

Die Berücksichtigung der Bewertungsergebnisse bei der Bescheiderstellung nach § 12 UVPG schließlich ist nicht mehr Teil der UVP selbst⁴⁹. Sie stellt vielmehr das *Scharnier* zwischen der UVP und der Zulassungsentscheidung dar⁵⁰. Nachdem auf der Bewertungsstufe die umweltbezogenen Tatbestandsmerkmale bereits ausgelegt und angewendet wurden, erfolgt auf der dritten Stufe die Entscheidung durch Subsumtion unter die Zulassungsnorm insge-

Nachbarrechts der öffentlichen Anlagen, 1993, Rdnr. 114; vgl. aber auch *Steinberg*, NVwZ 1995, 209 (216) – sei. Diese Gegenmeinung ist abzulehnen. Die UVP ist unselbständiger Verfahrensteil, der in das bestehende Zulassungsverfahren integriert ist. Sie hat insoweit entscheidungsakzessorischen Charakter. Eine Anwendung autonomer Standards auf UVP-pflichtige Vorhaben wie das Pipeline-Genehmigungsverfahren wäre unter dem Gesichtspunkt des Gesetzesvorbehalts (Art. 20 Abs. 3 GG) bedenklich. Eine Genehmigungsbehörde kann nur Recht anwenden, welches staatlich gesetzt ist. In Zulassungsverfahren besteht bereits jetzt eine Fülle von Rechtsvorschriften, die in erster Linie dem Umweltschutz dienen, z. B. naturschutzrechtliche, wasserrechtliche und brandschutzrechtliche Vorschriften und Technikregeln. Eine Behörde, die autonome Maßstäbe im Sinne einer Erweiterung in Richtung »ungeschriebenes UVP-Recht« anwendet, läuft Gefahr, ihr Ermessen fehlerhaft auszuüben.

49 Vgl. BT-Drucks. 11/3919, S. 27; *Vallendar*, UPR 1993, 417; siehe ferner *Schoeneberg*, Umweltverträglichkeitsprüfung, 1993, Rdnr. 165.

50 Vgl. *Schmidt-Preuß*, DVBl. 1995, 485 (487); vgl. ferner VGH München, UPR 1993, 275, wonach das Gesetz den behördlichen Entscheidungsvorgang in eine Phase der »Informationsgewinnung« (bis zur zusammenfassenden Darstellung) und in eine »zweistufige Informationsverarbeitung« (Bewertung und Berücksichtigung) gliedert.

samt⁵¹. In der Praxis wird der Berücksichtigung durch die Aufnahme UVP-bezogener Nebenbestimmungen und Maßgaben in dem Bescheid bewirkt.

3. UVP-Pflichtigkeit der wesentlichen Änderungen einer Rohrleitungsanlage

UVP-pflichtig ist nicht nur der Neubau, sondern mitunter auch der Umbau oder eine sonstige wesentliche Änderung einer Ölpipeline. UVP-pflichtige Vorhaben ist nach Maßgabe der *Anlage zu § 3* auch die *wesentliche Änderung* einer Anlage nach den Nrn. 1 und 2 des § 2 Abs. 2 UVPG, soweit sie erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 UVPG). § 2 Abs. 2 Nr. 4 UVPG beschränkt also die UVP-Pflichtigkeit auf *wesentliche* Änderungen mit (potentiell) *erheblichen* Umweltauswirkungen⁵². Ob eine wesentliche Änderung gegeben ist, beurteilt sich dem Wortlaut der Vorschrift zufolge anhand der vorhandenen Anlage, d. h. anhand der Größe, Funktion und Betriebsstruktur der Pipeline⁵³. Von einer Erheblichkeit der Umweltauswirkungen kann bei einer wesentlichen Änderung dann keine Rede sein, wenn letztere zu einem *Gleichbleiben* oder gar zur *Minderung* der Emissionen der Anlage in toto führt⁵⁴.

51 Vgl. *Schmidt-Preuß*, DVBl. 1995, 485 (487).

52 In diesem Sinne *Erbguth/Schink* (s. oben Fußn. 46), § 2 Rdnr. 46.

53 Vgl. *Erbguth/Schink* (s. oben Fußn. 46), § 2 Rdnr. 47.

54 Ebenda. Vgl. ferner die Begründung zu Art. 2 Nr. 2 des Entwurfs eines UVP-Gesetzes der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 5. 4. 1991, LT-Drucks. 11/1481, S. 25. Zur vergleichbaren Argumentation im Atom- und Emissionsschutzrecht vgl. *Büdenbender*, Energierecht, 1982, Rdnr. 1158.

DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Deregulierung

– Bericht über die Vierten Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht –

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard *Stüer*, Lehrbeauftragter an den Universitäten Münster und Osnabrück, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Fragen der Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie der Deregulierung im Umweltrecht sind nicht neu. Inzwischen liegen neben mehreren Gutachten¹ auch konkrete Gesetzesvorhaben auf dem Tisch. Der Wettlauf um die Deregulierung hat zudem auf internationalem

1 Vgl. Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren (Vorsitz: Prof. Dr. Otto *Schlichter*, Vizepräsident des BVerwG a. D.); Empfehlungen der Arbeitsgruppe aus Vertretern der Koalitionsfraktionen und der Bundesressorts zur Umsetzung der Vorschläge der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren (Vorsitz: Staatssekretär Dr. Johannes *Ludewig*, Bundesministerium für Wirtschaft); Beschluß der Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder vom 25. bis 27. 10. 1995 mit dem zugrundeliegenden Bericht der Länderarbeitsgruppe »Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren« vom 1. 9. 1995; Bericht der Gruppe Unabhängiger Experten für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, emgesetzt durch die Europäische Kommission im September 1994 (Vorsitz: Dr. Bernhard *Molitor*) vom 21. 6. 1995; Bericht der Deutsch-Britischen Deregulierungsgruppe: »Deregulierung Jetzt«.

