

**Öffentliche Verwaltung in Europa - Symposium aus Anlaß des 60.
Geburtstages von Professor Dr. Hans-Werner Rengeling**

Von Caspar David *Hermanns* und Sonja *Krella*, Osnabrück

Am 25.02.1998 vollendete Hans-Werner *Rengeling* sein 60. Lebensjahr. Zu Ehren des Jubilars, der zum Jahreswechsel 1998 neben seinen weiteren Verpflichtungen die Hauptschriftleitung des DVBl. übernahm, fand am 06.03.1998 in Osnabrück ein Symposium statt. So hatten sich mehr als 70 Kollegen, Schüler und andere Wegbegleiter *Rengelings* eingefunden, um ihn und sein wissenschaftliches Werk unter dem Leitthema „Öffentliche Verwaltung in Europa“ gebührend zu würdigen.

Dankbar zeigte sich die Dekanin des Fachbereichs, Prof. Dr. Renate *Käppler*. *Rengeling*, der seit 1981 an der Universität Osnabrück Ordinarius und seit 1985 Direktor des Osnabrücker Instituts für Europarecht ist habe sich immer unermüdlich für die Universität Osnabrück eingesetzt. Als Dekan nach Verabschiedung der Aufbaukommission des noch verhältnismäßig jungen Fachbereichs habe er von Anfang an maßgeblichen Einfluß auf das erfolgreiche Fortkommen der juristischen Fakultät genommen, so daß sie ihm zu aufrichtigem Dank verpflichtet sei. Nicht weniger stolz zeigte sich Prof. Dr. Werner *Hoppe*, Münster, der, bevor er sich in seinem Eingangsreferat mit „Umsetzungen von Richtlinien der EU durch normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften ? - die TA-Siedlungsabfall auf dem europarechtlichen Prüfstand“ auseinandersetzte, auf das wissenschaftliche Werk des Jubilars einging. Seit *Rengelings* Assistententätigkeit am Lehrstuhl für Raumplanung und Öffentliches Recht der Westfälischen Wilhelms Universität Münster habe er auf vielfältige Weise, zuletzt in der Schriftleitung des DVBl., mit *Rengeling* zusammenarbeiten können. Dabei habe sich sofort herausgestellt, daß dieser kein „wissenschaftlicher Fliegenfänger“, sondern vor allem auf dem Gebiet des Europarechts ein „Großwildjäger“ sei. Daß er in seinem Referat nun die Schnittstelle zweier europarechtlicher

und deutscher Problemkreise behandle, sei vor diesem Hintergrund natürlich kein Zufall, gerade weil es auch *Rengeling* immer verstanden habe, Wissenschaft und Praxis miteinander zu verbinden.

Nach der Rechtsprechung des EuGH seien Richtlinien bruchlos in nationales Recht umzusetzen, so *Hoppe*. Jeder Mitgliedstaat müsse dabei in rechtlicher und tatsächlicher Art die Zielsetzungen der Richtlinien sicherstellen. Die insbesondere vom BVerwG im *Whyl-Urteil*¹ entwickelte „normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift“ werde den Ansprüchen des EuGH allerdings nicht gerecht. So habe der EuGH in seinen Entscheidungen zur TA-Luft² und zur Umsetzung der Grund- und Trinkwasserrichtlinien³ vor allem die fehlende Publizität und die Abänderbarkeit der Verwaltungspraxis bei der Handhabung normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften bemängelt und sei daher von einer ungenügenden Umsetzung durch die Bundesrepublik ausgegangen, weil subjektive Rechtspositionen nicht uneingeschränkt durchgesetzt werden könnten. Dies habe in der Literatur zu harscher Kritik geführt, die dem EuGH unter anderem vorwarf, ein in der Bundesrepublik etabliertes Instrument der Verwaltung nicht verstanden und in rechtsmißbräuchlicher Weise allein europäische Interessen durchgesetzt zu haben.

Andererseits habe auch das BVerfG Zweifel an der Bindungswirkung normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften geäußert und diese lediglich im Atomrecht für begrenzt zulässig gehalten. Nach *Hoppes* Ansicht gehe demgemäß auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit weiterhin davon aus, daß sämtliche Verwaltungsvorschriften Gegenstand und nicht Maßstab richterlicher Kontrolle seien und so auch keine Bindungswirkung entfalten würden. Daher sei allenfalls von einer partiellen Rücknahme gerichtlicher Kontrolle auszugehen. Insofern sei der Schluß, Richtlinien könnten niemals durch

¹BVerwG, Urt. v. 19.12.1985 - 7 C 65.82 - BVerwGE 72, 300 = DVBl. 1986, 190.

