

## BERICHT

### 13. Baden-Württembergischer Verwaltungsrechtstag

Mitgeteilt von Alexandra Fridrich, Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Freiburg; Vorstandsmitglied der ARGE Verwaltungsrecht im DAV, Landesgruppe Baden-Württemberg

Baden-Württembergische Verwaltungsrechtstage haben Tradition. Im letzten Jahr fand am 28. 6. 2006 in Freiburg der 13. statt. Die von der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltsverein, Landesgruppe Baden-Württemberg, veranstaltete Tagung bot ein Bild aktueller Themen. Die Referate reichten vom Beamtenrecht über das neue Baden-Württembergische Kommunalabgabengesetz bis hin zu Informationsansprüchen. Breiten Raum nahm die Podiumsdiskussion zur „Normverwerfungs-kompetenz der Behörden“ ein.

#### I. Begrüßung

Der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft, *Rechtsanwalt Dr. Dirk Rodewaldt* aus Stuttgart, begrüßte wie gewohnt konziliant die Teilnehmer. In der Tradition der letzten Jahre berichtete der Prä-

sident des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, Herr *Dr. Karl-Heinz Weingärtner*, aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der Dialog zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und den Rechtsanwälten soll u. a. zu immissionsschutzrechtlichen Fragen fortgesetzt werden. Positiver Resonanz erfreuten sich die Tagungen zum Kommunalabgabengesetz und zum Baurecht. Die Fragebogenaktion des Verwaltungsgerichtshofs zur Verbesserung der Arbeitsqualität wurde vorgestellt. In einer weiteren Umfrage wird derzeit die Bereitschaft zur Teilnahme am elektronischen Rechtsverkehr ermittelt. In einer Art „Werkstattbericht“ schilderte *Weingärtner* die Geschäftsentwicklung der Baden-Württembergischen Gerichte, wies auf wichtige und bevorstehende Entscheidungen hin und gab Hinweise zur künftigen Entwicklung der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeiten. Insgesamt sei ein Rückgang der verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu verzeich-

nen. Gründe sind die Verlagerung der Sozialhilfverfahren, der Rückgang der Asylverfahren, die Änderung des Kostenrechts mit einer Vorschusspflicht auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, eine geringere Bautätigkeit sowie die Privatisierung diverser Bereiche. Diese Entwicklung führe dazu, dass nicht nur Stellen aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit verlagert werden, sondern zeitnaher Rechtsschutz gewährleistet werden könne.

Wichtige Entscheidungen des VGH betrafen u. a. die Ausstellung „Körperwelten“, die Anflüge zum Flughafen Zürich, BTV for you, die Passagierfluggenehmigung für den Flugplatz Lahr, Klagen gegen die Planfeststellung von Teilen des Projekts „Stuttgart 21“ sowie die Zulässigkeit von Vorrangflächen im Regionalplan Mittlerer Oberrhein. Zu entscheiden sei über Klagen gegen „Stuttgart 21“ in weiteren Abschnitten, Klagen der DB Netz AG gegen eine Planfeststellung zum Bau von U-Bahnen in Stuttgart, über ein Berufungsverfahren gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg zu Gebührenmaßstäben, insbesondere dem Frischwassermaßstab, Klagen von Getränkeherstellern wegen der Verpackungsverordnung und der Pflicht zur Pfandregelung sowie über die Berufung gegen Urteile des Verwaltungsgerichts Stuttgart zum Thema Feinstaub nach Aufstellung des Aktionsplans durch das Regierungspräsidium Stuttgart.

Derzeit sind mehrere Gesetzesänderungen geplant, die die Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte beschneiden bzw. erweitern sollen. So soll die Zuständigkeit für Verfahren nach dem Telekommunikationsgesetz auf die Kartellgerichte übertragen werden. Die Zivilgerichte sollen künftig für Klagen nach dem Verbraucherschutzgesetz zuständig sein. Das Staatshaftungsrecht soll den Verwaltungsgerichten zugeschlagen werden. *Weingärtner* plädiert dafür, das originäre Verwaltungsrecht auch künftig bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu belassen bzw. dieser zuzuordnen. Das betreffe insbesondere das öffentliche Vergabe- und das Regulierungsrecht. Vorteile bestünden in Sachnähe und kürzeren Laufzeiten der Gerichtsverfahren. Er forderte die Teilnehmer auf, in dieser Richtung aktiv zu werden.

Im Anschluss an die Beschlüsse der Justizministerkonferenz im Juni 2005 zur großen Justizreform berichtete *Ministerialdirigent Prof. Ulrich Stefan*, Abteilungsleiter im Justizministerium des Landes Baden-Württemberg, über die aktuellen Entwicklungen. Seit Anfang Juni 2006 haben die Beschlüsse zur großen Justizreform in konkrete Gesetzesentwürfe Eingang gefunden. Er schilderte die Konsequenzen der geplanten Reform und sah den Fortbestand der Verwaltungsgerichte durch die Zusammenfassung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit gefährdet. Ziel der Justizreform sei es, Belastungsschwankungen auszugleichen. Aufgrund des Widerstandes der Gewerkschaften sei die Zusammenlegung der Verwaltungsgerichts-, Sozialgerichts- und Finanzgerichtsbarkeit aber bisher nicht umgesetzt worden. Die Vereinheitlichung der Prozess- und Verfahrensordnungen werde vorangetrieben. Die Forderung der Justizministerkonferenz gehe dahin, die Sonderzuständigkeiten für Amtshaftung und Entschädigung auf die Verwaltungsgerichte zu übertragen. Künftig sollen die Richterbanken in der ersten Instanz regelmäßig mit Einzelrichtern besetzt sein. Kollegialgerichte werden die Ausnahme sein. Demgegenüber sollen in der zweiten Instanz Kollegialgerichte entscheiden. Proberichter sollen als Einzelrichter tätig werden können. Für die Verwaltungsgerichte soll der richterliche Bereitschaftsdienst eingerichtet werden. Das Bundesjustizministerium plane, die Gesetze im Laufe dieser Legislaturperiode zu verabschieden. Entwürfe sollen demnächst vorliegen. Schließlich soll das Prozessrecht erheblichen Änderungen unterzogen werden. Dem Bundesverwaltungsgericht sollen durch Änderung des § 50 VwGO weitere erstinstanzliche Zuständigkeiten übertragen werden. Ziel sei die Beschleunigung von Verfahren. § 173 VwGO mit seiner pauschalen Verweisung auf GVG und ZPO soll geändert werden; ein Untätigkeitsbeschwerdengesetz ist geplant.