Parkett begonnen. Die Vereinigten Staaten setzen Maßstäbe: Geltende Regelungen sollen dort um 16 000 Seiten reduziert werden. Auf 31 000 Seiten der Gesetzblätter sind Vereinfachungen angestrebt. Gewaltige Ausmaße. Amerika ist eben ein großes Land. Derart durchschlagende Erfolge lassen sich in einem Land wie der Bundesrepublik wohl nicht erreichen. Wie weit ist eine Deregulierung erforderlich? Können wir uns einen überzogenen Rechtsmittelstaat noch leisten? Wird nicht aber auf der anderen Seite durch eine Verkürzung des Rechtsschutzes der Rechtsstaat über Bord geworfen? Wo bleiben die Interessen derer, die von einer Reduzierung des Personalbestandes der öffentlichen Verwaltung betroffen sind? Geht der Rückzug des Staates aus vielen Bereichen vor allem auch der Daseinsvorsorge nicht zu Lasten der Schwachen aus? – Fragen über Fragen, denen sich die Vierten Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht in der Zeit vom 19. bis 21. 6. 1996 widmeten². Der Zeitpunkt der Tagung zeitlich parallel mit den Bonner Beratun-

2 Zu den drei vorangehenden Osnabrücker Gesprächen vgl. Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft, Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln 1993; *Stüer*, NVwZ 1993, 456; Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, 1994; *Stüer*, ET 1994, 159; Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, 1996.

gen war exzellent gewählt, die Referentenliste hochkarätig. Und so konnte der langjährige Direktor des Instituts für Europarecht – Abteilung Umweltrecht – der Universität Osnabrück, Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling (Osnabrück), erfreut mehr als 200 Experten aus allen Bereichen des Umweltrechts zu den Beratungen begrüßen.

Schlanker Staat

»Die Deregulierung ist ein wichtiger Beitrag für einen schlanken Staat« eröffnete Bundesjustizminister Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig (Bonn/Kiel) seinen politischen Werkstattbericht aus Bonn. In einer schwierigen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Lage müsse es darum gehen, durch die Vereinfachung und Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandorts Deutschland zu leisten. Die Menge und Dichte der Vorschriften dürfe den Bürger nicht behindern. Weniger Staat und mehr Freiheit, das sei die politische Zielvorgabe. Der Bundesjustizminister hatte auch Rezepte aus Bonn mitgebracht: Die Erfüllung von Aufgaben durch den Staat und erst recht die Übernahme neuer Aufgaben müsse sich einer scharfen Aufgabenkritik stellen. Es sei auch an zahlreichen Beispielen belegbar, daß die Privatwirtschaft vielfach öffentlich wahrgenommene Aufgaben besser und effektiver erfüllen könne. Der Staat müsse sich daher durch eine weitere Privatisierung von Aufgaben »aus dem Gefängnis der eigenen Überforderung« befreien und sich auf den eigentlichen Kernbereich staatlicher Tätigkeit zurückziehen. Bei aller Freude an politischem Wagemut (»als Minister hat man die schöne Gelegenheit, manches einzuleiten, was man sich bisher nur theoretisch zurechtgelegt hat«) machte Schmidt-Jortzig allerdings klar, daß der Deregulierung Grenzen gesetzt und durchschlagende Erfolge schwer zu erreichen sind. »Ein Sozialstaat und ein eng besiedelter Staat wie die Bundesrepublik kann nicht ohne Gesetze auskommen. Auch der Gesetzesvorbehalt trägt dazu bei«, erklärte der Minister, wobei er auch die Europäische Gemeinschaft für eine zunehmende Überreglementierung verantwortlich machte. Wer die Umsetzung einer Flut von europarechtlichen Regelungen in innerstaatliches Recht erwarte, der dürfe sich nicht wundern, daß die Gesetzblätter immer dicker würden. Dem könne wohl nur durch die strikte Beachtung des Subsidiaritätsprinzips in Art. 3b EGV entgegenge wirkt werden. Die staatliche Verschlinkungsaktion müsse in allen Bereichen ansetzen. Dabei müsse man vor allem im eigenen Wirkungsbereich anfangen. So werde die Zahl der Mitarbeiter in vielen Verwaltungsbereichen bereits drastisch reduziert. Dies gelte auch für die Bundesministerien und Bundesbehörden und auch sein eigenes Haus. Der Gesetzgeber und die Ministerialverwaltung müßten bei der Vorbereitung neuer Gesetze stärker als bisher auf eine Kosten-Nutzen-Analyse achten und sich an einem Fragenkatalog wie den »blauen Prüffragen« ausrichten. Die Normierungstätigkeit müsse begrenzt werden. Die Regelwerke seien praktikabler sowie anwendungsfreundlicher zu gestalten. Als Beispiele nannte Schmidt-Jortzig aus seinem Bereich Vereinfachungen im Mietrecht, Handelsrecht, Eheschließungsrecht, Kindesunterhaltsrecht und Schiedsverfahrensrecht. Auch die Entlastung der Gerichte durch eine Straffung der Gerichtsverfahren gehöre dazu. »Der Wirtschaftsstandort Deutschland steht in Konkurrenz. Es müssen daher vor allem auch durch eine Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren günstigere Rahmenbedingungen im internationalen Wettbewerb geschaffen werden«, machte Schmidt-Jortzig die Vorstellungen der Bundesregierung klar. »Die Investoren müssen die Möglichkeit erhalten, in Abstimmung mit den Behörden Zulassungsverfahren flexibler zu gestalten und besser auf ihre individuellen Belange zuzuschneiden«, orderte der Minister und verwies darauf, daß inzwischen ein ganzes Bündel von Gesetzentwürfen auf dem Tisch liegt, das der Verfahrensbeschleunigung diene.

Durch eine Änderung des VwVfG sollen die Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren ähnlich dem Planungsvereinfachungsgesetz³ gestrafft und wirksamere Heilungs- und Repara-

turmöglichkeiten für notleidende Verfahren eingeführt werden. Die anstehende VwGO-Novelle müsse zu einer Verkürzung der oft viel zu langen Rechtsschutzverfahren führen. Diesem Ziel diene die Begrenzung der Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren, die allgemeine Einführung der Zulassungsberufung, die Straffung der gerichtlichen Eilverfahren und die Möglichkeit der erleichterten Fehlerreparatur auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Zugleich zeigte der Kieler Staatsrechtslehrer allerdings verfassungsrechtliche Grenzen solcher Bemühungen auf: »Die Nachbesserungsmöglichkeiten dürfen nicht dazu führen, daß die Verwaltungsgerichte zum Kombattanten der Verwaltung werden und der Gerichtssaal zu einer Reparaturstätte für mißglücktes Verwaltungshandeln umfunktioniert wird«, erklärte der Minister unter dem Beifall der Zuhörer. Für Änderungen des BImSchG oder des WHG erinnerte Schmidt-Jortzig an den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und das durch das Verfassungsreformgesetz in Art. 20a GG eingeführte Staatsziel Umweltschutz, das bei allen Beschleunigungsmaßnahmen ebenso wie der soziale Rechtsstaat Grenzen setze.

