

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 »Wanderarbeiters« 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 konturschärfer formulierte Beteiligungsregel in § 4 BauGB und die unverändert bestehende Pflicht des Fachplanungsträgers, die Gemeinde bei städtebaulich relevanten Auswirkungen zu beteiligen. Nach § 7 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, dürfe 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 Hauptstadteile 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 Ronellenfitsch (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 Ronellenfitsch 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 Ronellenfitsch 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 Umsetzelemente 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. Dasselben Abgrenzen 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 Fachplanungsmaßnahmen 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 *Sellner*, 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 anknüpfte. 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

hergesehen werden konnten und damit nicht vor der ratio legis erfaßt sind¹⁰. Richtig ist vielmehr, daß es sich um eine ganz normale Ausgleichsentscheidung handelt, die lediglich das in der gemeindlichen Abwägung den Vorbehaltsgebetsbelangen beigemessene besondere Gewicht in den Ausgleich der konkurrierenden Belange einbeziehen muß.

10 *Goppel* (o. Fußn. 1), BayVBl. 1998, 292 i. V. mit 291 scheint auch die Vorschrift des § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 ROG so deuten zu wollen.

Ob unter diesen Umständen die Regelung des Vorbehaltsgebets als Ziel der Raumordnung angesehen werden kann, erscheint mehr als zweifelhaft¹¹.

11 Für einen Grundsatz der Raumordnung sprechen sich aus *Runkel* (o. Fußn. 2), in: Bielenberg/Erbguth/Runkel, J 630, 5.5; *ders.*, BauGB, Textausgabe Einführung I Rdnr. 124, S. 46; Ingo *Schmidt*, Wirkung von Raumordnungszielen auf die Zulässigkeit privilegierter Außenbereichsvorhaben (1997), S. 75 mit eingehenden Nachweisen.

Bericht

Auf dem Weg zum »Umweltgesetzbuch I«

– 6. Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht –

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard *Stüer*, Münster/Osnabrück, und Katrin *Müller*, Münster

Schon seit Jahren hat in Fachkreisen die Idee eines Umweltgesetzbuchs große Faszination entwickelt. Alle umweltrechtlich relevanten Vorschriften in einem einheitlichen Gesetzbuch geregelt zu sehen, das wäre nicht nur für Umweltrechtler ein großer Gewinn. Vor allem die Praxis könnte sich dann an einem geschlossenen Regelwerk orientieren, bei dem die übergreifenden Strukturen des bisher zersplitterten Fachrechts im Vordergrund stünden. Immissionsschutzrecht für gewerbliche und industrielle Anlagen würden ebenso wie Verkehrsprojekte in den alten und neuen Bundesländern und andere Infrastrukturplanungen der öffentlichen Hand in der gesamten Breite des Fachplanungsrechts nach prinzipiell einheitlichen Rechtsvorschriften zu beurteilen sein. Industrieanlagen, Autobahnen, Eisenbahnen, Flughäfen, Steinkohle- und Braunkohlegewinnung, Atomanlagen, Deponien, Müllverbrennungsanlagen, Gewässer Ausbau, große Überlandleitungen oder Abgrabungsvorhaben – sie alle würden nach einem einheitlichen Gesetzeswerk zu beurteilen sein. Zusätzliche Aktualität haben solche Bestrebungen durch sich verdichtende europarechtliche Vorgaben erhalten. Zu ihnen zählt neben der UVP-Richtlinie¹ und der UVP-Änderungsrichtlinie² vor allem die IVU-Richtlinie³, die eine integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung von industriellen Anlagen bezweckt und

die bis Ende Oktober 1999 in nationales Recht umzusetzen ist. Grund genug, die bereits erkennbaren Vorstellungen zu einem ersten Teil eines Umweltgesetzbuchs in den Mittelpunkt der sechsten Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht zu stellen⁴.

Die fast 200 Umweltrechtler, die der Einladung von Prof. Dr. Hans-Werner *Rengeling*, dem Leiter des Instituts für Europarecht an der Universität Osnabrück, von nah und fern in die niedersächsische Stadt des Westfälischen Friedens gefolgt waren und die vom 17. bis 19.6. 1998 in angenehmer Umgebung harte umweltrechtliche Arbeit leisteten, hatten sich in der Tat ein reichhaltiges Programm vorgenommen: Zunächst standen die Anforderungen der IVU-RL und UVP-ÄndRL aus der Sicht der Europäischen Kommission sowie die innerstaatliche Umsetzung im Mittelpunkt. Nach europäischen Länderberichten wurde die Veränderungen des deutschen Umweltrechts durch das Umweltgesetzbuch I behandelt. Aber auch Einzelfragen zu einem Informationsaustausch (Art. 16 IVU-RL) und zu gemeinschaftlichen Emissionsgrenzwerten (Art. 18 IVU-RL) kamen nicht zu kurz.

1 Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 27. 6. 1985 (Abl. EG Nr. L 175/40).

2 Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (97/11/EG) vom 3. 3. 1997 (Abl. EG Nr. L 73/5).