## II. Referate

Nach der informativen Begrüßung wurden nachfolgende Referate gehalten:

### 1. „Beamtenrecht zwischen Föderalisierung und Privatisierung“

*Prof. Dr. Hans Peter Bull* von der Universität Hamburg stellte in seinem Referat das Spannungsverhältnis „Beamtenrecht zwischen Föderalisierung und Privatisierung“ dar. Die Moderation übernahm *Rechtsanwalt Dr. Peter Kothe* aus Stuttgart, der u. a. auf die Auswirkungen der Föderalismusreform, insbesondere auf die besonderen Gewaltverhältnisse wie z. B. das Beamtenrecht, einging. *Bull* schilderte zunächst, wie das Beamtenrecht derzeit in der Bevölkerung wahrgenommen werde und welchem rechtlichen und gesellschaftlichen Wandel es unterworfen sei. Der Stellenabbau in den letzten Jahren, der zwischen 1991/1992 und 2004 immerhin 30 % betrug, der Abbau von Aufgaben des Staates sowie die Aufhebung überflüssiger Regelungen sind seiner Ansicht nach die wesentlichen Gründe für den Umbruch im öffentlichen Dienst. Dies habe hohe Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit in den Verwaltungen und eine besonders hohe Effizienzerwartung zur Folge. Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes würden immer mehr zu Managern der Verwaltung.

Das geltende Recht zeichne sich insbesondere durch eine Veränderung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aus. Nach der Dienstrechtsreform des Bundes 1997 erfolgten weitere Neuerungen, wie z. B. die Ermöglichung der Teilzeitbeschäftigung sowie der Dispens von Laufbahnvoraussetzungen. Das derzeit geltende Beamtenrecht sei ein einheitliches Dienstrecht. Das europäische Gemeinschaftsrecht wirke auch in das bundesdeutsche Beamtenrecht. Von besonderer Bedeutung seien hierbei Art. 39 Abs. 4 EGV, Art. 48 EGV sowie Art. 13 EGV.

Die derzeit anstehende Reform des Beamtenrechts führe zu einer föderalen Zersplitterung des Beamtenrechts. Die Föderalismuskommission schlage vor, Art. 74 a und 75 GG zu streichen. Die Besoldung und Versorgung der Beamten solle geändert werden. Das Beamtenrechtsrahmengesetz räume den Ländern bei der Beamtenversorgung und Besoldung mit Ausnahme der Statusgesetzgebung einen Gestattungsspielraum ein. Damit falle die Einheitlichkeit des Beamtenrechts im Bund und in den Ländern weg. Die Länder seien derzeit dabei, entsprechende Gesetze vorzubereiten. Ärmere Bundesländer stünden der Reform skeptisch gegenüber. Sie befürchten das Abwerben von qualifizierten Bewerbern, da sie aufgrund ihrer finanziellen Situation nicht in der Lage seien, attraktive finanzielle Angebote zu machen. *Bull* sieht diese Gefahr nicht, da es immer noch einen Überhang an Bewerbern gebe. Er schätzt die geplanten Änderungen nicht als so dramatisch ein, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag und geht von einem eher beharrenden Kurs der Gesetzgeber aus. Als ungleich problematischer schätzt er die weitere Ausgliederung und Privatisierung staatlicher und kommunaler Aufgaben ein. Die Privatisierung von Bahn und Post in den 90er-Jahren zeige, dass der Privatisierungsprozess bereits seit langem im Gange sei. Dieser stellt aus Sicht von *Bull* eine Gefahr für die Zukunft dar. Dabei sei von besonderer Bedeutung, ob Private das Gemeinwohl tatsächlich sichern könnten. Im kommunalen Bereich versuchten die Gemeinden derzeit, ihre Tätigkeit nicht nur räumlich, sondern auch auf den wirtschaftlichen Bereich auszudehnen. *Bull* befürchtet, dass sie damit ihre Legitimation untergraben. Die Strukturreform des Beamtenrechts habe vor allem Auswirkungen auf die Bezahlungsstrukturen und das Versorgungsrecht. Die Bezahlung der Beamten des Bundes solle ab 2007 durch Leistungsprämien bei entsprechender fachlicher Beurteilung ergänzt werden. Ziel ist es, die Leistungsorientierung zu stärken. Zielvereinbarungen sollen getroffen werden, orientiert an einem Leitfaden des Bundesjustizministeriums. Neubewerbungen von Funktionen nach § 18 BBesG sollen möglich sein. Im Laufbahnrecht sollen

sich ebenfalls Veränderungen ergeben; da dies zu stark differenziert und nicht auf die Ausbildungsberufe abgestellt sei.