²EuGH, Urt. v. 30.05.1991 - Rs. C-361/88 u. C-59/89 - EuGHE 1991, I-2567 u. 1991 I-2607.

Verwaltungsvorschriften umgesetzt werden, voreilig. Vielmehr sei eine differenzierende Betrachtung erforderlich. Verwaltungsvorschriften würden nämlich dann ausreichen, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber objektiv-rechtliche Ziele verfolge. Der EuGH nehme dagegen viel zu schnell individualschützende Motive an, die dann tatsächlich eine Rechtsverordnung oder ein Gesetz erforderlich machen würden. Die TASI, die sich an der Abfallrahmenrichtlinie orientiere, regle mehr, als diese erfordere und stehe in dieser Hinsicht auch außerhalb der europarechtlichen Vorgaben. Demgemäß liege bei der TASI auch keine unzureichende Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie vor, so daß sie auch nicht gegen Europarecht verstoße.

„Die derzeitige Diskussion über die TASI spiegelt den Glaubenskrieg um ein blutrünstiges Thema wider, das die Abfallwirtschaft ins Wanken bringen kann“. So skizzierte der Diskussionsleiter Prof. Dr. Christoph Engel, Bonn, den derzeitigen Stand der Diskussion. Im Kern gehe es nämlich um die Frage, ob eine thermische Vorbehandlung des Abfalls vor der Verfüllung von Deponien erforderlich sei, mit der Folge, daß einige Deponien zu einem wertlosen Wirtschaftsgut werden würden. Nach Ansicht von Staatssekretär a. D. RA Dr. Franz Cromme, Berlin, sei dies zwar ein Aspekt der Diskussion, Kernpunkt sei jedoch die Frage der Wesentlichkeit. Demgemäß müßte das KrW-/AbfG ohne die TASI umsetzbar sein; da dies aber nicht der Fall sei, müsse man erhöhte Anforderungen an die TASI stellen. Dem fügte Prof. Dr. Thomas von Danwitz, Bochum, hinzu, daß der EuGH seinerzeit die Umsetzungskriterien von Richtlinien zwar neu definiert habe, inhaltlich aber immer die normative Verbindlichkeit bei der Umsetzung anzumahnen sei. In Deutschland sei dies aber kein Problem, da es hier ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Verwaltungsvorschriften gebe. Dagegen zeigte sich Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Münster, nicht von der Notwendigkeit von

³EuGH, Urt. v. 28.02.1991 – Rs. C-131/88 – EuGHE 1991, I-825.

normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften überzeugt, denn auch in dem sich ständig im Fluß befindenden Straßenverkehrsrecht würden Verordnungen voll und ganz ausreichen. Insofern stelle sich gerade auch im Hinblick auf die nahezu identischen Anforderungen von Verordnungen und Verwaltungsrichtlinien die Frage, warum man auf die schwächere Verwaltungsvorschrift ausweichen solle.

Die „Entwicklungen im europäischen Verwaltungsrecht“ leuchtete Prof. Dr. Albrecht *Weber*, Osnabrück, umfassend aus. Dabei ging er unter anderem besonders auf die Rückforderung von Beihilfen ein. Hier habe sich in der Vergangenheit das Problem gestellt, inwieweit die Regelungen des VwVfG mit den europarechtlichen Vorgaben zu vereinbaren seien. Vor allem bei der Rückforderung rechtswidrig zugestanderener Beihilfen sei umstritten gewesen, inwieweit das Europarecht nationalstaatliche Regelungen zum Vertrauensschutz habe verdrängen können. Nach der nunmehr ständigen Rechtsprechung des EuGH sei insbesondere dem Grundsatz der Effektivität der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht ein hoher Stellenwert einzuräumen. Andererseits werde nun auch im Europarecht ein Mindestmaß an Vertrauensschutz anerkannt. Dennoch führe die Rechtsprechung des EuGH regelmäßig zu einer einseitigen Abwägung, so daß hier die These von der Systematisierung durch Rechtsprechung ein ~~Widerspruchspunkt~~ ^{Widerspruchspunkt} sei. Die ~~These~~ ^{These} von Prof. Reimer von *Borries*, Bonn, geleiteten Diskussion stand vor allem der Begriff der Europäisierung des Gemeinschaftsrechts. In der Konsequenz bedeute Europäisierung, daß die Rechtsordnungen von fünfzehn Mitgliedstaaten auf Europa einwirken würden, machte Prof. Dr. Siegfried *Magiera*, Speyer, geltend. Insofern seien auch Verwerfungen zwischen einzelnen nationalstaatlichen Rechtsordnungen und der europäisierten Rechtsordnung der Gemeinschaft selbstverständlich. Dennoch müsse sich die Gemeinschaft aber auf einen mit dem Gemeinschaftsrecht konformen Rechtsvollzug verlassen können. Dem hielt *Engel* entgegen, daß der allgemeine Drang zur Europäisierung

