

Anschließend fand das Konkurrenz- und Finanzierungsproblem ausführliche Erörterung. *Blümel* wandte sich gegen die These *Schirmers*, § 78 VwVfG scheidet als Kollisionsnorm aus. Eine »echte Planfeststellungskonkurrenz« sei sehr wohl denkbar. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof habe zum Beispiel hinsichtlich der Anbindung des Münchner Container-Bahnhofs an das Straßennetz auf § 78 VwVfG und nicht etwa auf § 75 Abs. 1 VwVfG zurückgegriffen¹⁶. Regierungspräsident Dr. *Herbert Zeidler*, Landshut, regte an, in Konkurrenzfällen das Verursacherprinzip als entscheidendes Kriterium heranzuziehen, solange es an einschlägigen gesetzlichen Kollisionsnormen mangle. Derjenige, zu dessen Sphäre der Verkehr gehöre, der den Bau von Großparkplätzen hervorruft, müsse auch die Kosten tragen. Landesverwaltungsdirektor *Kurt Wichary*, Köln, berichtete, daß in Nordrhein-Westfalen Park-and-ride-Anlagen regelmäßig der jeweiligen »Basisstraße« zugerechnet würden. Allerdings gelte dies bisher nur für Landes- und Gemeindestraßen, nicht aber für Bundesautobahnen. *Geyer* lehnte das Verursacherprinzip entschieden ab, da attraktive Städte mit hohen Pendler- und Besucherzahlen hierdurch benachteiligt würden. *Kern* gab zu bedenken, daß die hohen Kosten nicht das umweltfreundliche Park-and-ride-Konzept scheitern lassen dürften. Im Zweifel müßten neue Finanzierungsmöglichkeiten erschlossen werden, zum Beispiel in Gestalt einer »Innenstadtabgabe«.

Im Ergebnis wurde vor allem das Fehlen eindeutiger gesetzlicher Regelungen moniert. Mit den überkommenen Rechtsgrundlagen sei das Problem der Park-and-ride-Anlagen kaum lösbar. Insbesondere ein Gesetz über den Öffentlichen Personennahverkehr wurde dringend gefordert.

Die traditionelle »Aktuelle Stunde« war dem vom Unterausschuß »Länderstraßengesetze« des Länderfachausschusses »Straßenbaurecht« erarbeiteten neuen Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz vom 18. 9. 1991 gewidmet. *Kern* faßte die wichtig-

16 BayVGH, Urteil vom 24. 7. 1991 – 20 A 88.40103 u. a. – (unveröffentlicht), S. 17 ff. (20).

sten Änderungen in seinem Referat zusammen. Hierzu zählt insbesondere eine – teilweise vom Verwaltungsverfahrensgesetz abweichende – Überarbeitung der Vorschriften über die Planfeststellung. So führt der Entwurf eine materielle Umweltverträglichkeitsprüfung¹⁷, die Plangenehmigung¹⁸, die materielle Präklusion für Einwendungen Privater¹⁹, eine Kodifikation der Aufhebungsgründe, die § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB entspricht²⁰, sowie eine Verlängerungsmöglichkeit der Gültigkeit von Planfeststellungsbeschlüssen²¹ ein.

In der kurzen Diskussion konnten nur wenige Aspekte des Entwurfs aufgegriffen werden. Die meisten Änderungen des Planfeststellungsrechts wurden als zweckmäßig erachtet, da sie auf eine Verfahrensbeschleunigung hinielen und weitgehend verfahrensrechtlich unproblematisch seien. Insgesamt wurde der Entwurf begrüßt.

Abschließend berichtete Regierungsdirektor *Friedrich Schlosser*, Wiesbaden, kurz über seine Erfahrungen beim Aufbau der thüringischen Landesverwaltung. Er äußerte sich bei aller Zufriedenheit über das bisher Erreichte skeptisch, sehr schnell eine funktionierende Straßenverwaltung zu organisieren. Erforderlich sei vor allem eine auf Dauer angelegte Tätigkeit von West-Juristen in den neuen Bundesländern und eine intensive Schulung der Beschäftigten bis hin zu den Sachbearbeitern.

Insgesamt konnten die Seminarteilnehmer eine Fülle neuer Anregungen und Erkenntnisse mit nach Hause nehmen. Alle Referate und Materialien der Tagung werden Gegenstand des demnächst erscheinenden 105. Bandes der Speyerer Forschungsberichte sein.

17 § 38 Abs. 1 Satz 3.

18 § 38 Abs. 2.

19 § 38 Abs. 5 Sätze 1 und 2.

20 § 38 Abs. 8. Nur solche Mängel führen zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, die offensichtlich sind und das Abwägungsergebnis beeinflusst haben und die nicht durch eine Planergänzung behoben werden können.

21 § 36 Abs. 9.

Fünfte Umwelrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. *Bernhard Stier*, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

In einem geeinten Deutschland sind die Umweltaufgaben in eine neue Dimension gewachsen: Die Öffnung der Grenzen in Deutschland hat nicht nur Versäumnisse und teilweise erschreckende Altlasten und überholte Produktionsbedingungen sowie erhebliche Hypotheken in Boden, Luft und Wasser offenbar werden lassen. Auch die neuen Ost-West-Beziehungen in einem bevorstehenden europäischen Binnenmarkt stellen an die Umweltpolitik als unverzichtbaren, eher mahnenden Wegbegleiter beim Ausbau der Infrastruktur in den fünf neuen Bundesländern aber auch im Gebiet der alten Bundesländer bisher nicht gekannte Anforderungen. Auch in den Beratungen der Gesellschaft für Umweltrecht, die mit ihrer 15. Jahrestagung am 1./2. 11. 1991 an traditioneller Stelle im Plenarsaal des BVerwG in Berlin ein kleines Zwischenjubiläum feiern konnte, stand die umweltpolitische Bewältigung dieses geradezu historischen Umbruchs im Mittelpunkt. Die Beratungen wurden durch zwei Referate grundgelegt, die mit den Themen »Rechtliche Instrumente zur Steuerung der Abfall- und Reststoffströme« sowie der Umsetzung der EG-Umwelt-Informationsrichtlinie (NVwZ 1990, 884) zwei wichtige aktuelle Themenbereiche des Umweltrechts in den Mittelpunkt der Tagung stellten. Mit Ministerialdirigent Dr. *Helmut Birn* (Stuttgart) und Prof. Dr. *Hans-Uwe Erichsen* (Münster) bewies die Gesellschaft für Umweltrecht in der Auswahl der Referenten auch in diesem Jahr eine glückliche Hand.