In seinem Ausblick stellte *Bull* zusammenfassend fest, dass das Dienstrecht der Beamten in Bewegung sei. Die Traditionsbindung des Beamtenrechts werde bestritten. Ein Nebeneinander unterschiedlicher Rechtssysteme sei nicht erkennbar. Ziele der Reform des Beamtenrechts seien Dezentralisierung, größere Mitverantwortung der unteren Ebenen, Personalmanagement statt Personalverwaltung sowie ein Bewusstseinswandel hin zum Dienstleister. Dies solle in einer Leitbilddiskussion herausgestellt werden. Der öffentliche Dienstleister sei nicht nur auf die Rechtmäßigkeit seiner Entscheidungen verpflichtet, sondern werde ebenso an einem guten Ergebnis sowie an der Qualität und Wirtschaftlichkeit seiner Entscheidungen gemessen. Abschließend stellt *Bull* fest, dass der öffentliche Dienst an Attraktivität verloren habe. Gründe hierfür seien das geringe Gehaltsniveau, die Unsicherheit der künftigen Entwicklung sowie die Herabsetzung des Versorgungsniveaus im Alter.

*Bull* ist es in seinem Referat gelungen, eine realistische Einschätzung der Auswirkungen und Folgen der geplanten Reform des Beamtenrechts zu geben.

## 2. „Das neue KAG unter besonderer Berücksichtigung des Erschließungsbeitragsrechts“

Einen informativen Einblick in „Das neue KAG unter besonderer Berücksichtigung des Erschließungsbeitragsrechts“ bot aus Sicht der Judikative *Ulrike Göppl*. Sie ist Richterin am Verwaltungsgericht Stuttgart. Anhand von insgesamt vier Themenkomplexen schilderte sie anschaulich die Änderungen, die sich in Baden-Württemberg seit Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes am 31. 3. 2005 ergeben haben. Dabei berücksichtigte sie aktuelle Entscheidungen sowie derzeit laufende Verfahren zum Erschließungsbeitragsrecht.

In ihrer Einführung stellte *Göppl* zunächst die Zielsetzung des neuen KAG dar. Ziel sei die Überführung des Erschließungsbeitragsrechts in Landesrecht. Vor Baden-Württemberg habe nur Bayern von der seit 1994 bestehenden Kompetenz Gebrauch gemacht, das Erschließungsbeitragsrecht landesrechtlich zu regeln. Das Gesetz zur Neuordnung des Kommunalen Abgabenrechts (KAG n. F.) vom 17. 3. 2005 sei am 31. 3. 2005 in Kraft getreten. Nach § 45 KAG n. F. erfolgte das Inkrafttreten für bestimmte Teile bereits zum 1. 1. 2005. Bei den Übergangsvorschriften sei vor allem § 49 Abs. 7 S. 2 KAG n. F. von besonderer Bedeutung.

Wesentliche Änderungen gegenüber dem alten KAG stellte *Göppl* im zweiten Teil dar. Die Überführung des Erschließungsbeitragsrechts in Landesrecht habe zur Folge, dass der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg letztinstanzlich für das Erschließungsbeitragsrecht, nicht jedoch für das Erschließungsrecht, das nach wie vor im BauGB geregelt ist, zuständig sei. Der Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung gelte nun auch im Erschließungsbeitragsrecht. Sie stellte die gemeinsamen allgemeinen Vorschriften für das Ausbaubeitrags- und Erschließungsbeitragsrecht (§§ 20–28 KAG n. F.) dar. Beitragsschuldner könne auch eine Gesamthandsgemeinschaft sein. Der einheitliche Gemeindeanteil betrage mindestens 5 %. Bei gemeindeeigenen Grundstücken sei eine interne Verrechnung nach § 436 Abs. 1 S. 1 BGB möglich. § 49 Abs. 7 S. 3 KAG n. F. sieht die Rückgewähr zu viel bezahlter Vorauszahlungen an den neuen Eigentümer eines Grundstücks vor. Bei den Ablösevereinbarungen sei neu, dass diese mit Abschluss des Vertrages Wirkung entfalten.

Im Mittelpunkt des dritten Teils des Referats standen die Änderungen im allgemeinen Teil. § 2 Abs. 2 S. 1 KAG n. F. regle die Behandlung von Mängeln bei der Beschlussfassung über die Abgabensätze neu. Erfasst sei nur die Heilung materieller Mängel. Voraussetzung sei allerdings, dass eine Globalberechnung vorhanden ist und der Gemeinderat über den Beitrag entschieden hat. Von der Heilungsmöglichkeit umfasst seien in der Regel Kal-

kulations- bzw. Rechnungsfehler. Wann eine geringfügige Kostenüberdeckung vorliege, sei im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg habe in einer Entscheidung eine Kostenüberdeckung von 0,6 % als geringfügig bezeichnet. Im Gespräch sei eine Grenze der Geringfügigkeit zwischen 3–5 %. Es soll demnächst eine Entscheidung ergehen, die eine Kostenüberdeckung von 4,6 % zum Gegenstand habe, die für mehr Klarheit sorgen könne. Zu § 2 Abs. 2 KAG n. F. gebe es bereits eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Stuttgart (Urt. v. 26. 10. 2005 – 2 K 4289/03 –) und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Urt. v. 23. 3. 2006 – 2 S 2842/04 –). In seiner ersten Entscheidung zu § 2 Abs. 2 KAG n. F. entschied der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, dass eine grundlegende Änderung der abwassertechnischen Konzeption und die sich hieraus ergebenden Auswirkungen auf die Höhe der Beitragssätze keine nach § 2 Abs. 2 S. 1 KAG n. F. unbeachtlichen Mängel seien. Die Entscheidung über die abwassertechnische Konzeption sei eine zukunftsgerichtete Aufgabe des Ortsgesetzgebers. Sie kann nicht im Wege einer Ergebniskontrolle als unbeachtlicher Mangel einer in der Vergangenheit auf anderer tatsächlicher Grundlage durchgeführten Beschlussfassung des Ortsgesetzgebers über Beitragssätze qualifiziert werden. Der Spielraum bei der Ausgestaltung der Benutzungsverhältnisse bei öffentlichen Einrichtungen wurde durch die Einführung privatrechtlicher Entgelte (§ 13 Abs. 2 KAG) erweitert. Schließlich seien die Vorschriften über die grundstücksbezogene Veranlagung in § 29 Abs. 3 KAG n. F. gegenüber § 10 Abs. 4 KAG 1996 geändert worden. Die Möglichkeiten einer grundstücksbezogenen Nachveranlagung seien dadurch erweitert.