unverständlich sei. Vielmehr sei es erforderlich, den Grundsatz der Subsidiarität wieder stärker zur Geltung zu bringen und lediglich auf die vom Gemeinschaftsrecht geforderten Ergebnisse abzustellen. In diesem Zusammenhang warf *Weber* die letztlich unbeantwortete Frage auf, inwieweit deutsches Verwaltungsverfahrenszumindest bei der Rückforderung von rechtswidrigen Beihilfen durch Gemeinschaftsrecht verdrängt werden könnte, vor allem aber wo die Anspruchsgrundlagen hierfür seien.

Die „Deutsch-niederländische Erdgasförderung und der Ems-Dollart-Vertrag“ waren Gegenstand der Ausführungen von Prof. Dr. Jörg Manfred *Mössner*, Osnabrück. Dieses nicht gerade im Zentrum des juristischen Alltagsgeschäfts liegende Thema habe durch ein Urteil des VG Hannover⁴ plötzlich an Beachtung gewonnen, sei doch das Land Niedersachsen auf die stolze Summe von 220 Millionen DM verklagt worden. Dabei sei die Ausbeutung der Bodenschätze unter der Emsmündung nach *Mössners* Worten jahrzehntelang der Grund für zahlreiche deutsch-niederländische Verträge, unter anderem auch für den 1962 geschlossenen Ems-Dollart-Vertrag, gewesen, der die Ursache für den späteren Rechtsstreit gesetzt habe. In diesem zwischen der Bundesrepublik und den Niederlanden geschlossenen Vertrag seien nämlich zwei elementar verschiedene Prinzipien der Rohstoffförderung, das Lagerstätten- und das Sondenprinzip, vermischt worden. Während nach dem Lagerstättenprinzip derjenige die Förderrechte habe, unter dessen Territorium die Rohstoffe lagern würden, könne nach dem Sondenprinzip jeder von seinem Territorium ausgehend soviel Rohstoffe gewinnen, wie ihm möglich sei. Dieses Prinzip berge aber die Gefahr in sich, daß ganze Rohstofffelder infolge Unterdrucks unwiederbringlich absacken. Daher seien die Niederlande und die Bundesrepublik unter Einbeziehung Niedersachsens im Ems-Dollart-Vertrag dazu übereingekommen, das Erdgas gemeinsam zu fördern. So seien zwischen 1961 und 1991 jährlich zwischen

39,5 und 81,4 Milliarden cbm Erdgas gefördert worden. Da aber die Erdgasvorkommen unter dem niederländischen Territorium größer gewesen seien, leistete die Bundesrepublik im Jahre 1980 eine Ausgleichszahlung an die Niederlande. Ob die durch die Ausgleichszahlung auf die Bundesrepublik kleiner ausfallende Förderquote nun wiederum zu einer dementsprechenden nachträglichen Rückzahlung bereits entrichteten Förderzinses führe und das der Klage stattgebende Urteil des VG Hannover richtig gewesen sei, konnte auch in der nachfolgenden Diskussion nicht abschließend erörtert werden.

