage moderner Prägung errichtet worden. Die Windenergie deckt heute zwar nur 2 % des bundesdeutschen Strombedarfs. In Zukunft könnte die Rate aber auf etwa 10 % bis 20 % steigen, machte VorsRiVGH *Eckehart Blume* (Kassel) klar. Als windschwächstes Land Europas erzeugt Deutschland in der Welt ein Drittel, in Europa die

Hälfte des Windstroms und ist weltweit führend. Mit der Liberalisierung des europäischen Strommarkts geht die energetische Förderung erneuerbarer Energien einher. Die EU-Mitgliedstaaten haben vereinbart, ihren Anteil bis zum Jahre 2010 von 6 % auf 12 % zu erhöhen. Rückgrat dieser stürmischen Entwicklung der Wirtschaft ist das Stromeinspeisungsgesetz aus dem Jahre 1991 und jetzt das Gesetz zur Förderung erneuerbarer Energien (EEG) vom 1. 4. 2000. Abnahmeverpflichtungen und gesetzliche Mindestpreise sind keine nach Art. 87 EG-Vertrag unzulässigen staatlichen Beihilfen. Windkraftanlagen können allerdings zu erheblichen Konflikten mit anderen Umweltnutzungen führen. Denn es gibt keine konfliktfreie, durchgängig umweltfreundliche Energieerzeugung. Vielfach sind besonders geeignete Standorte besonders konfliktträchtig. Mit dem technischen Fortschritt, der Höhe und der Menge der Windenergieanlagen, der Entwicklung zu Windparks, dem Tempo der Einführung in den letzten Jahren und der großen Flächeninanspruchnahme verbinden sich erhebliche Auswirkungen auf den Außenbereich und damit auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung. Bei weiter Einsehbarkeit sind nicht nur im flachen Küstenland vielfach das Landschaftsbild, das Ortsbild, historische Kulturlandschaften, der Denkmalschutz und der Fremdenverkehr vertrieben. Der Nachbarschaft drohen Lärm, Schlagschatten und der sog. Disko-Effekt, der Vogelwelt Beeinträchtigungen ihrer Brut-, Nahrungs- und Rastplätze sowie der Zugkorridore des Vogelflugs.

Hinsichtlich der erforderlichen Planung schlug *Blume* eine Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Planungs- und Genehmigungsstufen vor: Die Regionalplanung bestimmt die raumverträglichen Standorte, die Bauleitplanung kümmert sich um den naturschutzrechtlichen Ausgleich und die Baugenehmigung um die Eingriffsminimierung und die Nachbarverträglichkeit. Nach Auffassung von *Blume* hat die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung für die Bewältigung der durch die Windkraftanlagen hervorgerufenen optischen und akustischen nachbarrechtlichen Konflikte beim Ausbau der Windkraft durch Richtwerte, Abstände und Modalitäten der Anlagenutzung am Tag-Nacht-Betrieb Maßstäbe vorgegeben. Danach sind etwa Schlagschatten halbstündig am Tage und an 30 Jahresstunden hinzunehmen und beim Wohnen im Außenbereich an Lärmpegel 60 dB(A) am Tag und 45 dB(A) in der Nacht. Die Eingriffe in das Landschaftsbild lassen sich nur teilweise ausgleichen. Hier sind ein Gespür für Harmonie und ästhetisches Empfinden, die Wahrung freizuhaltender Sichtachsen und Blickbeziehungen, aber auch die kulturgeschichtliche Identität eines Landschaftsraumes und einer Panoramasiluation gefragt.

Der Arbeitskreis war sich darüber einig, dass diese Probleme nur durch eine großräumige Planung bewältigt werden können. Es wurde sogar angeregt, ein eigenständiges Planfeststellungsverfahren einzuführen. Dabei werfen Offshore-Windparks besondere, bisher noch ungelöste Probleme auf, da ausreichende Rechtsgrundlagen fehlen. Zudem sind die Auswirkungen auf die Meeresfauna und -flora sowie die Vogelwelt auf See noch weitgehend unerforscht. Auch diese Anlagen können aber von den erforderlichen naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatz-

maßnahmen nicht freigestellt werden, wenngleich eine naturschutzfachlich Kompensation noch erhebliches Kopfzerbrechen bereitet. Für Eingriffe auf See dürfte es nach Auffassung von *Blume* auf eine Ausgleichsabgabe hinauslaufen. Ggf. könnten auch Ersatzflächen naturschutzfachlich aufgewertet werden. So lasse sich die Energie- mit der Agrarwende sinnvoll verknüpfen.