Deregulierung in Europa

Auch in Europa ist Deregulierung angesagt. Die im Auftrag der Europäischen Kommission gebildete Gruppe unabhängiger Experten für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Ebene des Gemeinschaftsrechts hat im letzten Jahr 120 Vorschläge zur Deregulierung der interessierten Öffentlichkeit präsentiert, worüber der Vorsitzende der Sachverständigenengruppe, Ministerialdirektor a. D. Dr. Bernhard Molitor (Bonn), berichtete. Die Vorschläge befassen sich mit der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung durch Neufassung oder Abschaffung von Rechtsvorschriften und Verwaltungsverfahren sowie die Neugestaltung des Gesetzgebungsverfahrens. Ein weiteres Ziel der Deregulierung besteht in der Liberalisierung von bisher hoheitlich geteigten Bereichen, wie zum Beispiel der Telekommunikation, des Straßengüter- und Luftverkehrs, der Energieversorgung oder des Rechts der freien Berufe. Deregulierung, so erklärte der Bonner Ökonom, sei ein Grundanliegen, um in Europa eine größere Wirtschaftsdynamik und mehr Beschäftigung zu erzielen. Zugleich machte Molitor allerdings das Spannungsfeld deutlich, in dem die Deregulierung steht und fügte hinzu: »Was durch Verzicht auf eine nachhaltige Deregulierung bei der Verbesserung des wirtschaftlichen Umfeldes nicht erreicht wird, muß zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und zugunsten von mehr Beschäftigung um so mehr durch Opfer auf anderen Gebieten, z. B. im Bereich der Lohn- und Sozialkosten, oder durch Einschnitte bei anderen grundlegenden Zielen erbracht werden«. Den von Bundesjustizminister Schmidt-Jortzig Brüssel zugeschobenen »schwarzen Peter« gab Molitor an Bonn zurück. Nach dem Eindruck der Gruppe liege sehr häufig die Ursache für Überregulierungen nicht im Europäischen Gemeinschaftsrecht, sondern vor allem darin, daß die Mitgliedsstaaten neue europarechtliche Regelungen als Vorwand dazu nutzen, »noch eins draufzusatteln«. Ganz ungeschoren ließ auch Molitor die Europäische Gemeinschaft allerdings nicht davonkommen. »Die Umweltvorschriften der Gemeinschaft sind teilweise recht unübersichtlich und komplex«, räumte der Gruppenvorsitzende ein und verwies darauf, daß sich in der Vergangenheit nicht immer eine klare Linie bei den über 200 Rechtsakten der Gemeinschaft, darunter rund 90 Verordnungen und Richtlinien des europäischen Umweltrechts, habe erkennen lassen. Eine Kodifizierung des Umweltrechts der Gemeinschaft mit einheitlicher Terminologie und Bereinigung von Überschneidungen sei daher dringend erforderlich. Positiv bewertete Molitor den von der Kommission in ihrem Fünften Aktionsprogramm für die Umwelt 1992 entwickelten neuen Ansatz für die Umweltschutzpolitik, der sich auf drei Grundsätze stütze: Weitgehende Nutzung von Marktmechanismen statt Regulierungen, Zielfestlegung mit Handlungsspielräumen statt detaillierter Einzelregelungen sowie verstärkte Nutzung von Umweltqualitätsnormen und allgemeinen Zulassungsanforderungen. Zugleich gab Molitor der Kommission die Empfehlung, neue Vorschläge zum Umweltrecht der Gemeinschaft nur zu unterbreiten, wenn zuvor wissenschaftlich begleitete Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt worden seien. Die Umweltpolitik müsse auch künftig stärker als bisher marktwirt-

³ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PlVereinfG) vom 17. 12. 1993 (BGBl. I S. 2123).

schaftliche Instrumente wie freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, vertragliche Absprachen mit Unternehmen, Zertifikatslösungen und steuerliche Be- und Entlastungen nutzen. *Molitor* gab den Produzenten eine Fülle von Prüffragen mit auf den Weg: Ist die gesetzgeberische Maßnahme überhaupt erforderlich? Auf welcher Ebene muß unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips gehandelt werden? Besteht für Eingriffe des Gesetzgebers ein angemessenes Kosten/Nutzen-Verhältnis? Welche Alternativen auch im Bereich marktwirtschaftlicher Instrumente bestehen? Kann der Geltungszeitraum der Norm begrenzt werden? In welcher Form (Verordnung, Richtlinie, Empfehlung) sind Regelungen geboten? Für neue Gesetze stellte *Molitor* zusätzliche Anforderungen auf: Sind die Bestimmungen verständlich und benutzerfreundlich? Ist das Ziel der Bestimmungen eindeutig? Sind die Bestimmungen mit bestehenden Vorschriften konsistent? Kann der Anwendungsbereich der Vorschriften begrenzt werden? Lassen Übergangsvorschriften genügend Umstellungszeit? Wie kann die rechtseinheitliche Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften sichergestellt werden? Zugleich sprach sich der Referent dafür aus, die umweltrechtlich interessierten Kreise etwa der Umweltschützer, Verbraucher, Unternehmer und Arbeitnehmer frühzeitig in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen.

»Die angestrebte Deregulierung darf nicht zu einer Verringerung des Umweltschutzes führen.« Mit diesen kritischen Worten eröffnete Rechtsanwalt Prof. Dr. Rolf *Wägenbaur* seinen Bericht über die Umweltpolitik in Europa. Als Beispiele für die mit der neuen Umweltpolitik verbundenen Gefahren nannte *Wägenbaur* die Verlagerung der Verantwortung auf Private oder auch den Übergang der Festlegung von Immissionsgrenzwerten zu Umwelt-Qualitätszielen. »Die Gemeinschaft darf sich nicht aus ihrer Verantwortung stehlen und die Umsetzung nebulöser Ziele den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen«, machte *Wägenbaur* klar und verwies darauf, daß dann einheitliche Qualitätsstandards in Europa nicht gehalten werden könnten. Die Gemeinschaft sichere den Umweltschutz auf hohem Niveau. Davon könne sie sich nicht im Interesse vordergründiger wirtschaftlicher Belange verabschieden. Das alte Prinzip der Regelung und Überwachung (»command and control«) müsse zwar durch neue Instrumente ergänzt werden. Das sei jedoch nicht ohne Gefahren, denen auch der *Molitor*-Bericht nicht ganz entgangen sei. Die Gemeinschaft dürfe sich daher nicht darauf beschränken, ein bestimmtes Umweltqualitätsniveau als Ziel vorzuschreiben, die Umsetzung den Mitgliedsstaaten zu überlassen und eine Harmonisierung nur zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen anzuordnen. Auch die Vorstellung, umweltpolitische Verantwortung könne zunehmend auf den Privatsektor verlagert werden, erwecke Unbehagen. An vertragliche Umweltvereinbarungen zwischen Industrie und Gemeinschaft stellte *Wägenbaur* verschiedene Anforderungen, die er in einem Prüfkatalog zusammenfaßte: Läßt das Gemeinschaftsrecht eine Alternative zur Gesetzgebung überhaupt zu? Muß es sich um vertragliche Abmachungen handeln oder kommen auch einseitige Verpflichtungen in Betracht? Welches Gemeinschaftsorgan ist für den Abschluß zuständig? Kann der Grundrechtsakt eine allgemeine Ermächtigung der Kommission vorsehen oder muß sektoral vorgegangen werden? Muß der Rechtsakt den materiellen Inhalt der Vereinbarung als Zielbestimmung aufnehmen oder soll der Kommission freie Hand gelassen werden und viele andere Fragen mehr. Zugleich warnte *Wägenbaur* vor den Gefahren der Deregulierung. Sie dürfe nicht zu einer Abschwächung des Umweltschutzes führen. Die Texte seien so abzufassen, daß schon die Gefahr einer derartigen Abschwächung ausgeschlossen wird. Besondere Vorsicht sei geboten, wenn gemeinsame Emissions- oder Qualitätsnormen durch allgemeinere Zielsetzungen ersetzt werden sollen, deren Einhaltung allein in der Hand der Mitgliedsstaaten liegen soll. Die neuen Steuerungsinstrumente könnten daher nur ergänzend eingesetzt werden und dürften das traditionelle Instrumentarium der Regelungen nicht verdrängen – Frage 1, die auch in der von *Rengeling* geleiteten Diskussion im Mittelpunkt standen.