Nachdem die ersten drei Referate vor allem *Rengelings* jetzige Tätigkeitsfelder streiften, schloß sich der Kreis wieder, als die kommunale Selbstverwaltung - mit der sich der Jubilar besonders während seiner Tätigkeit in Münster auseinandergesetzt hatte - Gegenstand der verbleibenden ~~Erörterungen~~ ^{Erörterungen} ~~war~~ knüpfte RA Prof. Dr. Bernhard *Stüer*, Münster/Osnabrück, an *Rengelings* frühere Tätigkeit an und erläuterte intensiv die „Gebietsreform in den neuen Ländern“. Gebietsreformen seien zwar vom Ansatz her zumeist unumstritten, jedoch zeigten die Erfahrungen in den alten Ländern, daß sie in problematischen Fällen selbst nach Jahren von den Bürgern noch nicht akzeptiert werden würden und unter diesen Voraussetzungen dann aufgrund der von ihr verursachten Integrationsverluste zum Scheitern verurteilt seien. Nicht erst seit dem Debakel um die Länderehe Berlin-Brandenburg sei es daher erforderlich, daß Gebietsreformen umfassend politisch vorbereitet und die Gründe des Gemeinwohls allen plausibel nahegebracht werden müßten, denn bei derartigen Vorhaben gehe es im Grunde um Recht als geronnene Politik. Zwar habe das BVerfG die Grundsätze des Gemeinwohls konkretisiert, doch habe dies nichts an der schwierig vorzunehmenden Trennung zwischen Recht und Politik geändert.

Zu diesen allgemeinen Problemen sei in den neuen Bundesländern hinzugekommen, daß wegbrechende soziale Strukturen,

⁴VG Hannover, Urt. v. 24.02.1997 - # -.

insbesondere hohe Arbeitslosigkeit, die Durchführung jeglicher Reformen stark belastet haben. Daher hätte bei der Gebietsreform sehr behutsam vorgegangen werden müssen, um ein völliges Zerschlagen der gewachsenen kommunalen Strukturen zu vermeiden und das erforderliche Engagement der Bürger zu erhalten. Unter diesen Prämissen habe die Kreisgebietsreform der neuen Länder dazu geführt, daß die aus den 189 bisher bestehenden Kreisen 87 neue Kreise gebildet worden seien. So habe sich die durchschnittliche Einwohnerzahl der neuen Kreise von 56.000 auf 122.000 mehr als verdoppelt. Während aber in den alten Bundesländern 30 % aller Kreise mehr als 200.000 Einwohner hätten, sei dies in den neuen Ländern bei nur zwei Kreisen der Fall. Des weiteren hätten knapp 30 % der Kreise in den neuen Ländern weniger als 100.000 und nur 25 % mehr als 150.000 Einwohner, was besonders auf die häufig dünne Besiedelung der neuen Bundesländer zurückzuführen sei.

Vor allem Fragen bezüglich der Anhörung der betroffenen Kreise und Gemeinden hätten zu verschiedenen Verfassungsbeschwerdeverfahren geführt. So habe beispielsweise der VerfGH Leipzig festgestellt, daß das Anhörungsrecht zum Kern der institutionellen Garantie der Gemeinden und Kreise gehöre und dementsprechend konkludent von der Verfassung mitumfaßt sei⁵. Gebietsänderungen seien daher nur nach vorheriger Anhörung der Betroffenen möglich. Ähnlich habe sich der VerfGH Dessau geäußert, der allerdings maßgeblich auf die unmittelbare Betroffenheit abgestellt und daher die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen habe⁶. In diesem Sinne seien die Beschwerdeführer nach *Stüers* Worten regelmäßig auch in den Fällen erfolglos geblieben, in denen sie allein eine fehlerhafte Bestimmung des Kreissitzes gerügt hätten.

Grundsätzlich als positiv habe es sich erwiesen, die Verfassungsgerichte bei den Beisitzern zwischen Juristen und Laien paritätisch zu besetzen, denn dies habe für die Gerichte

⁵VerfGH Leipzig, Urt. v. 23.06.1994 – Vf. 22-VIII-93 – SächsVBl. 1994 179 und 226.

⁶VerfGH Dessau, Urt. v. 31.05.1994 – LVG 2/93 –; Urt. v. 31.05.1994 – LVG 1/94 –.

zu einer nicht unerheblichen Steigerung des praktischen Bezugs geführt. Für die noch ausstehende zweite Runde der kommunalen Gebietsreform in den neuen Bundesländern empfahl *Stüer* Zurückhaltung. Insbesondere für die Fälle der unbewältigten Stadt-Umland-Problematik sei es erforderlich, daß auch bei gegenläufigen Interessen ein vernünftiger, am Gemeinwohl orientierter Ausgleich erreicht werde.