Im vierten Teil ihres Beitrags referierte *Göppl* über das Erschließungsbeitragsrecht. Bisher bestand eine Beitragserhebungspflicht. Diese werde in § 20 Abs. 2 KAG n. F. auf Anbaustraßen und Wohnwege beschränkt. In allen anderen Fällen bestünde ein Beitragserhebungsermessen (§ 20 Abs. 3 KAG). *Göppl* bezweifelt die Praxistauglichkeit insbesondere der Vorschrift zum Beitragserhebungsermessen, die aufgrund der Anforderungen an den Detaillierungsgrad der Satzung in der Praxis zu erheblichen Schwierigkeiten führen dürfte.

Die Beitragsfähigkeit von Sammelwegen und Kinderspielplätzen regle § 33 S. 1 Nr. 4 und 6 KAG n. F. Die Schwierigkeiten liegen nach *Göppl* vor allem darin, den der Beitragserhebung zugrunde liegenden Sachverhalt zu bestimmen. Bei den Spielplätzen sei fraglich, für welche Altersgruppe diese zur Verfügung stehen und wie die Betroffenheit der jeweiligen Grundstücke definiert werde. Bei den Sammelwegen gebe es keine allgemein gültige Definition. Was ein Sammelweg sei, ergebe sich aus den Bebauungsplänen. Die darin häufig enthaltenen Ausführungen zu den Sammelwegen bezeichnete sie als „Bebauungsplanlyrik“.

Der Mindestanteil der Gemeinden an den beitragsfähigen Kosten wurde in § 23 Abs. 1 KAG n. F. von bisher 10 auf 5 % verringert. Ziel sei es, der Gemeinde Mehreinnahmen zuzubilligen. Problematisch seien nach *Göppl* die Fälle, in denen eine Gemeinde kritiklos den 5%igen Mindestanteil übernimmt, ohne die besonderen Verhältnisse zu betrachten. Veränderungen beim Ermittlungsraum ergeben sich aus § 37 Abs. 4 S. 2 KAG n. F. Danach könnten zum einen mehrere Anbaustraßen zu einer Abrechnungseinheit zusammengefasst werden (§ 37 Abs. 3 KAG n. F.), zum anderen sei eine Entscheidung über die Abschnittsbildung oder Zusammenfassung nun bekannt zu geben. Ziel der Regelung sei, für mehr Transparenz zu sorgen. Die Zusammenfassung zu Abrechnungseinheiten sei nun leichter möglich.

Umfangreiche Neuregelungen ergeben sich bei der Verteilung der Beiträge auf Grundstücke. Bisher war lediglich das Buchgrundstück maßgeblich. Neu sei im Erschließungsbeitragsrecht die Möglichkeit einer satzungsmäßigen Tiefenbegrenzung im unbeplanten Innenbereich (§ 38 Abs. 2 S. 2 i. V. m. § 31 Abs. 2 KAG n. F.). Zu beachten sei allerdings, dass eine Tiefenbegrenzung und

damit die Abweichung vom Buchgrundstück nicht eine Mehrbelastung anderer zur Folge haben dürfe, sondern von der Gemeinde zu tragen sei. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg habe die Tiefenbegrenzung bisher als nicht vorteilsgerecht abgelehnt. Das Bundesverwaltungsgericht hat 2004 und im April 2006 entschieden, dass die besonderen örtlichen Verhältnisse Berücksichtigung finden dürfen und damit eine Tiefenbegrenzung zulässig ist. Die Literatur gehe noch weiter und plädiere dafür, eine Tiefenbegrenzung nicht nur im Innenbereich vorzusehen, sondern auch im Außenbereich. Gesetzlich geregelt werde nun auch die sog. Eckgrundstücksermäßigung in § 38 Abs. 4 KAG n. F. Neu sei, dass ein Grundstück bei der Verteilung der beitragsfähigen Erschließungskosten nun vollständig freigestellt werden könne. Die bisherige Rechtsprechung zog die Grenze bei einem mittelgroßen Grundstück bei einer 1,5-fachen Belastung. In § 39 Abs. 1 S. 2 KAG n. F. sei die Begrenzung des Erschlossenseins von fußläufig erschlossenen Hinterliegergrundstücken eingeführt worden. Das sei eine Schnittstelle zwischen Erschließungsbeitrags- und Erschließungsrecht.