3 Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (96/61/EG) (IVU-RL) vom 24. 9. 1996 (Abl. EG Nr. L 257, S. 26).

4 Zu den vorangegangenen Osnabrücker Gesprächen vgl. *Rengeling* (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft, Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht, 1993; Ute Adam, DVBl. 1993, 100; Bernhard *Stüer*, NVwZ 1993, 456; *Rengeling* (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, 1994; Andreas *Kersting*, DVBl. 1994, 511; Bernhard *Stüer*, ET 1994, 159; *Rengeling* (Hrsg.), Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, 1996; Andreas *Kersting*, DVBl. 1995, 734; *Rengeling* (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Deregulierung, 1997; Bernhard *Stüer*, DVBl. 1996, 847; *Rengeling* (Hrsg.), Deutsche, europäische und internationale Umweltnormung, 1997; Peter *Szczekalla*, DVBl. 1997, 1427; Bernhard *Stüer* / Caspar David *Hermanns*, UPR 1997, 361.

Anforderungen der Richtlinien und innerstaatliche Umsetzung

Den Auftakt der dreitägigen Beratungen bildete eine Einführung in die IVU-RL, über die Gernot *Schnabl* von der Europäischen Kommission, Generaldirektion XI – Umwelt (Brüssel), berichtete. Das Grundkonzept der IVU-RL beschrieb *Schnabl* wie folgt: Ziel der Richtlinie ist die Erreichung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt durch integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, die bei einer Reihe von zumeist großindustriellen Aktivitäten entstehen. Der integrierte Ansatz steht dabei im Zusammenhang mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit, das seit dem Bericht der Brundlandt-Kommission⁵ in vielen Bereichen des Umwelt- und Planungsrechts um sich greift. Der integrierte Ansatz verpflichtet zu einem hohen Schutzniveau für Wasser, Luft und Boden bei niedrigem Ressourcenverbrauch und Abfallvermeidung. Zugleich wird auch eine Verknüpfung und Vereinheitlichung der Verfahren erforderlich. Die Richtlinie stellt den deutschen Gesetzgeber vor erhebliche Umsetzungserfordernisse, wobei allerdings Handlungsspielräume bestehen: Der materielle Gehalt der Genehmigung für eine Anlage – insbesondere die Emissionsgrenzwerte – wird nicht direkt durch die Richtlinie vorgegeben und bleibt daher dem Mitgliedsstaat und den dort zuständigen Behörden überlassen. Aus der IVU-RL ergeben sich für die Anlagenbetreiber unmittelbare Anforderungen hinsichtlich der weitestmöglichen Vermeidung von Umweltbelastungen unter Einsatz der »besten verfügbaren Techniken« (BAT). Es handelt sich dabei nach der Definition in Art. 2 Nr. 11 IVU-RL um den »effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand der Tätigkeiten und entsprechenden Betriebsmethoden, der spezielle Techniken als praktisch geeignet erscheinen läßt, grundsätzlich als Grundlage für die Emissionsgrenzwerte zu dienen, um Emissionen in und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt allgemein zu vermeiden oder, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern.« Die besten verfügbaren Techniken entwickeln sich auch im Genehmigungsverfahren zu einem Schlüsselbegriff. Allerdings werden Emissionsgrenzwerte unter Berücksichtigung des jeweiligen Anlagenstandorts und der örtlichen Umweltbedingungen in der Einzelgenehmigung festgelegt (Art. 9 IVU-RL). Emissionsgrenzwerte können auch durch Gemeinschaftsrecht bestimmt werden (Art. 18 IVU-RL). Im Rahmen des Informationsaustausches nach Art. 16 IVU-RL werden Referenzdokumente für beste verfügbare Techniken entwickelt. Im Anhang IV ist hierfür ein Kriterienkatalog vorgegeben. Für *Schnabl* war ein endgültiges Urteil über die Umsetzung der IVU-RL durch die Mitgliedsstaaten noch zu früh. Ob die RL die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt, werde sich erst nach mehrjähriger Genehmigungspraxis erweisen, machte *Schnabl* klar. Dabei komme den Mitgliedsstaaten eine hohe Verantwortung bei der Umset-

⁵ The World Commission on Environment and Development, Our Common Future, 1978.

zung zu. Ebenso bedeutsam sei aber wohl auch der Inhalt der zu erarbeitenden Referenzdokumente (BREF).

Neben der IVU-RL ergibt sich für den deutschen Gesetzgeber auch aus der UVP-ÄndRL ein aktueller Handlungsbedarf. Denn die im März 1997 beschlossene UVP-ÄndRL muß bereits bis zum März 1999 in nationales Recht umgesetzt werden – wenig Zeit, um die erforderliche Anpassung an die neuen europarechtlichen Vorgaben sicherzustellen. Hauptänderungspunkte der UVP-ÄndRL sind eine Erweiterung der in Anhang I aufgeführten Projekte, die einer UVP bedürfen, sowie die Einführung von »screening« und »scoping« Bestimmungen. Die »screening« Vorschrift sieht vor, daß die Mitgliedstaaten – entweder von Fall zu Fall oder durch Setzung von Schwellenwerten oder Kriterien – die Notwendigkeit zur Durchführung einer UVP für Anhang II Projekte der Richtlinie festlegen (Art. 4 Abs. 2 UVP-RL). Zusätzlich wurde ein Anhang III der Richtlinie hinzugefügt, der Auswahlkriterien, wie beispielsweise Standort der Projekte oder Merkmale der potentiellen Auswirkungen, zur Durchführung dieses »screenings« enthält (Art. 4 Abs. 3 UVP-RL).