»Die Zeit ist reif für ein Umweltgesetzbuch, in dem alle wichtigen Bereiche des Umweltrechts zu einem einheitlichen Regelwerk zusammengefaßt und zugleich die heute noch bestehenden Harmonisierungs- und Vollzugsdefizite beseitigt werden«, öffnete Bundesumweltminister Prof. Dr. *Klaus Töpfer* vor 250 Teilneh-

mern den Blick auf die Umweltpolitik der Bundesregierung. Die Marktwirtschaft bedürfe dabei eines umweltpolitischen Rahmens, der einerseits ausreichende rechtliche Vorgaben im Sinne des Umweltschutzes setze, zugleich aber andererseits auch genügend Raum für Kooperation und freiwillige, am Umweltschutz orientierte marktwirtschaftliche Lösungen belasse. »Wer Umweltpolitik nur auf Kooperation gründet, wird die Marktwirtschaft nicht ausreichend den Umweltbelangen anpassen«, meinte der Minister und setzte sich zugleich dafür ein, das Umweltgesetzbuch bereits bald auf den parlamentarischen Weg zu bringen. Neben der Harmonisierung der verschiedenen Umweltbereiche gelte es vor allem, das Umweltgesetzbuch als Chance für eine dringend notwendige sachliche Weiterentwicklung des Umweltrechtes insbesondere im Hinblick auf eine medienübergreifende und integrative ganzheitliche Betrachtung zu nutzen.

Die Umweltpolitik der Bundesregierung sei geprägt durch das Bemühen, durch verschiedene Bausteine ein Gesamtsystem eines wirksamen Umweltschutzes herzustellen. Das UVP-Gesetz, die in Vorbereitung dazu befindlichen Verwaltungsvorschriften, das Umwelthaftungsgesetz oder das im Entwurf vorgelegte Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz seien wichtige Bausteine in diesem System. »Die Umsetzung der Informationsrichtlinie der Europäischen Gemeinschaften wird rechtzeitig bis zum Jahresende 1992 erfolgen«, markierte *Töpfer* einen weiteren Schwerpunkt der Umweltpolitik der Bundesregierung. Die ausreichende und sachgerechte Information der Bevölkerung sei extrem wichtig, weil der Bürger in den vergangenen Jahren immer stärker die Rolle eines ernstzunehmenden, unverzichtbaren Gesprächspartners für Politik und Verwaltung übernehme und durch sein Enga-

gement vielfach aktiven Umweltschutz leiste. »Der voraussetzungslose Zugang zu Verwaltungsinformationen ist in Deutschland ohne Beispiel«, beschrieb der Minister das umweltrechtliche Neuland und fügte hinzu: »Impulse, die von einer informierten und engagierten Bevölkerung ausgehen, sollten zugleich auch als Chance im Interesse der Umwelt verstanden werden.« Eindringlich setzte sich *Töpfer* für eine Harmonisierung des Umweltrechts besonders in Bereichen ein, wo die Unterschiede ausschließlich historisch, nicht jedoch von der Sache her begründbar seien. Disharmonien etwa im Immissionsschutz-, Wasser- oder Abfallrecht müßten daher auf den Prüfstand gestellt und auf ihre sachliche Notwendigkeit befragt werden. Die im Umweltrecht erforderlichen Steuerungs- und Lenkungen könnten auch durch Abgabenmodelle unterstützt werden, die Anreize zur Reststoffvermeidung und -verwertung sowie zur Schonung der knappen natürlichen Ressourcen geben würden.

Die Notwendigkeit, auf die drängenden Fragen des Umweltschutzes mit neuen Antworten zu reagieren, betonte auch der Vorsitzende der Gesellschaft für Umweltrecht, Prof. Dr. Jürgen *Salzwedel* (Bonn), in seiner Eröffnungsansprache. Umweltkatastrophen wie etwa der Atomunfall in Tschernobyl, der Chemieunfall in der Schweiz aber vor allem auch die umwälzenden Entwicklungen in Europa seien umweltpolitische Herausforderungen, denen man bei veränderten umweltrechtlichen und -politischen Rahmenbedingungen nur mit dem Beschreiten neuer Wege, mit anderen Fragestellungen und mit neuen Antworten gerecht werden könne. Wie *Töpfer* begrüßte es *Salzwedel*, daß der Umweltschutz von einem Randthema in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses getreten sei und heute in der politischen Diskussion aber auch im Bewußtsein der Bürger einen nicht zu unterschätzenden Stellenwert einnehme. Mit Blick auf die neuen Bundesländer forderte der Vorsitzende der Gesellschaft dazu auf, »nach einer jahrelangen Verschleierung und großer Umweltsünden endlich die dringend gebotenen umweltrechtlichen und umweltpolitischen Maßnahmen zu ergreifen.«