In der anschließenden Diskussion wurden von Prof. Dr. Quaas, Rechtsanwalt aus Stuttgart, der diesen Teil moderierte, Fragen zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Ablösungsvereinbarung und den Auswirkungen im Konkursfalle gestellt. Rechtsanwalt Prof. Dr. Michael Uechtritz aus Stuttgart wies auf eine restriktive Interpretation, insbesondere der Regelungen des neuen KAG hin, die vor dem Hintergrund des Art. 3 GG problematisch seien. Diskutiert wurde schließlich der Vorteilsbegriff im Erschließungsbeitragsrecht. Es seien unterschiedliche Ansätze möglich – und zwar der baurechtliche oder der beitragsrechtliche Vorteilsbegriff. Eine abschließende Meinung zeichnete sich im Kreis der Diskutierenden dazu nicht ab.

Göpl war in doppelter Hinsicht erfolgreich. Ihr ist es gelungen, den Spagat zwischen den Anforderungen an ein hohes Diskussionsniveau für die im Beitragsrecht Versierten zu bieten, als auch einen Überblick für die nicht ständig im Beitragsrecht Tätigen zu schaffen. Ihr sehr gut strukturierter und übersichtlicher Vortrag ermöglichte es, die wesentlichen Neuregelungen und die hiermit verbundenen offenen Fragen und Probleme zu erfassen.

### 3. „Informationsansprüche nach den Umweltinformations- und Informationsfreiheitsgesetzen“

Rechtsanwältin Dr. Andrea Vetter aus Stuttgart moderierte abschließend den Themenkomplex zu „Informationsansprüchen nach den Umweltinformations- und Informationsfreiheitsgesetzen“. Rechtsanwalt Dr. Jürgen Fluck aus Ludwigshafen schilderte aus Sicht der Unternehmen Chancen und Risiken der Umweltinformations- und Informationsfreiheitsrechte. Einleitend stellte er den Grund für die Schaffung der Informationsgesetze, nämlich den Transparenzgedanken dar: Unternehmen seien teilweise Adressaten von Informationspflichten, träten aber auch als Antragsteller auf. In den Verwaltungen entstünden häufig Probleme mit der Anwendung der Informationsgesetze. Das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) stamme aus dem Jahre 1994 und basiere auf der Umweltinformations-Richtlinie von 1990. 2003 wurde die Richtlinie geändert, was zu einer Anpassung des UIG durch Gesetz vom 22. 11. 2004 führte. Das UIG Baden-Württemberg stamme vom 7. 3. 2006. Bei den Informationsfreiheitsgesetzen ging die Initiative von einigen Ländern aus. Zu nennen seien hierbei z. B. Berlin, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen. Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) sei erst zum 1. 1. 2006 in Kraft getreten. Baden-Württemberg und Bayern haben bisher keine Landesinformationsfreiheitsgesetze erlassen. Bei den Landesumweltinformationsgesetzen seien unterschiedliche Ansätze erkennbar. Teilweise enthielten sie Vollregelungen, zum Teil Verweise auf die bundesrechtlichen Regelungen. Zum Verhältnis zwischen UIG und IFG wies Fluck darauf hin, dass das UIG dem IFG vorgehe

(§ 1 Abs. 3 IFG). Einzelfragen zu den Umweltinformationsgesetzen und den Informationsfreiheitsgesetzen stellte Fluck im Weiteren anhand der Rechtsprechung, vor allem aus den Jahren 2003 bis 2006, dar.

Der Kreis der Verpflichteten sei durch § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG n. F. um Private erweitert worden, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Bei den verpflichteten Behörden habe die Beschränkung auf Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Umwelt und dem damit vorgesehenen Handlungsbereich, insbesondere bei den Wirtschaftsförder- und den Landwirtschaftsbehörden für Probleme gesorgt. Bei ihnen sei nicht klar, ob diese „Aufgaben des Umweltschutzes“ wahrnehmen. Nach Art. 2 Nr. 2, Art. 3 Umweltinformations-Richtlinie seien nicht mehr nur Behörden mit Aufgaben im Umweltschutz, sondern alle Behörden verpflichtet, Zugang zu Umweltinformationen zu gewähren (vgl. § 2 Abs. 4 S. 1 UIG n. F.). Die Erweiterung des Kreises der informationspflichtigen Stellen lasse sich auch anhand des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. 10. 2005 aufzeigen. Nach der Entscheidung bestünden auch gegenüber Standortverwaltungen der Bundeswehr Informationszugangsansprüche. Das VG Darmstadt entschied in einem Verfahren, dass Flugrouten Gegenstand des Umweltinformationsanspruchs seien. Das Luftfahrtbundesamt, so das VG Darmstadt, komme bei der Festlegung von An- und Abflugstrecken von und zu Flugplätzen gemäß § 27 a Abs. 2 S. 1 LuftVO die Aufgabe zu, unzumutbaren Lärmbeeinträchtigungen vorzubeugen. Damit nehme das Luftfahrtbundesamt Aufgaben des Umweltschutzes wahr. Bei den Verpflichteten sei nach dem Informationsfreiheitsgesetz eine Verfügungsberechtigung über die Informationen erforderlich (§ 7 IFG). Zum Informationsfreiheitsgesetz des Landes Berlin entschied das Verwaltungsgericht Berlin, dass der Dienstkalender des Regierenden Bürgermeisters nicht unter den Auskunftsanspruch falle. Für das Bestehen des Informationszugangsanspruchs sei das Vorliegen einer Akte erforderlich, die einen Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang habe. Bei einem Terminkalender fehle es gerade an einem solchen Bezug, denn er lasse sich weder in seiner Gesamtheit noch hinsichtlich der einzelnen Eintragung einer konkreten Verwaltungsangelegenheit zuordnen. Das VG Düsseldorf hatte sich mit einem kommunalpolitisch motivierten Rechtsstreit zu befassen, in dem der Kläger Auskunft begehrte über die Identität der Sponsoren, die für eine neue Amtskette des Bürgermeisters 5 200 € gespendet hatten. Es bejahte den Anspruch auf Nennung der Sponsoren. Ein Ausschlussgrund wegen des entgegenstehenden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses i. S. d. § 8 IFG-NRW liege nicht vor. Weitere Entscheidungen ergingen zur Verfügungsberechtigung. Das OVG Schleswig entschied zutreffend, dass Informationen, die bei einer Behörde vorliegen, in diesem Sinne auch bei ihr vorhanden seien. Auf eine rechtliche Verfügungsbefugnis komme es dabei nicht an. § 4 IFG-SH gehe von vorhandenen Informationen aus. Der ausdrücklich in § 7 IFG des Bundes verwendete Begriff der Verfügungsbefugnis könne insoweit Anlass für Diskussionen geben, da er den Eindruck suggeriere, es sei eine Verfügungsberechtigung erforderlich und nicht nur das Bereithalten von Informationen.