VwVfG-Novelle

»Umweltschutz steht nicht außerhalb anderer Ziele, sondern muß sich auch im Hinblick auf andere wichtige Belange rechtfertigen.

Zu hohe Umweltstandards sind daher abzubauen«, machte Prof. Dr. Michael *Ronellenfisch* (Tübingen) zu Beginn seiner Ausführungen über die Novelle des VwVfG klar und verwies auf die Notwendigkeit, den Wirtschaftsstandort Deutschland zu stärken. Das Verwaltungsverfahrenrecht müsse daher seinen Beitrag zu den erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen leisten und dürfe nicht »zu einem Ausstieg aus der Industriegesellschaft« umfunktioniert werden. Zudem seien Aufgaben stärker als bisher auf Private zu verlagern. Die Effektivität der Verwaltungsentscheidungen müsse verbessert werden. Gerade im Fachplanungsrecht sei daher eine weitere Straffung der Verwaltungsverfahren in Fortschreibung der Beschleunigungsgesetze (3. Rechtsbereinigungsgesetz⁴, Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz⁵, Planungsvereinfachungsgesetz⁶) zweckmäßig. Vor diesem Hintergrund unterstützte der Planungs- und Umweltrechtler die Grundanliegen des Entwurfs eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren⁷. Das Verwaltungsverfahren müsse »einfach, zweckmäßig und rasch« durchgeführt werden (so *Ronellenfisch* zu § 10 II VwVfG-Novelle). Verfahrens- und Formfehler müßten dann unbeachtlich sein, wenn sie die Entscheidung der Sache nicht beeinflussen (§ 46 VwVfG-Novelle). Vor allem sind es aber Beschleunigungsregelungen für das Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, die zu einer weiteren Verfahrensverkürzung führen sollen. Dazu sind in §§ 71 ff. VwVfG verschiedene ergänzende Regelungen vorgesehen. Das Genehmigungsverfahren soll danach zügig durchgeführt werden (§§ 71a, 71b VwVfG-Novelle). Beratungs- und Auskunftspflichten (§ 71c VwVfG-Novelle) sowie das Sternverfahren (§ 71d VwVfG-Novelle) und die Antragskonferenz (§ 71e VwVfG-Novelle) sollen das Genehmigungsverfahren beschleunigen. Diese Möglichkeiten bestehen allerdings schon nach bisherigem Recht. Beschleunigungseffekte sollen durch kürzere Fristsetzungen im Planfeststellungsverfahren nach §§ 72 ff. VwVfG und durch eine allgemeine materielle Präklusion erreicht werden. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind danach alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen (§ 73 Abs. 4 VwVfG-Novelle). Auch der Anwendungsbereich der Plangenehmigung soll erweitert werden, soweit Rechte anderer beeinträchtigt werden oder die Betroffenen einverstanden sind und mit den Trägern öffentlicher Belange das Benehmen hergestellt worden ist (§ 74 Abs. 6, 7 VwVfG-Novelle). Auch die Reparaturregelungen des PlanVereinfG (vgl. etwa § 17 Abs. 6 c FStrG) sollen in das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht übernommen werden. Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange sind danach nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind. Erhebliche Mängel bei der Abwägung führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können. Zugleich machte *Ronellenfisch* klar, daß aus seiner Sicht ein sicherlich noch größerer Regelungsbedarf bei den materiellen Umweltstandards bestehe. Wenn der Standort Deutschland gesichert werden solle, dann müsse auch das materielle Recht so zurückgeschnitten werden, daß auch wirtschaftliche Interessen ausreichend zum Vorschein kämen.

In der von Prof. Dr. Martin *Schulte* (Dresden) geleiteten Diskussion kamen vor allem kritische Stimmen zu Wort. Bei aller Freude an der Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland

- 4 Drittes Rechtsbereinigungsgesetz vom 28. 6. 1990 (BGBl. I S. 1221).
- 5 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPIBG) vom 14. 12. 1991 (BGBl. I S. 2174).
- 6 Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG) vom 17. 12. 1993 (BGBl. I S. 2123).
- 7 Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG), BT-Drucks. 13/3995; BT-Drucks. 13/5058; Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren (BT-Drucks. 13/1885; BT-Drucks. 13/5085).

müsse bedacht werden, daß es andere mindestens ebenso wichtige Gegenwartsprobleme gebe, die eine gleichrangige Beachtung für sich beanspruchten. Der Gesetzgeber dürfe sich auch nicht lediglich als Vollstrecker unternehmerischer Interessen verstehen. Eine solche Betrachtung sei gemessen an den drohenden Langzeitschäden zu kurz gegriffen und werde den eigentlichen Fragen von Gegenwart und Zukunft nicht gerecht. Die Entscheidungen dürften auch nicht ausschließlich aus einer Resignation vor der Technik getroffen werden. Ebenso falsch sei es, den Staat und seine Einrichtungen lediglich als Reparaturunternehmen zu verstehen, das den eigentlichen Problemen konzeptionslos hinterherläuft, ohne klare Entscheidungen für die Bewältigung der Zukunftsfragen vorzugeben. Auch dürfe die Verfahrensrelevanz von Grundrechten nicht einem Schnellverfahren geopfert werden, worauf Prof. Dr. Joachim Burnmeister (Köln) mit Nachdruck verwies. Zugleich wurde aber auch bemängelt, daß viele Verwaltungsverfahren durch Einwendungen von nicht Betroffenen in die Länge gezogen werden. »Allgemeine Blanketterklärungen schaden zwar nicht, bringen aber auch nicht viel«, wußte der ehemalige Chefpräsident Prof. Dr. Horst Sandler (Berlin) aus seiner langjährigen richterlichen Erfahrung von der beabsichtigten Beschleunigungsregelung in § 10 II – VwVfG-Novelle beizusteuern. Zugleich warnte er davor, den Weg einer Plangenehmigung auch in solchen Fällen zu gehen, in denen mit Einwendungen von Beteiligten zu rechnen sei.