In Fortsetzung der bewährten Tradition des Mitte des Jahres 1991 aus dem Amt als Präsident des BVerwG verabschiedeten Prof. Dr. Horst *Sendler* gab auch Vizepräsident Prof. Dr. Otto *Schlichter*, der den Hausherrn Dr. Eberhard *Franßen* vertrat, einen aktuellen Rechtsprechungsbericht über umweltrechtliche Entscheidungen des BVerwG aus dem Jahre 1991. Am Beispiel der recht umfangreichen Judikate aus dem Bereich des Lärmschutzes verdeutlichte *Schlichter*, daß die Rechtsprechung auf die politischen Leitentscheidungen des Gesetzgebers angewiesen sei und selbst keine Möglichkeiten habe, mit eigenen umweltpolitischen Konzepten die Regelungsdefizite von Gesetzgebung und Verwaltung auszufüllen. Die Kritik der Bevölkerung, die ein solches eigenständiges Handeln der Rechtsprechung vielfach erwarte, sei durchaus verständlich. Wirksame Abhilfe könne jedoch in diesen Fällen nur der Gesetz- und Verordnungsgeber schaffen. In der Flughafenentscheidung München II habe das BVerwG daher die Konzeption des BayVG, durch Festlegung von Lärmobergrenzen den Anteil der leise fliegenden Flugzeuge zu erhöhen, verworfen müssen. »Die Gerichte dürfen nicht selbst planerisch tätig werden, um eigene intelligente Umweltkonzepte zu erfinden und durch Richterspruch umzusetzen«, beschrieb *Schlichter* die notwendige Selbstbeschränkung der Rechtsprechung. In Fortführung der Tegelsbarg- und Feuerturmsirenen-Entscheidungen (BVerwG, Urteil vom 29. 4. 1988 – 7 C 33.87 –, DVBl. 1988, 967 = BVerwGE 79, 254; Urteil vom 19. 1. 1989 – 7 C 77.87 –, DVBl. 1989, 463 = BVerwGE 81, 197) hat sich das BVerwG mehrfach mit Fragen des Sport- und Schießplatzlärms befaßt (BVerwG, Beschluß vom 24. 4. 1991 – 7 C 12.90 –, DVBl. 1991, 1151; Urteil vom 23. 5. 1991 – 7 C 19.90 –, DVBl. 1991, 880). Der Vizepräsident verwies hier auf den erforderlichen Ausgleich zwischen den Interessen der Wohnbevölkerung an einer störungsfreien Nutzung ihrer Grundstücke einerseits und den Sportbelangen und militärischen Interessen andererseits. Dieser Ausgleich sei nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Einzelfallumstände und unter Beachtung des Gebotes der nachbarlichen Rücksichtnahme sachgerecht zu bewältigen. Auch könne dabei der Gedanke der Priorität der Nutzung eine Rolle spielen. So müsse zwar gegebenenfalls der bisherige Betrieb eines solchen Platzes von der Wohnnachbarschaft hingenommen werden. Bei Erweiterungen

seien jedoch Abwehrensprüche der Nachbarschaft berechtigt, wenn eine solche Maßnahme im Hinblick auf das Rücksichtnahmegebot nicht mehr zumutbar sei. Als besonderen Erfolg der Rechtsprechung verbuchte *Schlichter* den Umstand, daß die Zumutbarkeit des Eingriffs im Blick auf die nachbarlichen Belange mehr und mehr mit einheitlichen Maßstäben gemessen werde. Dies gelte etwa für die Harmonisierung des Zumutbarkeitsbegriffs innerhalb des Verwaltungsrechts im Bereich des Bauplanungs-, Immissionsschutz- und Fachplanungsrechts aber vor allem auch im grenzüberschreitenden zivilrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Bereich. Dies sei nicht zuletzt den Abstimmungsgesprächen zwischen den Mitgliedern der Fachsenate des BVerwG und des BGH zu verdanken. Die verwaltungsrechtliche Bewertung, wie sie sich etwa in den Festsetzungen des Bebauungsplanes aber auch im nichtbeplanten Innenbereich oder Außenbereich dokumentiere, wirke damit zugleich auf die zivilrechtliche Bewertung der Zumutbarkeitsgrenze in §§ 906, 1004 BGB ein, so daß die Anwendung einheitlicher Maßstäbe und zugleich eine Harmonisierung des Verwaltungsrechts mit dem Zivilrecht gewährleistet sei. Abstimmungsgespräche hielt *Schlichter* auch zwischen Richterschaft, Gesetzgeber und Ministerialverwaltung für sinnvoll. So sei es etwa gelungen, die Erkenntnisse der Richterschaft bereits zu einem frühen Zeitpunkt in die Erarbeitung der Sportanlagenlärmverordnung vom 18. 7. 1991 (BGBl. I 1588) einzubringen und so den gebotenen Interessenausgleich um die Sicht der Rechtsprechung zu erweitern. Auch die Entscheidung des BVerwG zur Zulässigkeit flächenbezogener Schalleistungspegel (BVerwG, Beschluß vom 18. 12. 1990 – 4 N 6.88 –, DVBl. 1991, 442) als Festsetzungen nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauNVO 1977/1990 bezeichnete der Vorsitzende des 4. Revisionsenates als einen Schritt in die richtige Richtung. Der Bauleitplanung sei hierdurch die Möglichkeit eröffnet, für die Zuordnung von Gewerbe und Wohnen differenzierte Lösungen anzubieten, die an den Grundsätzen der Zumutbarkeit und der nachbarlichen Rücksichtnahme orientiert seien. In einer Zeit wachsender Komplexität der Entscheidungsstrukturen und schwindender Verständlichkeit technischer Zusammenhänge und Entwicklungen gehe es vor allem darum, die Akzeptanz des Bürgers zu erhöhen und Entfremdungsprozessen entgegenzuwirken. Der Rechtsprechung komme hierbei eine ebenso wichtige wie schwierige Aufgabe zu.