Im Mittelpunkt der Entscheidungen zu den Informationsgesetzen stehe die Frage nach dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Dies sei in § 9 Abs. 1 UIG und § 6 IFG geregelt. Das OVG Münster hatte sich mit dem Zugang zu einer im Zulassungsverfahren nach dem Gentechnikgesetz vorgelegten Rattenfütterungsstudie zu beschäftigen. Es lehnte ebenso wie die Vorinstanz, das VG Köln, den Einwand der Erstellerin der Studie ab, es handle sich hierbei um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse i. S. d. UIG. Zwar sei die Tierfütterungsstudie unter Einsatz nicht unerheblichen Kapitals im Zulassungsverfahren und damit für die Geschäftstätigkeit der Antragstellerin gefertigt worden und solle nach dem Willen der Antragstellerin auch geheim gehalten werden. Entscheidend sei aber allein die Frage, ob an der Ge-

heimhaltung ein schutzwürdiges Interesse der Antragstellerin bestehe. Dies wurde verneint, da nicht ersichtlich sei, dass die Kenntnis der Studie den Konkurrenten der Antragstellerin ungerechtfertigte Vorteile bringe. Das VG Hamburg hatte sich damit auseinanderzusetzen, ob in einem Verfahren betreffend den Zugang eines Nachbarn zu den immissionsschutzrechtlichen Anlagendaten eines Stahlherstellers Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse i. S. d. § 8 Abs. 1 S. 2 UIG a. F. entgegenstehen. Im Ergebnis lehnte das VG Hamburg dies mit dem Argument ab, die Angaben seien entweder bereits in Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren offengelegt oder vom Betreiber in einschlägiger Fachliteratur oder Veröffentlichungen zumindest zum Teil anderweitig bereits publik gemacht worden. Die Informationen hatten nach Ansicht des Gerichts keinen schützenswerten Inhalt. Hinzu käme, dass die Angaben nicht ausdrücklich als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet worden waren, was im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren gemäß §§ 10 Abs. 2, 15 Abs. 1 S. 2 BImSchG erforderlich sei. Das VG Stuttgart führte in einem Beschluss vom 12. 12. 2005 aus, dass auch ohne landesrechtliche Umsetzung dem Antragsteller direkt aus der Umweltinformations-Richtlinie (2003/4/EG) Zugang zu Umweltinformationen in Form von Auskünften und Kopien zustehe. Das VG Saarlouis hatte sich mit dem In- und Output einer Abfallentsorgungsanlage auseinanderzusetzen. Nach § 9 UIG finde eine Abwägung statt, ob die öffentlichen Interessen überwiegend seien. In § 6 Abs. 2 IFG sei eine Abwägung bei Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht vorgesehen. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich mit der Einordnung von Kostengrundlagen für die Preisgestaltung im Telekommunikationsrecht auseinanderzusetzen. In seinem Beschluss vom 14. 3. 2006 korrigierte und beanstandete das Bundesverfassungsgericht die bisherige Auffassung, nach der ein Schutz aufgrund von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden sollte, soweit existenzbedrohende oder nachhaltige Nachteile aus einer Offenbarung der Informationen an Wettbewerber zu befürchten waren. Soweit die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen durch die Beschlüsse des Bundesverwaltungsgerichts angeordnet wurden, wurden diese aufgehoben und die Sachen zur anderweitigen Entscheidung an das Bundesverwaltungsgericht zurückverwiesen.

*Fluck* ist der Auffassung, das UIG sei eine gute Grundlage zur Vorbereitung zivilrechtlicher Verfahren und Durchführung von Schadensersatzklagen. In seinem Ausblick resümierte er, dass das IFG spannend bleibe. Viele neue Vorschriften seien im Nachgang zur Aarhus-Konvention zu erwarten. Das Verbraucherinformationsrecht vor allem im Lebensmittelrecht ergänze die Informationsansprüche. Der Entwurf eines Informationsweiterwendungsgesetzes sei derzeit in der Beratung.

In der sich anschließenden Diskussion wies *Rechtsanwalt Dr. Kirchberg* aus Karlsruhe insbesondere auf die Restbestände des Amtsgeheimnisses, die im Datenschutz zu sehen seien, hin. Aufgrund der Fülle von Informationen und der fehlenden Trennung von Ansprüchen auf Basis des UIG und des IFG war es für den nicht versierten Zuhörer manchmal schwierig, dem Vortrag zu folgen. Klar wurde allerdings, wo die besonderen Chancen und Mängel der Informationsgesetze liegen.