WHG-Novelle

»Dem Wirtschaftsstandort Deutschland darf der Umweltschutz nicht geopfert werden«, erklärte der Bonner Staatsrechtslehrer Prof. Dr. Rüdiger Breuer zu Beginn seiner Ausführungen über die 6. Novelle des WHG⁸. Es überwogen dabei die kritischen Töne. Ein Schwerpunkt der Novelle bezieht sich auf die Anforderungen an das Einleiten von Abwasser. Nach § 7 a WHG darf eine Einleitungserlaubnis nur erteilt werden, wenn die Schadstofffracht so gering gehalten wird, wie dies bei Einhaltung der jeweils in Betracht kommenden Anforderungen nach § 7 a I 3 WHG, mindestens jedoch nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik möglich ist. Die anerkannten Regeln der Technik bezeichnen ein Basisniveau, das durch einen normativen Konsens unter den sachkundigen und verantwortungsbewußten Technikern festgelegt wird. Darüber erhebt sich der Stand der Technik als ein höheres Schutzniveau, das durch politisch-wertende Entscheidung bestimmt werden muß. Den Stand der Technik und damit ein höheres Anforderungsprofil vorzuschreiben, bietet sich an, wenn aus Gründen der Umweltvorsorge, der schonenden Ressourcenbewirtschaftung und der Risikominimierung die rechtlichen Anforderungen an die Grenze der technischen Machbarkeit vorangetrieben werden sollen, sofern sie wirtschaftlich nicht unverhältnismäßig sind.

»Dieses Paradeppferd des deutschen Wasserrechts soll mit der 6. Novelle umgesattelt werden«, machte der Wasserrechtler die Reichweite der anstehenden Entscheidungen deutlich. Statt der bisherigen Differenzierung des Schutzniveaus werde nunmehr lediglich der »Stand der Technik« als Maßstab der Abwassereinleitung eingeführt, was aber voraussichtlich mit einem Paradigmenwechsel verbunden sei. Die bisherigen Unterschiede zwischen den »anerkannten Regeln der Technik« und dem höheren Anforderungsprofil des »Standes der Technik« werden verwischt, erklärte Breuer und bezog sich dafür auf die neue Definition in § 7 a V WHG-Novelle. »Stand der Technik« ist danach der effizienteste und fortschrittlichste Stand der Entwicklung von Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, die als beste verfügbare Technik zur Begrenzung von Emissionen praktisch geeignet sind. Für die Feststellung, welche der in Betracht kommenden Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen den Stand der Technik darstellen, sind insbesondere zu berücksichtigen: (1) vergleichbare Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, die in jüngster Zeit erfolgreich erprobt worden sind, (2) technische Fortschritte und Veränderungen in wissenschaftlichen Erkenntnissen,

(3) die wirtschaftliche Vertretbarkeit der in Betracht kommenden Technik, (4) Art und Umfang der Abwasserleitungen sowie (5) der Zeitpunkt der Einführung der in Betracht kommenden Technik. Die Vorschrift ist wohl mehr ein »Exemplar aus der Gattung des juristischen Chamäleons«, meinte Breuer und fügte mit einer kleinen Portion von Resignation und Sarkasmus hinzu: »Je weiter man in der Interpretation fortschreitet, desto bunter schillern die Farben«. Der Begriff des »Standes der Technik« wird nach der Novelle durch Rechtsverordnungen definiert, wodurch sich die bisherigen Rechtskonstruktionen der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften erledigt. Die These, daß der Unterschied zwischen den beiden Schutzniveaus in der Praxis nicht mehr bestehe, wies Breuer zurück und bezog sich dazu auch auf eine Entschließung des Deutschen Bundestages, die erkennen lasse, daß in Wahrheit doch Befürchtungen hinsichtlich einer Anhebung des Schutzniveaus bestanden hätten. Auch den Verweis auf die »allgemein anerkannten Regeln der Abwassertechnik« in § 18 a II a WHG-E nannte Breuer als Beleg dafür, daß der Gesetzgeber nach wie vor von einem unterschiedlichen Schutzniveau ausgehe. Neue Auslegungsschwierigkeiten prophezeite Breuer durch die Einfügung des Begriffs der »wirtschaftlichen Vertretbarkeit« als Merkmal des »Standes der Technik«. Offen sei dabei, ob damit eine Einzelfallbetrachtung im Sinne einer »kleinen Verhältnismäßigkeitsprüfung« oder eine Gesamtbetrachtung der jeweiligen Branche im Sinne einer »großen Verhältnismäßigkeitsprüfung« gemeint sei. »Allzuviel Verhältnismäßigkeit ist so schädlich wie zuviel Weichmacher in der Chemie« faßte der Umweltrechtler Breuer seine Skepsis zusammen.

Und auch auf weitere Bedenken gegen die Reform machte Breuer aufmerksam: Neben der entstehenden Rechtsunsicherheit erscheine zweifelhaft, ob der neu zu definierende Stand der Technik das bisherige Niveau gesteigerter und fortschrittsgebundener Anforderungen wahren könne. Zudem werde eine Neudefinition durch das Europarecht, insbesondere den Begriff der »bestverfügbaren Technik« (best available techniques – BAT) in der absehbaren IPPC-Richtlinie, erforderlich. Auch werde die Begrifflichkeit durch die Verständnisse und Praktiken in anderen Mitgliedsstaaten mitgeprägt. »Damit wird die Neudefinition in den Sog unterschiedlicher umweltrechtlicher Vorstellungen geraten«, machte Breuer klar und fügte hinzu: »Der Stand der Technik wird im europaweiten Angleichungsprozeß kaum das bleiben, was er im (noch) geltenden § 7 a WHG ist und eigentlich bleiben sollte.« Am Ende entließ Breuer die Zuhörer auch über die dargelegten Bedenken gegen die beabsichtigte 6. Novelle zum WHG hinaus reichlich ratlos: »Die wirklichen Probleme, mit denen wir im Umweltrecht ringen, ergeben sich in Wahrheit aus dem materiellen Recht, nicht aus dem Verfahrensrecht. Die materiellrechtlichen Übertreibungen, an denen wir leiden, führen dazu, daß ein weltanschaulicher Grundsatzstreit zum Bestandteil fast jedes größeren Verwaltungsverfahrens gehört. Hier liegen in Wahrheit die Ursachen für Standortnachteile, die es durch weitere Reformen zu beseitigen gilt.«

Deutlich bessere Noten erteilte Rechtsanwalt Dr. Frank Andreas Schendel (Bayer AG Leverkusen) der 6. Änderung des WHG, die im ganzen einen konstruktiven Beitrag zur Fortentwicklung des Wasserrechts leiste. Dies gelte vor allem auch für die in § 7 Abs. 2 a WHG-E erteilte Ermächtigung an die Bundesregierung, in einer Rechtsverordnung sachgerechte Übergangsregelungen zur Bestandssicherung vorhandener Anlagen vorzusehen und durch ein Dauerrecht der Industrie für bestehende Betriebe Rechtssicherheit zu geben. Die Sorge, daß mit dem Begriff des »Standes der Technik« in § 7 a Abs. 5 WHG-E ein höheres Schutzniveau vorgeschrieben werde, zerstreute Schendel mit dem Hinweis auf die Aussage der Bundesregierung, daß Nachrüstungen der kommunalen Kläranlagen wegen der Gesetzesnovellierung nicht erforderlich seien.