Nicht geringeren Erwartungen sieht sich die Politik ausgesetzt, wie der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz Dr. Volker *Hassemer* am Beispiel der Berliner Stadtpolitik verdeutlichte. »Wir nutzen wieder unsere Chance, in der Mitte Europas zu liegen«, beschrieb er nicht ohne Selbstbewußtsein die veränderte Ausgangslage und den erheblichen Erwartungsdruck, der nicht zuletzt durch die Hauptstadtfunktionen Berlins zusätzlich gesteigert sei. »Wir sind auf diese Entwicklungen nicht vorbereitet und müssen dem aktuellen Handlungsbedarf durch kurzfristig greifende Planungsinstrumente gerecht werden«, meinte der Senator. Die außergewöhnliche Situation biete jedoch zugleich die Chance, den Bürger stärker als bisher etwa durch ein Stadtbüro in die komplizierten Planungsprozesse unmittelbar einzubeziehen und die neue Mitte in Berlin um das Brandenburger Tor zugleich an ökologischen Umwelterfordernissen zu orientieren. Auch die Olympiaplanung könne über den Tag hinaus in den Dienst einer umweltverträglichen Stadtplanung gestellt werden. Angesichts eines steigenden Verkehrsaufkommens in den Städten sprach sich *Hassemer* für eine Innenstadtabgabe aus, die das Autofahren in der Innenstadt verteuere. Die Stadtentwicklung müsse dabei nicht nur an den Belangen des wirtschaftlichen Wachstums, sondern zugleich auch an Belangen des Landschaftsschutzes, eines ökologischen Stadtbbaus und an anderen Umweltgesichtspunkten ausgerichtet werden.

»Nach welchen Kriterien ist die begriffliche Abgrenzung zwischen Abfall und Wirtschaftsgut vorzunehmen? Hat der subjektive Abfallbegriff ausgedient?« Diese Fragen bildeten den Einstieg in das Hauptreferat von Ministerialdirigent Dr. Helmut *Birn*, der aus der Sicht der Ministerialverwaltung in Baden-Württemberg »Rechtliche Instrumente zur Steuerung der Abfall- und Reststoffströme« aufzeigte. Für die Abgrenzung zwischen Abfall und Wirtschaftsgut sei vor allem der auf die subjektive Einschätzung als »wertlos« gegründete Erledigungswille des Abfallbesitzers unver-

zichtbar. Die offenbar gegenteilige Auffassung des EuGH (Urteil vom 28. 3. 1990 – C-206, 207/88 –, DVBl. 1991, 375) und des BGH, die mehr auf objektive Merkmale abstelle, gebe ohne Not die eigenständigen Konturen des Abfallrechts – insbesondere gegenüber dem Gefahrgut- und Gefahrstoffrecht – auf und habe in der Praxis erhebliche negative Auswirkungen. Eine Ausdehnung des Abfallbegriffs etwa auf die objektive Wertlosigkeit führe zu einer Erweiterung des Anwendungsbereichs abfallrechtlicher Vorschriften, was zu einer Schwächung der abfallrechtlichen Kontrolle und zu Überregulierungen in Bereichen führe, die keiner speziellen abfallrechtlichen Kontrolle bedürften. Die subjektive Komponente, wie sie im deutschen Abfallrecht in § 2 Abs. 3 AbfG und der ReststoffbestimmungsVO angelegt sei, werde daher besser als eine ausschließlich objektive Betrachtungsweise den Bedürfnissen des Abfallrechts gerecht. Der subjektive Abfallbegriff sei auch im Blick auf die fünf neuen Bundesländer als Steuerungsinstrument unverzichtbar.

Bim setzte sich dafür ein, den Regelungsbereich des Abfallrechts durch andere Steuerungsinstrumente zu ergänzen, die – wie etwa die Anforderungen an das Produktionsverfahren und an das Produkt sowie Vorgaben für den Produktionskreislauf – bereits im Vorfeld der Abfallentstehung zunehmend an Bedeutung gewinnen. Für diesen Handlungsbereich ist die Abgrenzung zwischen Abfall und Wirtschaftsgut ohnehin bedeutungslos, »weil diese Steuerungsinstrumente den Bereich der eigentlichen Abfallwirtschaft überschreiten und umfassendere ökologische Ziele im Blick haben«. Im Interesse einer stärkeren Harmonisierung setzte sich der Referent dafür ein, die bisher auf immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen beschränkte Regelung des § 5 I Nr. 3 BImSchG auf alle abfallwirtschaftlich relevanten Anlagen zu erweitern und durch Verwaltungsvorschriften, die den Stand der Technik darstellen, zu konkretisieren. Produktionssteuernde Maßnahmen seien jedoch im Blick auf die damit verbundenen Eingriffe in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb enge rechtliche Grenzen gesetzt. Auch Anforderungen an Produkte – von der Kennzeichnungspflicht bis zu Vorgaben an die Reparaturfreundlichkeit – seien zwar insbesondere im EG-Rahmen auszudehnen. Es müsse aber der Gefahr kurzfristiger dirigistischer Eingriffe begegnet werden. Aus dieser Sicht komme besonders den Rücknahmepflichten besondere Bedeutung z.B., die über die Anwendungsbereiche von Verpackungen und Automobilen hinaus zu einem marktkonform wirkenden, effektiven ordnungspolitischen Regulativ entwickelt werden könnten. Zugleich müsse aber der bürokratische Aufwand durch einfach umzusetzende Regelungen möglichst in Grenzen gehalten werden. Auch Abfallabgaben seien geeignete Steuerungsinstrumente, wenn sie vermeidungsorientiert gestaltet und zielgenau eingesetzt würden. Neben diese im Vorfeld der Abfallentstehung bereits greifenden Steuerungsinstrumente setzte sich *Bim* auch im europäischen Rahmen für eine räumliche Steuerung durch die Festlegung von Einzugsbereichen für Entsorgungsanlagen ein. Zumindest mittelfristig könne diese räumliche Begrenzung flankiert von entsprechenden Überlassungspflichten als ein unverzichtbares Instrument wirksamer Entsorgungs- und Vermeidungsstrategien eingesetzt werden. »Abfall als Ware ist eine gefährliche Illusion. Die von jedermann geforderte moderne, umweltverträgliche Entsorgungsstruktur läßt sich ohne Eingriff in den freien Verkehr mit Abfällen nicht aufbauen«, verdeutlichte der Ministerialdirigent die Notwendigkeit, den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen in Europa im Bereich der Abfallwirtschaft zu begrenzen. Wichtige Aufgaben kommen der öffentlichen Hand auch im Bereich eines umweltfreundlichen Beschaffungs- und Vergabewesens zu. Hier sieht *Bim* die Notwendigkeit, stärker als bisher auf die Langlebigkeit und Reparaturfreundlichkeit der Produkte sowie auf schadstoffarme Beseitigungsmöglichkeiten hinzuwirken. Im Mittelpunkt einer modernen Abfallentsorgungsplanung stehe die Entwicklung von kommunalen, regionalen und landesweiten Gesamtkonzeptionen. Dabei solle die Abfallplanung der Länder jedoch auf allgemeine Grundsätze der Abfallplanung beschränkt und von der Festlegung möglicher Anlagenstandorte entlastet werden. Die konkrete Planung von Abfallstandorten sei vielmehr im einzelnen abfallrechtlichen Genehmigungsverfahren weit besser zu leisten, meinte der Referent und sprach sich dafür aus, § 6 AbfG entsprechend zu ändern.