„Grundfragen der kommunalen Verwaltungsreform“ standen im Mittelpunkt der Ausführungen von Prof. Dr. Jörn *Ipsen*, Osnabrück. Aus vielerlei Gründen befände sich die Kommunalverwaltung derzeit in einem tiefgreifenden Umstrukturierungsprozeß, wobei vier Grundströmungen die Reform maßgeblich beeinflussen würden. Zunächst müßte die stetig wachsende Europäisierung von allen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften bewältigt werden. Daneben ständen die nun in nahezu allen Bundesländern eingeführte Direktwahl als unmittelbar wirkende Hauptänderung sowie die Ökonomisierung und die Privatisierung der Verwaltung. Bei diesen Änderungen haben sich die Führung und das Personal der Verwaltung, denen es schwerfiele, mit den Neuerungen umzugehen, als Problemkreise herauskristallisiert. Heute sei eine Verwaltung gefragt, die zwar mehr leiste, dabei aber weniger koste. Der festzustellende Siegeszug der betriebswirtschaftlichen Theorie habe aber auch seine Schattenseiten, denn die erste Aufgabe der Behörden sei der Gesetzesvollzug, an dem sich ihr ganzes Handeln zu orientieren habe. Dabei dürfe nicht unberücksichtigt bleiben, daß Verwaltung zu weiten Teilen auch Eingriffsverwaltung sei. In diesen Bereichen sei die verschiedenen betriebswirtschaftlichen Ansätzen zu Grunde liegende Vertragsverwaltung nicht durchführbar. Des weiteren stehe die wachsende Privatisierung der durch die plebiszitären Elemente angestrebten Demokratisierung der Verwaltung diametral gegenüber. Ein weiteres Problem sei, so *Ipsen*, daß primär ein allgemeiner Sparzwang - von der verstärkten Bürgerbeteiligung

abgesehen - die eigentliche Triebfeder der derzeitigen Reformbestrebungen sei. Dies könne bei einer langfristigen Betrachtung aber nicht gesund sein.

„Man könne mit Stolz über die Daseinsvorsorge in Deutschland sprechen“, eröffnete Prof. Dr. Rüdiger *Breuer* die Diskussion. Nach seinen Erfahrungen sei es in den anderen europäischen Staaten wesentlich schlechter um sie bestellt. Historisch gesehen habe vieles was privatrechtlich begonnen hätte, im Laufe der Zeit zu Mißständen geführt. Daraufhin sei im Zuge des Liberalismus die Selbstverwaltung entstanden. Vor diesem Hintergrund würden sich auch heute Privatunternehmen als Ersatz kommunaler Selbstverwaltung vielfach kontraproduktiv auswirken. Der vorherrschenden Deregulierung stände er demgemäß auch sehr skeptisch gegenüber. So habe er mittlerweile den Eindruck gewonnen, daß vielerorts das Kind mit dem Bade ausgeschüttet werde. Wünschenswert wäre daher eine „von unten“ kommende deregulierend wirkende Initiative. Dazu sei es aber erforderlich, den Bürger selbst zu aktivieren. In diesem Zusammenhang bemängelte *Magiera* den Begriff „Kundenorientierung“, denn der Bürger habe nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Insofern sei aber gegen praktizierte Bürgerorientierung nichts einzuwenden, wenn dabei das Recht das für die Verwaltung maßgebliche Steuerungsinstrumente ~~in diesem~~ ~~beziehe~~ doch skeptischen Worten oblag dem Jubilar das Schlußwort. Symposien spiegelten den Diskussionsstand zeitnah wider, so *Rengeling*, und würden das wichtige Gespräch zwischen Wissenschaft und Praxis fördern. Als er aber zum erstenmal von einem Symposium zu Ehren seiner Person erfahren habe, sei er zunächst erschrocken, schließlich aber sehr stolz gewesen. Nun habe er den Teilnehmern - besonders den maßgeblichen Organisatoren, *Ipsen* und *Stüer* - zu danken, denn alle Beteiligten hätten ihm Zeit und Schaffenskraft geschenkt - und dies seien in der heutigen Zeit nicht hoch genug einzuschätzende Güter.