Nach der UVP-ÄndRL kann das »scoping«-Verfahren auf Antrag eines Projektbewerbers bereits vor Einreichung eines Genehmigungsantrages erfolgen. Von der zuständigen Behörde ist dann unter Hinzuziehung der Umweltbehörden und des Projektträgers bereits vor der Antragstellung der Untersuchungsrahmen festzulegen. Hierdurch soll ein früher Kontakt und eine Zusammenarbeit der im UVP-Verfahren Beteiligten in einem schnelleren und problemloseren Verfahren erreicht werden. Eine weitere Änderung bezieht sich auf Projekte mit voraussichtlich grenzüberschreitenden Auswirkungen und die damit verbundenen Ausgleichsmaßnahmen. Hier werden die Hauptvorschriften der Espoo-Konvention, die im Rahmen der UN Wirtschaftskommission für Europa (ECE) im Jahre 1991 von 27 Staaten und der EG unterzeichnet wurde und im September 1997 in Kraft trat, in die europarechtlichen Vorgaben übernommen (Art. 7 UVP-RL). Nach Einschätzung von Frau *Feldmann* hat sich der Inhalt der UVP-RL in den Grundzügen nicht verändert. Positiv sei der Versuch, die mit der UVP-RL aufgetretenen Schwierigkeiten zu bewältigen und die Anforderungen zur Durchführung einer UVP der Projekte des Anhangs II durch das »screening« Verfahren deutlich werden zu lassen.

Die vorgenannten beiden Richtlinien sollen durch ein Erstes Buch zum UGB (UGB I) in das deutsche Recht umgesetzt werden, erklärte Ministerialdirektor Dr. Andreas *Gallas* vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bonn). Gerade weil die Umweltpolitik in Deutschland einen schweren Stand habe, müsse das UGB als eine langfristige Herausforderung verstanden werden. Das Gesetzeswerk müsse unter Mitwirkung aller Beteiligten das Umweltrecht vereinfachen, vereinheitlichen und fortentwickeln und zugleich das EG-Recht fristgerecht umsetzen – hehre Ziele, die in einem ersten Schritt durch das UGB I und ein Einführungsgesetz zum UGB erreicht werden sollen. Das Einführungsgesetz soll Übergangs- und Überleitungsregelungen, Folgeänderungen des geltenden Fachrechts, ein Änderungsgesetz zum UVPG

sowie die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen enthalten. Kernstück des am Rande der Tagung kursierenden Arbeitsentwurfs der Projektgruppe UGB sind einheitliche Regelungen für die Vorhabengenehmigung. Vorhaben mit besonders nachteiligen Umweltauswirkungen bedürfen danach einer Vorhabengenehmigung, durch die einheitlich und medienübergreifend über die Zulassung des Vorhabens entschieden werden soll. Die Vorhabengenehmigung soll für bestimmte Vorhaben als gebundene oder planerische Zulassungsentscheidung erteilt werden. Vorhaben mit geringeren Umweltauswirkungen können auch im vereinfachten Verfahren durch eine einfache Vorhabengenehmigung zugelassen werden. Der Arbeitsentwurf regelt im einzelnen die Genehmigungspflichten, die Genehmigungsentscheidung mit ihrem integrativen Anforderungsprofil und das Verfahren mit den erforderlichen Antragsunterlagen sowie der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Eine planerische Vorhabengenehmigung, die der gebundenen Zulassungsentscheidung nachgebildet, aber um Abwägungselemente angereichert ist, soll die traditionelle Planfeststellung des Fachplanungsrechts ersetzen. Nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe soll in den Bereich der gebundenen Zulassungsentscheidung die Errichtung und der Betrieb von Industrieanlagen und sonstigen technischen Anlagen und von Abwasserbehandlungsanlagen fallen. Eine planerische Vorhabengenehmigung soll für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Ablagerung von Abfällen (Deponien), Leitungsanlagen und für den Ausbau von Gewässern erforderlich sein. Die übrigen Bereiche des Umwelt- und Fachplanungsrechts sollen weiteren Büchern vorbehalten werden. Der Bonner Ministerialbeamte sieht das UGB I, das die Grundlinien sowie politischen Rahmenbedingungen festlegen soll, als Antwort des deutschen Rechts auf die europarechtlichen Vorgaben. Ein solches Gesetzeswerk könne zwar nicht alle auftretenden Probleme lösen, jedoch die entstandene Zersplitterung des Umweltrechts ein gutes Stück weit beseitigen und einen Grundstein setzen, auf dem später weitergebaut werden kann.