Im Mittelpunkt der streckenweise recht lebhaften und kontrovers geführten Diskussion, die in den bewährten Händen von Prof. Dr. Hans D. Jarass (Bochum) lag, stand zunächst die Abgrenzung des Abfallbegriffs. Die These des Referenten, das subjektive Element als einschränkendes Abgrenzungskriterium beizubehalten, wurde erwartungsgemäß teils zustimmend, teils ablehnend aufgenommen. Dabei litt die Diskussion allerdings vielleicht etwas unter dem Umstand, daß in dieser Abteilung keine Vertreter aus Brüssel anwesend waren, die nähere Erläuterungen zu einer europarechtlichen Begriffsbestimmung hätten geben können. Überwiegend fand aber die Auffassung des Referenten, aus § 2 Abs. 3 AbfG einschränkende subjektive Elemente für den Abfallbegriff abzuleiten, Zustimmung. An der gegenteiligen Auffassung des BGH wurde vor allem eine unzureichende Abstimmung des strafrechtlichen und des verwaltungsrechtlichen Abfallbegriffs bemängelt. Die weite Ausdehnung des Abfallrechts mit entsprechenden strafrechtlichen Sanktionen führe darüber hinaus zu der Gefahr, daß sinnvolle Abstimmungen und zeitliche Koordinationen zwischen Behörde und Unternehmen am Ende auf der Strecke blieben, weil mit einer strafrechtlichen Verfolgung gerechnet werden müsse. Auch könne den erheblichen Preisunterschieden am Markt nicht durch ein zeitlich flexibles Handeln im Interesse einer möglichst effektiven und kostengünstigen Beseitigung von Abfall und Umweltschäden begegnet werden. Mehrfach vorgeschlagen wurde auch die Harmonisierung der verschiedenen abfallrechtlichen und immissionsschutzrechtlichen Regelungen und die Ausdehnung des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens auch auf alle abfallrechtlich relevanten Bereiche. Dem Bedenken eines nur auf die abfallrechtliche Planfeststellung begrenzten Vorrangs gegenüber der gemeindlichen Planung, wie ihn § 38 BauGB vorsehe, könne durch eine Privilegierung auch des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens begegnet werden. In der Diskussion wurde auch ganz grundsätzlich die Frage gestellt, ob nicht die verschiedenen abfallrechtlichen und immissionsschutzrechtlichen Bereiche einem einheitlichen gesetzlichen Regime unterstellt werden sollten, das zugleich auch die Bereiche der Reststoffe, des Abfalls und des Wassers umfasse. Mehrere Diskussionsbeiträge galten dem Anliegen, die Instrumente der Abfallverwertung und -vermeidung durch die Erweiterung der Reststoffvermeidungs- und Verwertungsgebote in § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG auch auf die nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen auszudehnen, um auch insoweit ein einheitliches Regime für den Umgang mit gefährlichen Stoffen jeder Art zu erreichen. Erwartungsgemäß kontrovers wurde auch die Frage erörtert, ob die Einführung einer Abfallabgabe zu einer Verbesserung des Umweltschutzes beitrage. Während teilweise Zweifel an der Lenkungswirkung solcher Maßnahmen aufkamen, wurde von Erfahrungen berichtet, daß die Einführung einer Abfallabgabe eine Flut von Anfragen der Industrie ausgelöst habe, welche technische Möglichkeiten der Abfallvermeidung und besseren Abfallverwertung es gebe.

Auch das Votum des Referenten für regional begrenzte Einzugsbereiche von Abfallentsorgungsanlagen blieb in der Diskussion nicht ohne Widerspruch, wobei eine stärkere Zulassung des »Abfalltourismus« vor allem für den Sonderabfallbereich gefordert wurde. Einen Rückfall in das Mittelalter wie die Einführung der Mühlengerechtigkeit durch landesherrliche Verleihung dürfe es im europäischen Abfallrecht nicht geben. Mit Zustimmung und Kritik wurden auch die These des Referenten aufgenommen, die Entsorgungspläne der Länder auf allgemeine Grundsätze der Abfallwirtschaft zu begrenzen und die konkrete Standortentscheidung dem einzelnen abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahren vorzubehalten. Während einige Diskussionsredner die Vorzüge der politischen Leitentscheidung auch hinsichtlich der Standorte solcher Anlagen hervorhoben, sahen andere Teilnehmer eine sachgerechte Abwägung der Standortfrage eher auf der örtlichen Ebene gewährleistet.