In der von Rechtsanwalt Manfred Rebentisch (Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke, VDEW e. V., Frankfurt) geleiteten Diskussion trat Grundsätzliches auf den Plan: Ob der Gesetzgeber bei der Novelle des Wasserrechts nicht lediglich Einzelfragen aufgegriffen habe, ohne ein schlüssiges Konzept vorzulegen, wurde gefragt. Auch sei wohl nur ein verwaschener, kaum abgrenzbarer Begriff durch neue ebensowenig konturenreiche Begriffe ersetzt worden. Noch bedenklicher erscheine, daß die Verlässlichkeit des

⁸ Vgl. Gesetzentwurf des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des WHG, BT-Drucks. 13/1207; Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BT-Drucks. 13/4788 vom 3. 6. 1996.

Rechts und die Vorhersehbarkeit gerichtlicher Entscheidungen abnehme. Dies diene wohl vor allem der Arbeitsbeschaffung von Juristen, was aber nicht die alleinige Aufgabe des Gesetzgebers sein könne.

VwGO-Novelle

Kritische Fragen kamen auch in den weiteren Beratungen auf. »Der große Erfolg ist bei den bisherigen Reformen der VwGO ausgeblieben«, stellte VG-Präsident Prof. Ernst *Kutscheidt* (Köln) eher resignierend fest. Der Geschäftsanfall bei den Verwaltungsgerichten ist ständig gestiegen, nannte *Kutscheidt* eine der Hauptursachen für die Überlastung der Verwaltungsgerichte. Das liege vorwiegend an der immer noch hohen Zahl der Asylbewerber, aber auch an einem Anstieg der Klagen gegen Abgabensatzungen. Als weitere Ursache machte der Kölner Gerichtspräsident einen Anstieg der materiellen Anforderungen an die Verwaltungsentcheidung nicht nur in den Gesetzen selbst, sondern auch in untergesetzlichen Regelungen und technischen Regelwerken verantwortlich. »Hier scheinen mir wesentlich mehr Beschleunigungseffekte zu stecken als in den dauernden Änderungen des Verwaltungsprozeßrechts«, meinte *Kutscheidt*. Zugleich richtete er seine Mahnung an die Verwaltung, die Entscheidungen sachgerecht zu begründen und damit die Verwaltungsgerichte zu entlasten. Von den beabsichtigten Änderungen der VwGO⁹ hob *Kutscheidt* besonders die Beschränkung der Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren nach § 47 II VwGO hervor, die dann nur noch bei Verletzung von eigenen Rechten, nicht jedoch bei einer Verletzung lediglich abwägungserheblicher Belange gegeben ist. Die beabsichtigte Einführung einer Jahresfrist könne allerdings dazu führen, daß die Inzidentklagen zunehmen, so daß sich der Rechtsstreit lediglich in ein anderes gerichtliches Verfahren verschiebe. Die Einführung des Vertretungszwangs auch beim OVG wie bisher ausschließlich beim BVerwG beurteilte der Gerichtspräsident positiv, sie würde die Oberverwaltungsgerichte entlasten. Allerdings hatte er Bedenken, den Vertretungszwang an eine Antragstellung zu knüpfen, weil sich dann Behörden der Vertretung entziehen könnten. Auch die generelle Berufungszulassung zum OVG nach § 124 VwGO hielt der Referent für sachgerecht. Die Berufung müsse aber auch durch das Verwaltungsgericht zugelassen werden können. Die Befürchtung, daß das Verwaltungsgericht in großem Umfang Berufungen zulassen werde, sei angesichts der früheren Praxis etwa bei der Zulassungsberufung im Asylverfahren unbegründet. Die Berufungszulassung würde zu einer Entlastung der Oberverwaltungsgerichte, wegen der Entwertung des Gerichtsbescheides aber zu einer zusätzlichen Belastung der Verwaltungsgerichte führen. Allerdings sollte die Berufung nicht nur bei ernstlichen Zweifeln an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils, sondern auch bei besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten zuzulassen sein. Kritisch äußerte *Kutscheidt* sich auch zu dem vorgesehenen weitreichenden Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen. So soll allein bei 25 Verfahrensarten die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen Dritter gegen die Zulassung von Investitionsvorhaben entfallen. Außerdem soll die aufschiebende Wirkung bei Klageabweisung mit Ablauf der gesetzlichen Kündigungsfrist des hiergegen gegebenen Rechtsmittels enden. Hier schlug *Kutscheidt* eine längere Frist vor, um dem Oberverwaltungsgericht die Möglichkeit zu geben, während dieser Frist über das Rechtsmittel zu entscheiden und so weitere Aussetzungsverfahren zu vermeiden. Die vorliegende Fassung der beabsichtigten VwGO-Novelle sieht auch verstärkte Heilungsmöglichkeiten vor. So wird überlegt, der Verwaltungsbehörde nach § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 VwGO-Novelle zunächst die Möglichkeit zu eröffnen, Gelegenheit zur Heilung von Verfahrens- und Formfehlern binnen einer Frist von höchstens drei Monaten zu geben, wenn das die Erledigung des Rechtsstreits nicht verzögert. Nach § 94 Abs. 1 VwGO-Novelle soll das Gericht auf Antrag der Verwaltungsbehörde die Verhand-

lung zur Heilung von Verfahrens- und Formfehlern aussetzen, soweit dies sachdienlich ist. Überhaupt soll das Gericht nach § 113 Abs. 1 Satz 5 VwGO-Novelle den Verwaltungsakt wegen eines Verfahrens- oder Formfehlers nur aufheben, wenn es die Verwaltungsbehörde auf den Fehler hingewiesen und ihr Gelegenheit zur Heilung des Fehlers gegeben hat. Diese Vorschläge waren insbesondere wegen der einseitigen Ausrichtung auf die Belange der Verwaltung auf breite Kritik gestoßen, der sich *Kutscheidt* anschloß. Vor allem die Einschränkung der Aufhebungsbefugnis bei Verfahrens- und Formfehlern verletze das Neutralitätsgebot und führe zu Verfahrensverzögerungen. Auch kann die Behörde nach § 114 Satz 2 VwGO-Novelle die Begründung des angefochtenen Verwaltungsakts noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzen. Hier regte *Kutscheidt* eine Beschränkung auf die Ergänzung von Ermessenserwägungen an. Selbstkritische Worte richtete *Kutscheidt* auch an die Verwaltungsgerichtsbarkeit und forderte vor allem die jungen Verwaltungsrichter dazu auf, sich in ihren Entscheidungen auf Wesentliches zu konzentrieren und dies auch durch kurze Urteile zum Ausdruck zu bringen. Dies müsse sich auch bereits in der Juristenausbildung niederschlagen.