In der *Diskussion* wurde bezweifelt, ob die gebundene Zulassungsentscheidung des Immissionsschutzrechts Leitbildfunktion auch für planerische Abwägungsentscheidungen haben könne. Eine Integration des EG-Rechts in das VwVfG sei daher im Fachplanungsrecht vielleicht der bessere Weg. Auf der anderen Seite wurde aber auch beklagt, daß sich das Recht der gebundenen und der abwägungsdirigierten Zulassungsentscheidung zu sehr auseinanderentwickelt habe und daher stärker harmonisiert werden müsse. Die bestehenden Umsetzungserfordernisse böten hierzu eine gute Grundlage, meinte auch Diskussionsleiter Prof. Dr. Hans-D. Jarass (Münster). Gallas betonte, daß die Diskussion über den Begriff »Stand der Technik« noch nicht abgeschlossen sei. Zugleich sprach er sich dafür aus, durch entsprechende Regelungen in der gesamten EU einheitliche Technikanforderungen vorzuschreiben. Das ist allerdings noch ein weiter Weg. Denn in nächster Zeit ist mit einer Umsetzung des Europarechts in deutsches Recht wohl nicht nur wegen der diesjährigen Bundestagswahlen nicht zu rechnen.

Umsetzung in Europa

Weitere Erkenntnisse wollten die Teilnehmer durch einen Blick in die europäischen Nachbarstaaten gewinnen. Denn auch für diese stellt sich das Problem der Umsetzung des umweltrechtlichen Europarechts. Die Länderberichte aus Großbritannien, Frankreich und Österreich förderten recht unterschiedliche Umsetzungsansätze zu Tage. Nach den Worten von Christopher *Braun* vom Department of the Environment Transport and the Regions (London) wird die UVP in England im Rahmen der Zulassung von genehmigungsbedürftigen Projekten durchgeführt. Es werden dabei alle Umweltauswirkungen ermittelt und berücksichtigt. Viele Bestimmungen der UVP-ÄndRL könnten in England mit relativ geringen Veränderungen umgesetzt werden. Dabei könne das Prinzip des fallbezogenen Identifizierungsverfahrens beibehalten werden. Nur für manche Projekte müßten rechtsverbindliche Schwellenwerte eingeführt werden. Obwohl die IVU-RL und die UVP-ÄndRL europarechtlich auch durch ein Verfahren umgesetzt werden dürfen, sei der Ansatz in England, sie weiterhin separat im Rahmen schon bestehender Verfahren zu behandeln. *Braun* begründete dies damit, daß die jeweiligen Genehmigungen verschiedenen Zwecken dienen und von unterschiedlichen Behörden erteilt würden. Als Lösungsmöglichkeiten der Probleme und Schwierigkeiten, die mit der IVU-RL und UVP-ÄndRL auftreten, schlug er Verfahrensänderungen vor, um die Belastungen für Industrie und Behörden so gering wie möglich zu halten.

Die Zentralisierung auf den Präfekten als Genehmigungsbehörde mit weitreichendem Ermessensspielraum wurde von Pascale *Kromarek* (Elf Aquitaine, Paris) als Merkmal des französischen Umweltrechts bezeichnet. Außerdem sei im Einklang mit der IVU-Richtlinie sowohl eine UVP als auch eine Medienbetrachtung bereits im bestehenden Genehmigungsverfahren integriert. Für Anlagen, die gefährliche Stoffe enthalten, werde in Frankreich eine Sicherheitsanalyse durchgeführt, die das UVP-Verfahren ergänze. Eine notwendige Änderung des geltenden nationalen Rechts ergibt sich – so Frau *Kromarek* – daraus, daß der Begriff der »besten verfügbaren Techniken« für das französische Recht neuartig sei und daher definiert werden müsse. Frankreich setze ähnlich wie England nicht auf eine verbindliche Wirkung der Referenzdokumente für die besten verfügbaren Techniken, sondern auf Einzelfallgesichtspunkte, für die Standards nur Anhaltspunkt darstellen könnten.

Das österreichische Umweltschutzrecht ist durch eine starke Zersplitterung und Fragmentierung im Kompetenzgeflecht zwischen Bund und Länder gekennzeichnet, machte Frau Dr. Waltraud *Petek* vom österreichischen Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Wien) deutlich. Unterschiedliche Gesetzgeber und Vollzugsbehörden haben in Österreich zu einer starken Sektoralisierung und zu einem unübersichtlichen und komplexen Rechtssystem mit unterschiedlichen Anforderungen bei der Zulassung von Anlagen geführt. Die UVP-ÄndRL soll in Österreich durch die Novellierung des im Jahre 1993 erlassenen UVPG erfolgen. Dabei soll das Schwell-

lenwertsystem beibehalten und durch eine Anweisung bestimmter Regionen ergänzt werden. Einzelfallprüfungen – wie in England und Frankreich – sollen demgegenüber keinen Vorrang erhalten. Auf ein »screening« könne verzichtet werden, da der österreichische Gesetzgeber dies bereits durch Aufstellen von entsprechenden Listen umgesetzt habe. Die IVU-Richtlinie soll im Rahmen einer größeren Anlagenreform entweder mit Hilfe eines »IVU-Umsetzungsgesetzes« oder einzelner Materiengesetze in nationales Recht eingeführt werden.