Besondere Aktualität für die Fortentwicklung des deutschen Umweltrechts hat auch die Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt 90/313/EWG vom 7. 6. 1990 (EG-Umwelt-Informationsrichtlinie – UI-RL) (NVwZ 1990, 884), die bis zum Ende des Jahres 1992 in deutsches Recht umgesetzt werden muß. Die Richtlinie zielt in Ergänzung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten

öffentlichen und privaten Projekten (85 337/EWG, DVBl. 1987, 829) darauf ab, den freien Zugang der Bürger zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen (Art. 1 UI-RL). Die Beratungen der Tagungsteilnehmer wurden dabei durch ein Referat grundgelegt, für das unter dem Thema »Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt – Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und nationales Recht« Prof. Dr. Hans-Uwe Erichsen (Münster) gewonnen werden konnte. Der Referent zog zunächst auf der Grundlage des neuen EG-Rechts Bilanz zum Umsetzungsbedarf: Der Informationsanspruch der Bürger bezieht sich nach Art. 2 Abs. 1 UI-RL auf alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungsform vorliegenden Informationen über den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie über Tätigkeiten (einschließlich solcher, von denen Belästigungen wie beispielsweise Lärm ausgehen) oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können, und über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz. Der somit gegenständlich weit gefaßte Informationsanspruch richtet sich an alle Stellen der öffentlichen Verwaltung, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen und über diesbezügliche Informationen verfügen, mit Ausnahme der Stellen, die im Rahmen ihrer Rechtsprechungs- oder Gesetzgebungszuständigkeit tätig werden (Art. 2 Abs. 2 UI-RL). Anspruchs verpflichtet sind damit auch solche Verwaltungseinheiten, die – wie etwa die Polizeibehörden – nicht ausschließlich Ziele des Umweltschutzes verfolgen, sowie über Art. 6 UI-RL die nach deutschem Recht Beliehenen. Der Informationszugang ist dabei – so Erichsen – grundsätzlich durch Einsicht in den behördlichen Datenträger, also in der Regel durch Akteneinsicht zu gewähren. Darüber hinaus fordert die UI-RL die Erteilung erläuternder und erschließender Auskünfte, soweit dies für einen effektiven Informationszugang erforderlich ist. Dem Gesetzgeber steht es dabei frei, ein neben dem Recht auf Akteneinsicht stehendes selbständiges Auskunftsrecht zu begründen und dem Bürger insoweit ein Wahlrecht einzuräumen. Nach Art. 3 Abs. 1 UI-RL gewährleisten die Mitgliedsstaaten durch entsprechende Umsetzungsregelungen, daß die Behörden verpflichtet werden, allen natürlichen oder juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses entsprechende Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen und legen auch ein entsprechendes Verfahren fest. Dabei können bestimmte geheimhaltungsbedürftige Informationen ausgenommen werden (Art. 3 Abs. 2 UI-RL). Der Referent machte deutlich, daß die Einschränkung des Informations-Zugangsrechts insbesondere dann zulässig ist, wenn das Recht auf Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung, das europaweite Geltung habe, in der Abwägung überwiege. Gegen die Ablehnung oder Einschränkung des Informationsanspruchs steht der Rechtsweg zu den einzelstaatlichen Gerichten offen (Art. 4 UI-RL). Für die Informationserteilung darf eine angemessene Gebühr erhoben werden (Art. 5 UI-RL). Im übrigen sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, die UI-RL durch innerstaatliche Regelungen auch hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit und des Verfahrens bis Ende des Jahres 1992 umzusetzen. Die UI-RL will damit die Kontrolle der Verwaltung durch die Öffentlichkeit verbessern, das Umweltbewußtsein der Bevölkerung schärfen und die weitgehend von den Mitgliedsstaaten umzusetzende Umweltpolitik der EG effektiver gestalten.

»Das derzeitige deutsche Verwaltungsrecht ist nach dem Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit durchweg verfahrensbahngig und teilweise auch rechtsschutzbezogen ausgestaltet. Zudem kann der Informationszugang vielfach nach Ermessen der Behörde eingeschränkt werden«, beschrieb Erichsen den durch die UI-Richtlinie hervorgerufenen erheblichen innerstaatlichen Umsetzungsbedarf. Die danach erforderliche Umsetzung der UI-RL habe aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht in einer allgemein zugänglichen, auch für Gerichte verbindlichen Form zu erfolgen. Ein solches Umweltinformationsgesetz, das Inhalt und Umfang des Informationszugangs sowie Zuständigkeit und Verfahren regelt, könne sodann als eigenständiges Modul in den Allgemei-

nen Teil des projektierten Umweltgesetzbuchs eingefügt werden. Der Bund besitze zwar keine umfassende Gesetzgebungskompetenz für das Umweltrecht. Die Ausgestaltung des Informationszugangs stehe aber in sachlichem Zusammenhang zu dem dem Bund in Art. 73 ff GG zur Regelung zugewiesenen umweltbezogenen Materien. Von der Gesetzgebung sei der Bund in diesem Bereich nur ausgeschlossen, soweit den Ländern – wie etwa im Fischerei- und Denkmalschutzrecht sowie im Recht der Gefahrenabwehr – die alleinige Kompetenz zum Erlaß von Regelungen mit umweltbezogener Zielsetzung zustehe. In Bereichen seiner materiellen Gesetzgebungszuständigkeit könne der Bund über eine Annexkompetenz auch die zugehörigen verfahrensrechtlichen Bestimmungen erlassen. Bezogen auf den Vollzug von Bundesgesetzen durch die bundeseigene Verwaltung bestehe diese Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache.