### III. Podiumsdiskussion – „Normenverwerfungskompetenz der Behörden?“

*Rechtsanwalt Prof. Dr. Michael Uechtritz* moderierte die lebhafte Podiumsdiskussion zur „Normenverwerfungskompetenz der Behörden“. In seinem Eingangsstatement stellte *Uechtritz* den Stand der Rechtsprechung dar. Bisher hätten sich die Gerichte noch nicht abschließend zur Normenverwerfungskompetenz der Behörden festgelegt. Er arbeitete Problemfelder heraus, in denen die

Normenverwerfungskompetenz der Behörden von Bedeutung ist. Bei der Erteilung von Baugenehmigungen stelle sich für die Baurechtsbehörden z. B. die Frage, ob sie den zugrunde liegenden Bebauungsplan inhaltlich prüfen dürfen oder sogar müssen. Vergleichbar sei die Situation bei Entscheidungen im Zusammenhang mit Veränderungssperren. *Uechtritz* stellte die haftungsrechtlichen Folgen sowie die Folgen in gerichtlichen Verfahren dar.

Es folgten vier weitere Statements, die die ganze Bandbreite der unterschiedlichen Meinungen und rechtlichen Lösungsmöglichkeiten widerspiegeln:

*Ann-Katrin Fricke*, Richterin am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, sieht in der Frage der Verwerfungskompetenz der Behörden eine der umstrittensten Fragen des Verwaltungsrechts. In Rechtsprechung und Literatur werde die Frage stark diskutiert. Höchststrichterliche Entscheidungen gebe es nicht. Es seien alle Möglichkeiten denkbar, von einer Bejahung bis zu einer vollständigen Ablehnung sowie diverse Zwischenlösungen wie beispielsweise eine teilweise beschränkte Verwerfungskompetenz bezogen auf offensichtliche Mängel oder Verfahrensfehler der zugrunde liegenden Satzung. Die fehlenden höchstrichterlichen Entscheidungen zeigten, dass das Thema nicht entscheidungserheblich und in der Verwaltung nicht praxisrelevant sei. Die Behörden hätten nach der derzeitigen Rechtslage unterschiedliche Möglichkeiten, auf aus ihrer Sicht rechtswidrige Normen zu reagieren: Denkbar sei ein Herantreten an den Normgeber, ein Beanstandungsverfahren sowie eine gerichtliche Normenkontrolle nach § 47 VwGO, die aber nicht genutzt werde. Die Rechtsordnung enthalte weder ausdrücklich Regelungen zur Verwerfungskompetenz noch Vorschriften zu einem Verwerfungsmonopol der Verwaltungsgerichte. Klar sei, dass eine rechtmäßige Norm anzuwenden sei, während eine unrechtmäßige Norm unwirksam und damit nicht anwendbar sei. Aus Art. 20 Abs. 3 GG ergebe sich die Verwerfungskompetenz. Dagegen spreche allerdings Art. 28 Abs. 2 GG. Aus dem Rechtsstaatsgrundsatz ergebe sich das Erfordernis der Rechtssicherheit und Klarheit für Dritte, die im Falle der Verwerfungskompetenz der Behörden in dem jeweiligen Einzelfall nicht gewahrt sein könne. Die Gefahr divergierender Entscheidungen bestehe im gerichtlichen Verfahren allerdings nicht. Abschließend wies *Fricke* auf die Normenkontrolle auf Antrag der Behörden als probates Lösungsmittel hin. Allerdings räumte sie ein, dass die für Normenkontrollanträge geltende Frist von 2 Jahren, die Kosten sowie die Schnelligkeit gerichtlicher Entscheidungen, die allerdings durch die einstweiligen Anordnungen grundsätzlich erreicht werden könne, mögliche Hinderungsgründe seien. Im Ergebnis lehne sie eine behördliche Normenverwerfungskompetenz ab.

*Dr. Carol Nonnenmacher*, Regierungsdirektor beim Regierungspräsidium Karlsruhe, stellte das Erfordernis, sachgerechte Entscheidungen zu treffen, ins Zentrum seiner Ausführungen. Die Kompetenzordnung sei nicht so heilig wie die Gerechtigkeit von Entscheidungen. Aus seiner Sicht mögeln sich derzeit die Behörden um das Problem der Verwerfungskompetenz. Bei „verdächtigen Normen“ würden sie häufig eine Einigung mit der Gemeinde suchen. Falls dies nicht möglich sei, biete sich den Behörden ein bunter Strauß von Möglichkeiten: Sie könnten die sog. verdächtige Norm anwenden und so eine Unrechtsentscheidung treffen, das Verfahren aussetzen, um sich mit der Gemeinde zu einigen, was angesichts der häufig geltenden Fristen nicht möglich sei, oder unter Inkaufnahme verfassungsrechtlicher Probleme eine Norm nicht anwenden. Er zitierte eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1961 zum Gewaltenteilungsgrundsatz, der zumindest keine Pflicht zur Anwendung einer nichtigen Norm begründe. Normenverwerfungskompetenzen seien in bestimmten Bereichen bereits heute vorhanden. Das Europarecht z. B. werde von nationalen Gerichten und Behörden angewandt. Der Europäische Gerichtshof besitze aller-

dings das Auslegungsmonopol für europarechtliche Normen. Dies zeige, dass beide Wege möglich seien. Es sei eine Integration der europarechtlichen Regelungen in das Grundgesetz denkbar. „Versteckte“ Normenverwerfungskompetenzen bestünden beim sog. funktionslosen Bebauungsplan und nach § 38 BauGB. *Nonnenmacher* ging davon aus, dass die Behörde die volle Rechtsanwendungskompetenz habe, die nirgends einfach-rechtlich eingeschränkt sei. Die Verwaltung sei an die Grundrechte gebunden und habe diese sowie die Institutsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG zu beachten. *Nonnenmacher* plädierte abschließend für eine moderate Normverwerfungskompetenz, die eine größtmögliche Transparenz zur Folge habe.