#### *Probleme des Freizeitlärms*

Der Referent des zweiten Teils des Arbeitskreises VIII, RA *Ulrich Numberger* (München), forderte eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen Regelungen zur Beurteilung von Lärm. Denn die bisher unterschiedlichen Richtwerte der TA-Lärm, der Sportanlagenlärmschutzverordnung oder der Freizeitlärmschutzrichtlinie müssten zusammengeführt werden. Eine Bevorzugung bzw. Benachteiligung einzelner Anlagen dürfe nicht von ihrer Einstufung als Sport-, Freizeit- oder Gewerbeanlage abhängen. Einigkeit bestand im Arbeitskreis über die Notwendigkeit in sich abgestimmter Regelungen auch aus Gründen der praktischen Handhabung. Verschiedene Einzelfragen wurden allerdings kontrovers behandelt. Erforderlich sei eine verstärkte Beachtung des Gesamtlärms, wenn verschiedene Lärmquellen nebeneinander bestehen. Darin war sich der Arbeitskreis einig.

#### *Europarecht*

Der frühere Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. *Paul Kirchhof* (Heidelberg) vertrat im ersten Teil des Arbeitskreises IX »Brauchen wir eine europäische Verfassung?« die provokante These: »Europa ist in seinem derzeitigen Zustand nicht verfassungsfähig«. Verfassung sei das Ergebnis einer Entwicklung gemeinsamer Wertvorstellungen und eines gewachsenen Staatsvolkes. Daran fehle es noch, so *Kirchhof*. Dieser Ansatz löste eine lebhafte Diskussion aus, bei der die Gegenposition lautete, die europäische Verfassung sei nicht Endpunkt, sondern Motor der Integration. Auch beim engagierten Meinungsaustausch galt der aus Brüsseler Verhandlungen meistgehörte Satz: »We agreed to disagree«.

Im zweiten Teil des Arbeitskreises IX »Der europäische Grundrechtsschutz und die deutsche Rechtsordnung« stellte der Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Prof. Dr. *Jochen Frowein* (Heidelberg) den ausgeprägten nationalen Grundrechtsschutz in Deutschland heraus. Bedauerlicherweise sei deshalb die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht stärker in das Blickfeld deutscher Gerichte gelangt. Das gelte auch für das BVerwG, das als einziges oberstes nationales Gericht eines Mitgliedstaates der EMRK im Gegensatz zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EuGHMR) das Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung auf staatliche Maßnahmen beschränke. Der Referent verzeichnete jedoch gleichwohl insgesamt eine positive Tendenz bei der Einbeziehung der EMRK und der Rechtsprechung des EuGHMR in die deutsche Rechtspraxis. Die Teilnehmer des Arbeitskreises beurteilten die Aussichten des Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene auch im Hinblick auf die neuen Verfassungen der jungen Demokratien Osteuropas durchaus optimistisch.

*Von München nach Bremen*

Der alle drei Jahre stattfindende Verwaltungsrichtertag wird gewiss nicht arbeitslos. Zum Jahreswechsel steht eine weitere Reform der VwGO an, von der sich so mancher wünschen würde, dass sie sich nicht lediglich um eine kleine »6.1-Novelle«, wie sie Staatssekretär im Bundesjustizministerium Dr. *Hansjörg Geiger* (Berlin) für ausreichend hielt, sondern um eine veritable 7.0-Reform handelt, mit der vor allem die rigide Zulassungspraxis deutlich geöffnet wird. Das soeben verabschiedete Artikelgesetz zur Umsetzung des Europäischen Richtlinienrechts zum Umweltschutz bringt zahlreiche neue Fragestellungen. Zugleich wächst mit dem voraussichtlich im September 2002 anstehenden Umzug des BVerwG nach Leipzig

auch eine neue Richtergeneration heran, von der gewiss neue Ideen zu erwarten sind.

Grund genug, sich bereits jetzt als Termin für den 14. Deutschen Verwaltungsrichtertag die erste Mai-Hälfte 2004 vorzumerken. Und vielleicht wird auch am Ende der nächsten Tagung ein ähnlich überzeugendes Fazit gezogen werden können, wie es uns von der Fortbildungstagung bayerischer Verwaltungsrichter und Beamter im Jahre 1965 in Oberau in den BayVBl. 1965, 407, berichtet wird: »Die Aussprache ergab eine allseitige Zustimmung zu den Darlegungen des Referenten, der mit viel Fleiß die Entwicklung der Rechtsmeinungen in Schrifttum und Rechtsprechung dargelegt und dazu seine persönliche Meinung vorgetragen hat.«