Die Umsetzung der UI-RL wird nicht ohne Einfluß auf das deutsche, grundsätzlich an der subjektiven Betroffenheit ausgerichtete Rechtsschutzsystem bleiben. Der ehemalige Rektor der Universität Münster hält hier eine gesetzliche Erweiterung der materiellen subjektiv-öffentlichen Rechte im Sinne eines Informationsanspruchs für jedermann über den Kreis der Betroffenen hinaus aufgrund der europarechtlich geschaffenen Rechtslage für unausweichlich. Einschränkungen dieses Rechts seien zwar unter Berücksichtigung des Persönlichkeitsrechts, des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung und des Eigentumsschutzes nach Maßgabe des Übermaßverbotes berechtigt. »Unbedenklich ist aber die Offenlegung von personen- oder betriebsbezogenen Daten, die den Verursacher oder die Verursachung von Umweltbeeinträchtigungen betreffen«, markierte der Staatsrechtslehrer die Grenzen dieses individuellen Schutzanspruchs. Werde die UI-RL nicht rechtzeitig umgesetzt, so sei sie als innerstaatlich geltendes Recht unmittelbar anwendbar. Diese gelte allerdings nicht, soweit das Zugangsbegehren einen von den Ausnahmetatbeständen der Art. 3 Abs. 2 und 3 UI-RL umfaßten Sachverhalt berühre. In der Gesamtbewertung stellte Erichsen der UI-RL ein recht positives Zeugnis aus: Die sektorale Herstellung von Verwaltungsöffentlichkeit sei geeignet, derzeit bestehende Vollzugsdefizite im Umweltrecht aufzudecken. Die Einführung der Verwaltungsöffentlichkeit zielt auf die Schaffung der Kontrolle des Verwaltungshandelns durch jedermann und sei Anzeichen für ein gewandeltes Rollenverständnis im Verhältnis von Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung und Öffentlichkeit: »Der einzelne Bürger und die durch ihn konstituierte Öffentlichkeit treten damit partiell in die bislang einerseits der Gesetzgebung und andererseits den Gerichten vorbehaltene Aufgabe der Überwachung von Regierung und Verwaltung ein«, markierte der Präsident der Deutschen Rektorenkonferenz die Konturen dieser Gewichtverschiebung und fügte hinzu: »Damit kann ein Bedeutungsverlust der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle und eine Stärkung der Rolle der öffentlichen Meinung und ihrer Medien verbunden sein«.

Die von Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann mit großer Sachkunde gutstrukturierte Diskussion gliederte sich in konzeptionelle Fragen, die auch in zeitlicher Hinsicht den Schwerpunkt bildeten, wesentliche Schlüsselbegriffe, die Aufteilung der Umsetzungs-kompetenzen zwischen Bund und Ländern sowie Einzelfragen der Richtlinienumsetzung. Der Streit entzündete sich dabei vor allem an der Schlußthese des Referenten, der in der Gewährung eines allgemeinen Informationsanspruchs der Öffentlichkeit Ansatzpunkte für ein neues Rollenverständnis erkannt hatte. »Wird mit dieser Umwelt-Informationsrichtlinie eine völlige Neukonzeption des Umweltrechts oder darüber hinaus sogar des allgemeinen Verwaltungsrechtssystems eingeleitet und schlägt dies am Ende auch auf die Konzeption des an der subjektiven Betroffenheit ausgerichteten Rechtsschutzes durch?«, wurde besorgt gefragt. »Übernimmt hier die Richtlinie eine Vorreiterrolle für ein gewandeltes Demokratie- und Rechtsschutzverständnis und wird jenseits des traditionellen Verständnisses der Gewaltenteilung der Weg in eine vierte durch Öffentlichkeit und Medien geprägte Gewalt beschritten?« Solche und ähnliche Fragen dokumentierten die Sorge, daß mit der Umsetzung der Informationsrichtlinie nach dem Bilde eines »gläsernen Unternehmens« und eines »gläsernen Menschen« nicht nur Datenschutz und informationelles Selbstbestimmungsrecht, sondern auch die bisherigen Formen des gerichtlichen

Rechtsschutzes auf der Strecke bleiben. Eine zu weitreichende Offenlegungspflicht habe fatale Folgen nicht nur für die schutzbedürftigen Rechte des einzelnen, sondern bringe auch die Gefahr einer einseitigen und nicht selten unsachlichen oder verzerrenden Darstellung in der Öffentlichkeit. So gesehen seien weniger die einzelnen Bürger, sondern die Medien Nutznießer dieser Entwicklung. Dies sei um so gefährlicher, als Bürger und Medien im Gegensatz zu Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung nicht rechtsstaatlichen Begrenzungen und auch keiner verfassungsrechtlich legitimierten Kontrolle unterlägen. Unterschiedlich beurteilt wurden die Ursachen dieser Entwicklung, für die teilweise ein im Umweltrecht bestehendes Vollzugsdefizit verantwortlich gemacht wurde. In mehreren Beiträgen wurde allerdings vor einem solchen zu pauschalen Urteil gewarnt und eine differenzierte Betrachtung der verschiedenen Umweltbereiche empfohlen. Kontrovers blieben auch die Erwartungen, die mit der Einführung eines allgemeinen Informationsanspruchs der Bürger im Bereich umweltrechtlicher Behörden verbunden wurden. Während die Vertreter von Verwaltungen eine zusätzliche Kostenlast und einen größeren Personalbedarf auf sich zukommen sahen, verwiesen andere Diskussionsteilnehmer auf die Vorteile einer besser unterrichteten Öffentlichkeit, die sich mit mehr Informationen aktiv für die Belange des Umweltschutzes einsetzen und bei negativer Beantwortung der Anfrage auf bestehende Wissenslücken hinweisen könne. Aus dieser Sicht sei sogar eine Weiterentwicklung des Informationszugangsrechtes durch eine Informationsbeschaffungspflicht der Behörde wünschenswert. Gegenüber derart weitreichenden Forderungen wurde jedoch auch zu vorsichtigem Experimentieren in dem Sinne geraten, daß zunächst nur das europarechtlich gebotene Mindestmaß an Informationszugangsrechten gewährt werden sollte. Nach einer Übergangs- und Erprobungszeit könne der Gesetzgeber dann gegebenenfalls weitere Schritte in Richtung auf umfangreichere Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung gehen. In der verwaltungspraktischen Einschätzung wurde vor allem auf die Gefahr hingewiesen, daß bei einer stärkeren Öffentlichkeitsbeteiligung die Bereitschaft der Behörden zur Kooperation und Abstimmung mit den Unternehmen leiden könne. Ein abgestimmtes Verhalten sei aber gerade in vielen Fällen im Interesse des Umweltschutzes unverzichtbar.