In der anschließenden *Diskussion* stand vor allem die unterschiedliche landesspezifische Sicht im Vordergrund. In Frankreich werde die Rechtssicherheit des Betreibers nicht ausreichend gewährleistet, sondern nur der Schutz der Umwelt geregelt, wurde beklagt. Österreich halte eine Branchenverordnung zur Verfahrensbeschleunigung und Verfahrensvereinfachung für einen gangbaren Weg. England setze vor allem darauf, das Vertrauen in die örtlichen Behörden durch Einzelfallentscheidungen und Referenzdokumente zu stärken. Die Deutschen würden wohl ebenfalls ihren eigenen Weg in der Umsetzung der beiden Richtlinien finden müssen.

Strukturelle Veränderungen des deutschen Umweltrechts

»Mit einem UGB I sind grundlegende Veränderungen des deutschen Umweltrechts verbunden. Die Änderungen des deutschen Rechtssystems gehen vielleicht sogar noch erheblich weiter«, machte Prof. Dr. Matthias *Schmidt-Preuß* klar⁶. Der Erlanger Staatsrechtslehrer nannte dazu die Stichworte Grundpflichten, Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz. Dies werde auch im Arbeitsentwurf deutlich, der im Allgemeinen Teil übergreifende Regelungskonzepte und im Besonderen Teil fachlich begründete Einzelregelungen enthält. Als Beispiel nannte *Schmidt-Preuß* den Katalog von Grundpflichten bei Errichtung und Betrieb von Industrieanlagen (§ I 3 S.1 Nrn. 1–6 Arbeitsentwurf). Dieser umfaßt neben Schutz- und Vorsorgepflichten auch Pflichten einer effizienten Energieverwendung, Abwärmenutzung, Abfallvermeidung, -verwertung und -beseitigung sowie die Nachsorge bei Betriebsstilllegung. Mit einer Kommentierung des Arbeitsentwurfs ließ es der Hochschullehrer allerdings nicht bewenden. Er stellte vielmehr darüber hinaus einen eigenen Vorschlag zum UGB I-Arbeitsentwurf mit einigen Änderungen und Erweiterungen vor, auf den auch in der nachfolgenden *Diskussion* unter Leitung von Prof. Dr. Bernd *Becker* von der Münchener Universität der Bundeswehr eingegangen wurde.

Konkretisierung der IVU-Richtlinie

Die weiteren Beratungen wandten sich konkreten Umsetzungsfragen zu. Art. 16 IVU-RL sieht einen Informationsaustausch der Mitgliedsstaaten und der betroffenen Industrie mit der Kommission vor. Die Mitgliedsstaaten

übermitteln alle drei Jahre die verfügbaren repräsentativen Daten über die für Kategorien von industriellen Tätigkeiten des Anhangs I festgelegten Emissionsgrenzwerte und gegebenenfalls die besten verfügbaren Techniken, von denen die Emissionsgrenzwerte abgeleitet sind (Art. 16 Abs. 1 IVU-RL). Außerdem führt die Kommission einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten und der betroffenen Industrie über die besten verfügbaren Techniken, die damit verbundenen Überwachungsmaßnahmen und die Entwicklungen auf diesem Gebiet durch. Alle drei Jahre veröffentlicht die Kommission die Ergebnisse des Informationsaustausches (Art. 16 Abs. 2 IVU-RL). Art. 18 IVU-RL ermächtigt den Rat, auf Vorschlag der Kommission Emissionsgrenzwerte für Kategorien von Anlagen gem. Anhang I und Schadstoffe gem. Anhang III festzulegen. Diesem Umsetzungsinstrument galten die Statements von Dr. Karl-Heinz *Zierock* (Berlin), Dr. Carl *Hezel* (Ludwigshafen/Frankfurt a. M.) und Ltd. Ministerialrätin Edeltraud *Böhm-Amtmann* (München). *Zierock* vom Berliner Umweltbundesamt befaßte sich mit dem in Art. 16 Abs. 2 IVU-Richtlinie geregelten Informationsaustausch über die »besten verfügbaren Techniken« zwischen der betroffenen Industrie und den Mitgliedstaaten. Ziel dieses Informationsaustausches sei es, einen Ausgleich des Ungleichgewichts auf technologischer Ebene in der Gemeinschaft zu erreichen. Hierzu sollen Merkblätter erarbeitet werden, die den besten verfügbaren Stand der Techniken für den jeweiligen Prozeß beschreiben. Die EU-Kommission hat sich für das Erstellen dieser Merkblätter in den nächsten Jahren ein umfangreiches Arbeitsprogramm vorgenommen. Die Merkblätter sollen von der Generaldirektion XII der Europäischen Kommission in Sevilla auf der Grundlage von Informationsmaterial erstellt werden. Zur Zeit liegen solche Merkblätter allerdings auch im Entwurf noch nicht vor. Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt die Bemühungen der Kommission. Es wurde dazu u. a. eine deutsche Abstimmungsgruppe gebildet, die unter Leitung des Umweltbundesamtes den Meinungsbildungsprozeß auf EU-Ebene begleitet. *Zierock* hielt es für erforderlich, den Schlüsselbegriff der »besten verfügbaren Technik« im UGB I zu definieren, was in dem vorliegenden Arbeitsentwurf noch nicht geschehen ist. Es sei allerdings davon auszugehen, daß der erreichte deutsche Stand der Technik, ausgedrückt in konkreten Emissions-(grenz)werten, nicht abgeschwächt werde.