In der von Justizminister a. D. Rechtsanwalt Dr. Rolf *Krumstiek* (Münster) geleiteten Diskussion wurde vor allem die Hektik beklagt, mit der der Gesetzgeber vielfach ans Werk gehe. Er sei wohl besser beraten, so zog sich wie ein roter Faden durch die Diskussion, wenn er zunächst der Praxis Gelegenheit gebe, mit dem geltenden Recht Erfahrungen zu sammeln, als ständig neue Regelungen zu produzieren.

BImSchG-Novelle

Im Mittelpunkt der weiteren Beratungen standen die beabsichtigten Änderungen immissionsschutzrechtlicher Vorschriften¹⁰, über die Ministerialrat Dr. Kurt *Schäfer* vom Bonner Umweltministerium berichtete. Die gegenwärtige Novelle konzentriert sich auf systemkonforme Ansätze, wie z. B. Fristen für Vollständigkeitsprüfung, Vorschriften über das »gestreckte Genehmigungsverfahren« oder die Ausdehnung der Zulassung des vorzeitigen Beginns. Einziger Systemeingriff ist die neue Regelung zur wesentlichen Änderung. Systemüberwindende Ansätze werden durch die Novelle nicht verfolgt. Sie sollen später geprüft werden. Neuregelungen betreffen vor allem das Verhältnis von Anzeige- und Genehmigungsverfahren bei wesentlichen Änderungen genehmigungsbedürftiger Anlagen in §§ 15, 16 BImSchG. Das Anzeigeverfahren soll dem Genehmigungsverfahren vorgeschaltet werden, was auch in einer Umstellung der beiden Vorschriften zum Ausdruck kommen soll. Die Behörde muß nach Eingang der Urterlagen innerhalb eines Monats prüfen, ob ein Genehmigungsverfahren durchgeführt werden muß. Erklärt die Behörde, daß ein Genehmigungsverfahren nicht erforderlich ist oder schweigt die Behörde, ist ein Genehmigungsverfahren nicht durchzuführen. Ein Genehmigungsverfahren ist dann nicht erforderlich, wenn die Nachteile im Verhältnis zu den jeweils vergleichbaren Vorteilen gering sind. Ist ein Genehmigungsverfahren erforderlich, so kann von einer Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen werden, wenn nachteilige Auswirkungen durch die getroffenen oder vom Träger des Vorhabens vorgesehenen Maßnahmen ausgeschlossen werden (§ 16 II BImSchG neu). Daneben enthält die Novelle eine Reihe von weiteren Regelungen, die *Schäfer* erläuterte. Über das aktuelle Gesetzgebungsvorhaben hinaus, das sich weitgehend auf systemkonforme Ansätze beschränkt, wird auch über systemübergreifende oder systemüberwindende Ansätze nachgedacht. Flexibilisierung oder Einbeziehung des Öko-Audit-Systems sind dafür die Stichworte. Am Ende – so gab *Schäfer* einen Ausblick auf weitere Perspektiven gesetzgeberischer Handlungsfelder – könnte eine grundlegende Veränderung des klassischen Genehmigungsverfahrens stehen.

Kritische Worte richtete Ministerialrat Franz-Josef *Moormann* vom Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NW (Düsseldorf) an den Gesetzgeber. »Das moderne

⁹ Vgl. Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung der VwGO und anderer Gesetze (6. VwGO-ÄndG), Drucks. 13/3993 vom 6. 3. 1996; Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates BT-Drucks. 13/4069 vom 12. 3. 1996 und BT-Drucks. 13/5098.

¹⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren, BT-Drucks. 13/3996 vom 6. 3. 1996; BT-Drucks. 13/5100.

Recht ist fragmentiert, nicht kompatibel und entwurzelt« beschrieb er den Befund. Die einzelnen Rechtsregelungen seien nicht aufeinander abgestimmt. Vielfach würde unter gleichen Begriffen in verschiedenen Gesetzen völlig Unterschiedliches verstanden. Das Recht sei entwurzelt, weil häufig mit bewährten Rechtstraditionen gebrochen werde und gerade im Umweltrecht Experimentierfreude an die Stelle solider Gesetzesformulierungen trete. »Die Praxis erwartet vor allem klare Vorgaben für den Vollzug von Normen. Der Gesetzgeber darf nicht die Streitentscheidung in wichtigen Grundsatzfragen auf die Vollzugsebene verlagern und die Praxis damit allein lassen«, meinte *Moormann* unter dem Beifall der Zuhörer. Die Grundanliegen der Reformen seien durchaus zu unterstützen: Beschleunigungspotentiale müssten ausgeschöpft werden, die Beteiligung der Öffentlichkeit und Nachbarrechte dürften nicht eingeschränkt werden. Umweltschutz- und Sicherheitsstandards müssten unberührt bleiben. Diese Maximen würden aber bei den konkreten Vorschlägen für Rechtsänderungen vielfach nicht beachtet. *Moormann* verwies auf die in den letzten Jahren ständig angestiegene Regelungsdichte im Umweltrecht. Die Erwartungen an die Qualität des Verfahrens einschließlich der Begründungstiefe der getroffenen Entscheidungen hätten zugenommen. »Ein effektives Genehmigungsmanagement setzt eine klare Organisationsstruktur und zielorientiertes Verfahrenshandeln voraus«, meinte *Moormann* und bemängelte, daß der Gesetzgeber der Praxis durch neue Regelungen zumeist nur neue Probleme bringe, ohne daß die erhofften Verbesserungen einträten. Auch das allgemein gelobte InvWoBauG¹¹ habe für den Verwaltungsvollzug zahlreiche neue komplizierte Rechtsfragen aufgeworfen, die in der Praxis Kräfte binde. Zugleich warnte *Moormann* davor, daß nicht die Änderung des BImSchG die Genehmigungsbehörden zusätzlich belaste und damit das Gegenteil von dem eintrete, was eigentlich beabsichtigt sei. Wenn es gut gehe, könne die Arbeits- und Aufgabenbelastung vielleicht in etwa auf dem bisherigen Niveau gehalten werden. Das allein könne aber noch nicht als Erfolg einer Novellierung gefeiert werden. Das Änderungsgesetz zum BImSchG werde daher nicht mehr als ein kleiner Schritt in der Deregulierungsdebatte bleiben.