## Klimaschutz durch Emissionshandel

– Achte Osnabrücker Gespräche am 26./27. April 2001\* zum deutschen und europäischen Umweltrecht –

Von Wissenschaftlichem Mitarbeiter Ass. iur. *Christoph Billwiler*, Osnabrück

Im Rahmen des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen vom 10. 12. 1997 haben sich die EG und die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen gegenüber dem Stand von 1990 um 8 % zu senken. Im Rahmen der Achten Osnabrücker Gespräche, zu denen das Institut für Europarecht – Abteilung Umweltrecht – der Universität Osnabrück mit freundlicher Unterstützung durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt eingeladen hatte, sollten neben Fragen, die durch das Grünbuch der Kommission zum Handel mit Treibhausgasemissionen aufgeworfen worden sind, rechtliche und ökonomische Probleme einer Umsetzung des Emissionshandels diskutiert werden.

Der Handel mit Emissionen, so Prof. Dr. *Hans-Werner Rengeling* in seiner Begrüßung, wirft vielfältige rechtliche und ökonomische Fragen auf. Die Besonderheit besteht darin, dass »Sachverhalte für eine juristische Analyse noch nicht im Einzelnen« vorliegen. Neben der Beurteilung der Grundlagen des Klimaschutzes durch Emissionshandel aus europäischer und deutscher Sicht soll, so *Rengeling*, der Praxis Gelegenheit gegeben werden, Stellung zu nehmen.

*Michael Dittrich* von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, Osnabrück, betont in seinem Grußwort ebenfalls die zunehmende Bedeutung des Kyoto-Protokolls und das Interesse der breiten Öffentlichkeit an der Klimapolitik aufgrund seiner Aktualität.

### I. Grundlagen aus europäischer Sicht

Klimapolitik, so Dr. *Ludwig Krämer*, Europäische Kommission, fällt nicht ausdrücklich in den Kompetenzbereich

der Gemeinschaft. Vielmehr sind diverse Kompetenznormen heran zu ziehen. So können die Politikbereiche Landwirtschaft, Verkehr sowie Steuern, Binnenmarkt und Handelspolitik, wo Emissionen anfallen, für ein Tätigwerden der Gemeinschaft bemüht werden. Zum Grünbuch, so *Krämer*, sind bislang ca. 100 Stellungnahmen aus interessierten Kreisen eingegangen, wobei der Hauptanteil aus Großbritannien, den Niederlanden, Schweden und Österreich stammt, wo man sich u. a. dafür ausspricht, möglichst wenig auf Gemeinschaftsebene zu regeln, sondern vielmehr nationale Systeme zu schaffen. *Krämer* rechnet mit der Vorstellung eines Handelssystems im Laufe des Jahres 2002 und gibt zu Bedenken, dass eine sekundärrechtliche Ausgestaltung für eine zwangsweise Durchsetzung gegenüber den Mitgliedstaaten vorteilhafter wäre. Viele Fragen sind im Grünbuch nicht bzw. nicht ausreichend angesprochen worden, so z. B. die Frage nach dem Verhältnis der IVU-Richtlinie zu den Fragen des Kyoto-Protokolls. Ein möglicher Lösungsansatz könnte die Ausnahme am Handel teilnehmenden Unternehmen von der Anwendbarkeit der IVU-Richtlinie sein.

### II. Grundlagen aus deutscher Sicht

Dr. *Enno Harders*, Bundesministerium für Umwelt, stellt die Bemühungen der Bundesregierung, die Emissionen bis 2005 im Vergleich zu 1990 um 25 % zu reduzieren, in den Vordergrund. Um die bestehende Lücke von ca. 50–70 Mio. t CO<sub>2</sub> zu schließen, hat die Bundesregierung mehrere Maßnahmen beschlossen, u. a. den Ausbau der Kraft-Wärme-Koppelung und ein Maßnahmenbündel für den Verkehrsbereich. Hierzu gehört die Erklärung der Deutschen Wirtschaft von 1996, die spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2005 um 20 % zu senken. Die Regierung begrüßt die erreichte Minderung um 23 % und die Verständigung mit den beteiligten Verbänden, eine Minderung der Emissionen der Treibhausgase um 28 % bis 2005 und 35 % bis 2012 anzustreben. Unter Federführung des BMU ist die Gruppe »Emissionshandel zur Bekämpfung des Treib-

\* Die Ergebnisse der Tagung werden im Tagungsband »Klimaschutz durch Emissionshandel«, herausgegeben von *H.-W. Rengeling*, im Carl Heymanns Verlag voraussichtlich im Spätsommer 2001 erscheinen.