Als Vertreter der BASF AG und des Verbandes der Chemischen Industrie machte *Hezel* auf die noch bestehenden erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten aufmerksam. In der IVU-RL seien bewußt keine EU-weiten Grenzwerte für Emissionen festgelegt worden. Dies geschehe vielmehr im jeweiligen Einzelgenehmigungsverfahren. Um einigermaßen einheitliche Standards für die beste verfügbare Technik zu gewinnen, würden Referenzdokumente nach Art. 16 IVU-RL erarbeitet. Nach ersten Erfahrungen gebe es jedoch bei der Erarbeitung der Referenzdokumente erhebliche Schwachpunkte. Die Bearbeitungszeit für ein Dokument von einem Jahr mit nur zwei Sitzungen der Arbeitsgruppe sei zu kurz. Als schwierig habe sich auch ein Vergleich der verschiedenen Tech-

6 Der Beitrag ist in dieser Zeitschrift abgedruckt, DVBl. 1998, 857 ff.

nologien erwiesen. Probleme sah *Hezel* auch bei der späteren Umsetzung, da der deutsche Genehmigungsbeamte gewohnt sei, sich an die ihm vorgegebenen festen Grenzwerte zu halten. Einzelfallentscheidungen böten da in der Vor-Ort-Diskussion ihre Schwierigkeiten. Die Richtlinie entspreche daher nicht dem gewachsenen deutschen Umweltrecht. Es sei auch kaum möglich, die aus Brüssel kommenden Regelungen mit z.T. komplizierten Änderungen auf das bestehende deutsche System hin auszurichten. Frau *Böhm-Amtmann*, die im Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen mit Umweltfragen befaßt ist, kritisierte speziell an Art. 16 der Richtlinie, »daß dieses Modell für eine Entlastung des Staates viel zu schlicht sei«.

Die anschließende *Diskussion*, die von Rechtsanwalt *Manfred Rebutisch* von der Vereinigung der Deutschen Elektrizitätswerke e. V. (Frankfurt a. M.) moderiert wurde, verdeutlichte die Gefahr einer Senkung materieller Standards durch die Referenzdokumente, ging aber gleichzeitig auf die fehlende Konkretisierung ein, da derzeit noch kein spezielles Papier hierüber existiert.

Einzelaspekte

Im weiteren Verlauf der Beratungen traten Einzelfragen zur Umsetzung der beiden Richtlinien in den Vordergrund. Ministerialrat Dr. Franz-Josef *Feldmann* vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bonn) bezeichnete es als wesentliche Neuerung, daß eine Verschmelzung der beiden Anforderungen in der integrierten Vorhabengenehmigung des UGB I stattfinde, wodurch das Verfahren vereinheitlicht und vereinfacht werde. Zugleich werde hierdurch eine Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Genehmigungsschwellen geschaffen. Vor allem müsse ein Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Umweltbelastungen sowie ein Genehmigungsverfahren sichergestellt werden, in dem die Umweltauswirkungen umfassend geprüft werden können.

Ministerialrat Dr. *Andreas Wasielewski* vom Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (Potsdam) begrüßte die Abkehr von einer isolierten Betrachtung einzelner Medien wie Luft, Wasser oder Boden und die Hinwendung zu einem integrierten Ansatz. Positiv erscheine ferner, daß auch nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen in das Konzept des UGB I einbezogen würden und die Konzentrationswirkung der Vorhabengenehmigung auch die wasserrechtlichen Erlaubnisse und Bewilligungen umfasse. Nicht ganz zufriedenstellend sei allerdings die Regelung zu den Nebeneinrichtungen ausgefallen. Nahezu das gesamte untergesetzliche Regelwerk gelte bis zum Inkrafttreten entsprechender neuer Regelungen fort. Diese zeitlich ungewisse Weitergeltung der untergesetzlichen (medialen) materiellen Anforderungen an Errichtung und Betrieb von Anlagen unter einer neuen Begrifflichkeit («integrierte Vorhabengenehmigung») lasse jedoch Zweifel aufkommen, ob das deutsche Anlagenzulassungsrecht sich in absehbarer Zeit wesentlich ändere. Eine Unterschreitung umweltrechtlicher Standards in der Einzelgenehmigung sei abzulehnen. Dies sehe das bestehende Zulassungsrecht nicht vor. Einen Standortunter-

bietungswettbewerb bezüglich materieller Umweltschutzanforderungen dürfe es auch in Zukunft nicht geben, wie auch in der *Diskussion* unter Leitung von Prof. Dr. Hans-Joachim *Koch* (Universität Hamburg) betont wurde.