Der Leitende Stadtrechtsdirektor *Dr. Hans-Ulrich Stühler* aus Reutlingen beleuchtete das Diskussionsthema weniger unter rechtlichen, als unter im weitesten Sinne sozialen Gesichtspunkten. Aus seiner Sicht sei bei dieser Fragestellung Gelassenheit das zentrale Motto, zumal die Normverwerfungskompetenz ein eher theoretisches Problem sei. Die Normverwerfungskompetenz lehnte er im Ergebnis ab. Dabei sei zu berücksichtigen, dass es einen Grundsatz der Einheitlichkeit der Verwaltung gebe und Behörden, die Satzungen insbesondere der Gemeinden, die sie für nicht rechtmäßig erachten, nicht anwenden, häufig als „Nestbeschmutzer“ gelten. Anderes gelte allenfalls für naturschutzrechtliche Verordnungen. Er wies darauf hin, dass die Frage der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit oder sogar Nichtigkeit einer Norm häufig nicht eindeutig und klar zu beantworten sei. Auch rechtmäßige Normen könnten rechtswidrig werden oder aber rechtswidrige Normen rechtmäßig. Er wies auf die unterschiedlichen Heilungsmöglichkeiten hin. Häufig seien die Entscheidungen der Gerichte zur Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit von Normen nicht einheitlich. Dies erläuterte er anhand der Rechtsprechung zum großflächigen Einzelhandel. Die Grundsätze der Plan- bzw. der Normerhaltung sprächen dafür, die Normverwerfungskompetenz zu verneinen.

*Rechtsanwalt Dr. Peter Schütz* aus Stuttgart schilderte in seinem Statement, dass die Verwerfungskompetenz in der anwaltlichen Praxis nicht so selten eine Rolle spiele. Spannend seien die Fallgestaltungen, in denen eine Norm nicht eindeutig unwirksam sei und nur Zweifel an deren Rechtmäßigkeit bestünden. Im Ergebnis bejaht er die Normverwerfungskompetenz und sieht sich durch das EAG Bau bestätigt. Im Vordergrund stehe, dass die Behörden eine Entscheidung in angemessener Zeit treffen. Fragen der Amtshaftung seien sekundär. Ausnahmen bestünden dann,

wenn Verordnungen und Satzungen ohne Bedeutung für die Verwirklichung von Grundrechten sind, wie z. B. bei Landschaftsschutzgebietsverordnungen. Eine Grundlinie sieht er in Art. 20 Abs. 3 GG. Danach haben die Behörden rechtmäßige Entscheidungen zu treffen. Rein praktisch könnten bei einer als zweifelhaft erkannten Norm beispielsweise die Gemeinden umplanen und so von ihrer Planungshoheit Gebrauch machen, nachdem sie von der Behörde auf mögliche Mängel ihrer Satzung hingewiesen wurden. Die Verwaltung solle in diesen Prozess einbezogen werden. In der behördlichen Normenkontrolle sieht er eine grundsätzliche Möglichkeit, den Konflikt der Normverwerfungskompetenz zu lösen. *Schütz* geht allerdings davon aus, dass dies u. a. wegen der zeitlichen Aspekte eine lediglich theoretische Möglichkeit und nicht in der Breite denkbar sei. Bei einstweiligen Anordnungen in Normenkontrollverfahren sei zu beachten, dass diese äußerst restriktiv gehandhabt würden. Aus seiner Sicht sei deshalb auch aufgrund des zeitlichen Aspekts einer Normverwerfungskompetenz der Behörden der Vorzug zu geben.

Nach der Zusammenfassung der wesentlichen Aspekte durch *Uchtritz* wurde diskutiert, ob bei einer Bejahung der Normverwerfungskompetenz im Normenkontrollverfahren überhaupt noch ein Rechtsschutzbedürfnis für die Behörden bestünde. Rein praktisch wurde darauf hingewiesen, dass es in den Behörden häufig mehrere Sachbearbeiter gebe, die die gleichen Normen anzuwenden hätten. Eine zuständige zentrale Stelle im Haus, die über die Anwendung oder Nichtanwendung der Norm entscheiden könne, gebe es nicht. Gründe der Rechtssicherheit sprächen deshalb dafür, die Normverwerfungskompetenz zu verneinen.

*Herr Illänder* von Landratsamt Schwäbisch Hall wies in der anschließenden Diskussion darauf hin, dass der von *Fricke* aufgezeigte Weg bereits aus politischen Gründen nicht gangbar sei. Bei offensichtlichen Fehlern könne auf die Gemeinden eingewirkt werden, falls es eine Verwerfungskompetenz gebe. Er wies auf die Möglichkeit des Ersetzens des gemeindlichen Einvernehmens durch die Behörden hin. *Dr. Kunze* vom Justizministerium Baden-Württemberg verwies auf die Verwaltungspraxis bei der Umsetzung von Gesetzen und Richtlinien. Er zeigte Brüche im nationalen Recht auf. Im Ergebnis zeigte sich, dass die Frage der Normverwerfungskompetenz ein theoretisches Problem ist, das in den Verwaltungen allerdings sehr pragmatisch gehandhabt wird. Die unterschiedlichen Positionen der Diskutierenden zeigten, dass alle Möglichkeiten der Problemlösung denkbar sind. Eine abschließende Empfehlung oder gar Zielrichtung kann allerdings nicht gegeben werden.