In der von Prof. Dr. Hans-Joachim Koch, Forschungsstelle Umweltrecht, Universität Hamburg, geleiteten Diskussion wurde weitere Kritik an der immissionsschutzrechtlichen Novelle ausgebracht. Das System sei wohl noch nicht abschließend durchdacht. Das gelte vor allem auch für die Fülle neuer Rechtsbegriffe und das komplizierte Beziehungsgeflecht, in dem die unterschiedlichen Verfahren stehen, machte *Kutscheidt* deutlich. Das Verhältnis zwischen Genehmigung und Anzeige sei unklar. Man müsse auch überlegen, wie sich die neuen Regelungen auf den Rechtsschutz der Betroffenen (Bauherren und Nachbarn) auswirke. Das gelte vor allem, wenn die Behörde schweige. Wie das Verwaltungsgericht in einem Eilverfahren nach § 123 VwGO über den

11 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 24. 4. 1993 (BGBl. I S. 466).

Antrag des Nachbarn entscheide, sei vor allem deshalb offen, weil das Gericht nicht auf Verwaltungsvorgänge der Behörde zurückgreifen könne. *Sendler* warnte auch davor, die Bestrebungen nach einem schlanken Staat zu übertreiben. Auch bei der Deregulierung sei das richtige Augenmaß wichtig. Von Seiten der Ministerialverwaltung wurden Praxis und Wissenschaft aufgefordert, sich bereits vor Beginn der Gesetzgebungsverfahren an dem Diskussionsprozeß zu beteiligen. Die Anregung wurde von den Teilnehmern aus Wissenschaft und Praxis bereitwillig aufgegriffen, wie auch Universitätsrektor Prof. Dr. Rainer Künzel und Prof. Dr. Eberhard Eichenhofer als Dekan des Fachbereichs Rechtswissenschaften bereits in ihren Begrüßungsansprachen auf eine gute Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis verwiesen hatten.

»Politik muß plakativ sein – Gesetzgebung wohl nicht unbedingt.« Diese Erkenntnis sorgte auch am Rande der Tagung durchaus für Gesprächsstoff. Osnabrück zeigte sich dabei als Stadt des Westfälischen Friedens, aber auch als modernes Zentrum von Wirtschaft und Verwaltung von seiner besten Seite, wozu nicht nur die reichliche Bewirtung und das gelungene Ambiente in der Osnabrücker Stadthalle, sondern auch der Empfang von Oberbürgermeister *Fip* im Friedenssaal des traditionsreichen Rathauses beitrugen. Die Gespräche drehten sich dabei auch um die Frage, wie vertieftes Spezialistenwissen, das leicht zu filigranten Formulierungen neigt, mit einem Querschnittsdenken von Generalisten verbunden werden kann. Denn eine Gesetzgebung, die sich lediglich als Reparaturbetrieb für verunglückte Einzelfälle versteht und die Praxis mit dauernd geänderten Vorschriften in allgemeine Ratlosigkeit entläßt, wird ihrer Aufgabe, politische Leitentscheidungen zu treffen, nicht gerecht. Dann würde am Ende die Deregulierung nur dadurch eintreten können, daß sich die dauernden gesetzlichen Neuerungen in der Praxis noch nicht herumgesprochen haben und deswegen vielleicht gottlob nicht beachtet werden. Die Vierten Osnabrücker Umweltgespräche, deren Ergebnisse bereits bald als Band 9 der Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht gedruckt verfügbar sind, haben einen Beitrag dazu geleistet, daß die am deutschen und europäischen Umweltrecht interessierte Fachwelt einen vertieften Blick in die aktuellen Reformbemühungen des Gesetzgebers hat nehmen können und Ratlosigkeit und tiefes Unverständnis durch einen Dialog über die Grenzen des eigenen engeren Wirkungsbereichs hinaus überwunden werden kann¹². Bei den Fünften Osnabrücker Umweltgesprächen, zu denen *Rengeling* die Tagungsteilnehmer bereits jetzt herzlich einludt, werden in gut einem Jahr gewiß ebenso aktuelle Themen des Umweltrechts auf dem Programm stehen.

12 Die Gesetzentwürfe GenBeschlG (Fußn. 7), 6. VwGOÄndG (Fußn. 9) und BImSchG-Novelle (Fußn. 10) sind inzwischen vom Bundestag teilweise mit nicht unerheblichen Änderungen in zweiter und dritter Lesung verabschiedet worden, vgl. BT-Plenarprotokoll 13/116 vom 27. 6. 1996, TOP 3.

Der Transrapid

– Bericht über das Fachseminar der Forschungsstelle Umweltrecht der Universität Hamburg vom 11. Juni 1996 –

Von Wissenschaftlichem Referenten Dr. Jens-Peter Schneider, Hamburg

Der Transrapid steht auf der politischen Tagesordnung. Nur wenige Tage nach der Veranstaltung der Forschungsstelle Umweltrecht hat der Bundesrat den letzten gesetzgeberischen Maßnahmen zur Verwirklichung der Magnetschnellbahn »Transrapid« zugestimmt¹. Da somit der Weg für die alsbald beginnenden förmlichen Planfeststellungsverfahren geebnet ist, behandelte das Fachseminar der Forschungsstelle Umweltrecht, zu dem ein Kreis von ca. 40 Experten aus Bundes- und Landesbehörden sowie aus Wirtschaft, Wissenschaft und Anwaltschaft geladen wurde, ein hochaktuelles Thema. Wie das für die Vorbereitung

dieser Tagung verantwortliche Direktoriumsmitglied Prof. Dr. Ulrich Ramsauer in seiner Eröffnung betonte, wolle die Forschungsstelle Umweltrecht ihrem Selbstverständnis gemäß ein Forum zur Erörterung der tatsächlichen und insbesondere juristischen Fragen, die durch das Transrapid-Projekt aufgeworfen werden, bieten. Es solle eine Veranstaltung weder für noch gegen, sondern über den Transrapid werden. Deswegen freue sich die Forschungsstelle über das Interesse an der Veranstaltung bei den zuständigen Landesbehörden, dem Eisenbahnbundesausschuss und Vertretern der am Transrapid beteiligten Unternehmen. Ebenso bemerkenswert sei aber auch die Tatsache, daß das im Gesetzgebungsverfahren federführende Bundesministerium für Verkehr

1 FAZ vom 15. 6. 1996, S. 4.