Bundeskompetenzen für das UGB I

Zum Abschluß der Tagung traten dann noch ganz grundsätzliche Fragen auf den Plan. Bei so zahlreichen Rechtsmaterien, die durch das Konzept eines integrierten Umweltschutzes angesprochen sind, erscheint eine einheitliche Regelungskompetenz des Bundesgesetzgebers für alle materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Regelungen keinesfalls selbstverständlich. Im Baurecht etwa ist der Bund für die Gesetzgebung im Bereich des Bodenrechts (Art. 74 Nr. 18 GG) und damit auch das Recht der städtebaulichen Planung zuständig, nicht jedoch für das Bauordnungsrecht, das zur Gesetzgebungsmaterie der Länder gehört.⁷ Im Immissionsschutzrecht verfügt der Gesetzgeber offenbar neben der Regelungskompetenz für die materiellen Regelungen (Art. 74 Nr. 11, 18 und 24 GG) auch über die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Zulassungsverfahrens. Vergleichbares gilt wohl auch für die verschiedenen Regelungsmaterien des Fachplanungsrechts. Soweit das gesetzgeberische Regelungsnetzwerk aber darüber hinausgeht und vor allem einen integrierten Ansatz verwirklichen will, stellen sich die Kompetenzfragen neu. Tagungsleiter *Rengeling*, der auf die Kombination von Regelungsbefugnissen der Art. 70 ff. GG verwies, gab dem Bundesgesetzgeber grünes Licht für ein UGB I. Der Umweltrechtler begründete dies mit den verschiedenen Kompetenztiteln insbesondere im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (etwa Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 18 und 24 GG) und der Rahmenkompetenz des Art. 75 GG⁸. »Auch nach der Neufassung von Art. 72 und Art. 75 GG steht dem Bund die Regelungsbefugnis für das UGB I zu, weil entsprechende Regelungen erforderlich sind (Art. 72 Abs. 2 GG) bzw. die Regelungen einer unmittelbar geltenden oder detaillierten Ausgestaltung (Art. 75 Abs. 2 GG) bedürfen«, machte der Osnabrücker Staatsrechtslehrer klar, wobei er auch auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Umsetzung entsprechender europarechtlicher Vorgaben verwies. Das integrierte Umweltschutzkonzept könne daher nur einheitlich durch bundesgesetzliche Regelungen umgesetzt werden. Das war wohl auch die allgemeine Meinung in der von Prof. Dr. Franz-Josef *Peine* (Universität Göttingen) geleiteten *Diskussion*.

Umweltrecht auf neuen Wegen

Das Umweltrecht ist wie selten zuvor in Bewegung geraten. Neue gesetzliche Regelungen werfen bereits ihre langen Schatten voraus. Dieser Umbruch wird nicht nur das Immissionsschutzrecht betreffen, sondern über kurz oder

⁷ BVerfG, Entscheidung vom 16. 6. 1954 – 1 PBvV 2/52 – BVerfGE 3, 407 – Gutachten Bodenrecht; Bernhard *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdnr. 27.

⁸ Der Beitrag ist in dieser Zeitschrift abgedruckt, DVBl. 1998, 997 ff. (in diesem Heft).

lang auch das gesamte Fachplanungsrecht und damit das Zulassungsrecht von Vorhaben mit Umweltauswirkungen insgesamt erreichen. Vielleicht greifen die bevorstehenden Veränderungen sogar noch darüber hinaus und erstrecken sich auch auf das gesamte deutsche Verfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht. Man wird sehen. Eines war den Tagungsteilnehmern nach den dreitägigen intensiven Beratungen des aktuellen Umweltrechts jedenfalls klar: Auf dem Wege zu einem UGB I sind in Deutschland und Europa noch zahlreiche Etappen zurückzulegen. Aber die Wegstrecke ist durch die vorliegenden Entwürfe und die sich durch das europäische Richtlinienrecht ergebenden Umsetzungserfordernisse bereits markiert. Auch die Osnabrücker Tagung, deren Verlauf und Ergebnisse schon bald in gedruckter Fassung verfügbar sind⁹, hat

ihren Beitrag dazu geleistet. Und vielleicht mag der eine oder andere Tagungsgast bei dem Empfang des Osnabrücker Oberbürgermeisters Jürgen *Fip* im traditionsreichen Friedenssaal des altherwürdigen Rathauses sich ein wenig nachdenklich daran erinnert haben, daß vor 350 Jahren an dieser Stelle der Dreißigjährige Krieg durch den Friedensschluß zu Münster und Osnabrück beendet werden konnte. Gewiß kein schlechtes Omen für die Konsensbemühungen im Umweltrecht und nicht zuletzt auch für die 7. Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, zu denen *Rengeling* die interessierte Fachwelt bereits jetzt für Mitte nächsten Jahres in die gastliche Friedensstadt einlud.