Bedenken wurden auch dagegen geltend gemacht, den Kreis der auskunftsverpflichteten Privaten zu sehr auszudehnen. Die eher zurückhaltende Linie des Referenten, insofern lediglich die Beliehen einzubeziehen, fand daher durchweg eine freundliche Aufnahme. Eingehend und ebenso kontrovers wurde die Frage erörtert, ob der Informationsanspruch auch während eines Verwaltungsverfahrens bestehe. Der Referent vertrat dazu die Auffassung, daß der von der Bundesrepublik im Hinblick auf das Verwaltungsverfahren geltend gemachte Vorbehalt zwar unbeachtlich sei, die Mitgliedsstaaten jedoch nach Art. 3 Abs. 2 UI-RL die Möglichkeit hätten, den Informationsanspruch in laufenden Verwaltungsverfahren auszuschließen, da der dort verwendete Begriff »Vorverfahren« weit auszulegen sei. Außerdem könne der Informationsantrag nach Art. 3 Abs. 3 UI-RL abgelehnt werden, wenn er sich auf die Übermittlung noch nicht abgeschlossener Schriftstücke, noch nicht aufbereiteter Daten oder interner Mitteilungen beziehe oder wenn der Antrag offensichtlich mißbräuchlich oder zu allgemein formuliert sei. Den Abschluß der Diskussion bildeten Fragen der Gesetzgebungskompetenzen und Einzelfragen der Richtlinienumsetzung. Dabei wurde die These des Referenten nach einer weitreichenden Bundeskompetenz durchaus kritisch aufgenommen und auf die Eigenkompetenzen der Länder besonders bei der Gestaltung des Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungsvollzuges verwiesen.

So bot die diesjährige Jahrestagung der Gesellschaft für Umweltrecht besonders durch die zahlreichen kontroversen Beiträge ein durchaus farbiges Bild der Umbruchsituation, in der sich Umweltrecht und Umweltpolitik in einem vereinigten Deutschland befinden. Die Beratungen, die durch einen Empfang des Umweltsenators im Ostberliner Museum für Naturkunde eingeraht wurden, mögen auch streckenweise an den Ausspruch des Literaturkritikers und Publizisten Marcel Reich-Ranicki erinnert haben, wenn er am Ende eines Theaterstücks sagt: »Der Vorhang fällt – und alle Fragen sind offen.« Doch aus den Ruinen einer jahrzehntelang vernachlässigten Umweltpolitik neues Leben zu schaffen, ist eine das gesamte Deutschland verpflichtende spannende Aufgabe, bei deren Bewältigung die Gesellschaft für Umweltrecht sich in den nunmehr fünfzehn Jahren ihres Bestehens einen festen Platz erworben hat.

RECHTSPRECHUNG

Entscheidungen

1. §§72 f. VwGO: Art. 80 BayVwVfG

Hebt die Ausgangsbehörde auf den Widerspruch des Betroffenen den angegriffenen (Beitrags-)Bescheid in vollem Umfang auf, handelt es sich selbst dann um eine Vollabhilfe (§ 72 VwGO), wenn gleichzeitig oder erneut ein Bescheid mit gleichem oder ähnlichem Inhalt erlassen wird.

Der Ausspruch über die Notwendigkeit der Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren entfaltet keine rechtlichen Wirkungen, wenn es an der von ihm vorausgesetzten Kosten(grund)entscheidung fehlt (im Anschluß an Urteil vom 10. 6. 1981 – 8 C 29.80 –, BVerGE 62, 296, 298).

Hilft die Ausgangsbehörde einem Widerspruch nur teilweise ab, obliegt die Kostenentscheidung für das gesamte Vorverfahren der Widerspruchsbehörde (wie Urteil vom 18. 12. 1975 – V C 47.74 –, Buchholz 424.01 § 147 FlurbG Nr. 3 S. 1, 2).

BVwerG, Urteil vom 15. 2. 1991 – 8 C 83.88 – (VGH München vom 25. 3. 1988 – 23 B 87.02360 –)

Aus den Gründen:

Auf den Widerspruch der Kl. hat die Bekl. am 23. 6. 1986 ihren Bescheid vom 28. 12. 1984 aufgehoben,

mit dem sie die Kl. zu einem Wasserversorgungsbeitrag von 275 601,58 DM herangezogen hat. Ebenfalls am 23. 6. 1986 hat die Bekl. die Kl. erneut zu einem Wasserversorgungsbeitrag veranlagt, diesmal in Höhe von 124 019,47 DM. Das VGH hat angenommen, mit Rücksicht auf die durch den zweiten Bescheid bewirkte Belastung habe die Bekl. dem Widerspruch der Kl. lediglich in Höhe des Unterschiedsbetrags von 151 582,11 DM abgeholfen. Daraus folge, daß die Bekl. nur hinsichtlich dieses Teilbetrags gemäß § 72 VwGO für die von der Kl. begehrten Kosten(grund)entscheidung einschließlich der Entscheidung über die Notwendigkeit der Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren zuständig sei. Soweit danach dem Widerspruch nicht durch die Bekl. abgeholfen, sondern das Widerspruchsverfahren durch den Widerspruchsbescheid des Landratsamts vom 12. 2. 1987 eingestellt worden sei, sie die Klage unbegründet, weil in diesem Umfang richtige Bekl. die Körperschaft sei, der das Landratsamt als Widerspruchsbehörde angehöre, nämlich der Freistaat Bayern. Diese Würdigung des VGH hält einer bundesrechtlichen Überprüfung nicht stand.

Entgegen der Ansicht des VGH handelt es sich bei der von der Bekl. vorgenommenen Aufhebung des Heranziehungsbetrags vom 28. 12. 1984 nicht um eine Teilab-