⁹ Hans-Werner *Rengeling* (Hrsg.), Auf dem Wege zum »UGB I«, Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Carl

Heymanns Verlag 1998; vgl. auch *ders.* (Hrsg.), Handbuch zum Umweltrecht, Bd. I, Allgemeines Umweltrecht, Bd. II, Besonderes Umweltrecht, Carl Heymanns Verlag 1998.

Rechtsprechung

Entscheidungen

1. § 96 StPO; §§ 23 ff. EGGVG

Für Streitigkeiten, die eine vom Innenminister als oberster Dienstbehörde nach Maßgabe des § 96 StPO erlassene Sperrerklärung zum Gegenstand haben mit dem Ziel, die geheimgehaltene Identität einer Auskunftsperson in dem betreffenden Strafverfahren aufzudecken, ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

BGH, *Beschluß vom 24. 6. 1998 – 5 AR (VS) 1/98 – (OLG Hamm)*

Aus den Gründen:

... III. Der Senat hält mit dem Generalbundesanwalt den Verwaltungsrechtsweg und nicht den Rechtsweg nach §§ 23 ff. EGGVG für gegeben.

1. Die Frage, welcher Rechtsweg für die Überprüfung der Sperrklärung gegeben ist, wird in Rspr. und Lit. unterschiedlich beantwortet.

a) Die OLGs sind überwiegend der Ansicht, daß darüber nach §§ 23 ff. EGGVG zu entscheiden ist (OLG Celle, StV 1983, 446; NStZ 1991, 145; OLG Hamm, NStZ 1985, 566; NStZ 1990, 44; NStZ 1991, 145; OLG Hamburg, StV 1981, 537; StV 1984, 11; OLG Stuttgart, NStZ 1985, 136; MDR 1986, 690). Vereinzelt wird diese Auffassung auch von VGs vertreten (OVG Lüneburg, NJW 1984, 940; VG München, NStZ 1992, 452). In der Lit. vertritt *Katholnigg* diese Auffassung (Strafgerichtsverfassungsrecht, 2. Aufl., EGGVG § 23 Rdnr. 7).

b) Die verwaltungsgerichtliche Rspr. hält überwiegend den Verwaltungsrechtsweg für gegeben (BVerwGE 47, 255; 66, 192; 69, 192; 75, 1; BVerwG, DVBl. 1984, 836; BayVG, StV 1993, 460; VGH Bad.-Württ., NJW 1991, 2097; NJW 1994, 1362; OVG Berlin, Beschluß vom 27. 11. 1996 – 4 S 363.96 –; VG Frankfurt, NJW 1991, 120). Derselben Meinung sind das OLG Hamm (NJW 1973, 1089 – offenbar inzwischen aufgegeben), das KG (StV 1996, 631) und die h. M. in der Lit. (*Kissel*, GVG, 2. Aufl., § 23 EGGVG Rdnr. 151;

Nack, in: KK, 3. Aufl., § 96 Rdnr. 12; G. *Schäfer*, in: Löwe/Rosenberg, StPO, 24. Aufl., § 96 Rdnr. 65; *ders.*, NStZ 1990, 46; *Kleinknecht/Meyer-Goßner*, StPO, 43. Aufl., § 96 Rdnr. 24; *Rudolphi*, in: SK-StPO, § 96 Rdnr. 15; *Roxin*, Strafverfahrensrecht, 24. Aufl., § 34 C II 1 b; *Peters*, Strafprozeß, 4. Aufl., § 48 A III 2 a; *Schlüchter*, Das Strafverfahren, 2. Aufl., Rdnr. 472.1; *Meyer*, JR 1984, 297).

2. Der Antrag, die oberste Dienstbehörde zur Mitteilung von Namen und Anschrift eines von ihr gesperrten Zeugen zu verpflichten, betrifft eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art i. S. von § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO, für die der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist. Dabei hat der Senat hier über einen Fall zu entscheiden, in dem der Innenminister oberste Dienstbehörde ist.

a) Der Antragsteller begehrt die Überprüfung, ob die vom – insoweit allein zuständigen (BGHSt. 41, 36) – Innenminister entsprechend § 96 StPO abgegebene Sperrklärung rechtswidrig ist. Bei der Abgabe einer Erklärung i. S. von § 96 StPO wird die oberste Dienstbehörde in Wahrnehmung amtlicher Pflichten und Befugnisse, also aufgrund öffentlichen Rechts tätig, das diese Pflichten und Befugnisse bestimmt und begrenzt und nach dem sich auch bemißt, ob durch die Rechtswidrigkeit einer Sperrklärung Rechte des Angeklagten verletzt werden können und gegebenenfalls verletzt sind.

b) Die Streitigkeit ist nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen (§ 40 Abs. 1 Satz 1 2. Halbs. VwGO). Die Voraussetzungen des § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG – eine andere ausdrückliche gesetzliche Zuweisungsvorschrift kommt nicht in Betracht – liegen nicht vor.