

# Das abfallrechtliche Anlagengenehmigungsverfahren in Japan: Lösungsansätze zur Formalisierung des informellen Vorverfahrens

*Julia Walkling*

- I. Einleitung
- II. Informelles Verwaltungshandeln in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren
- III. Die Normierung des abfallrechtlichen Vorverfahrens in Japan
  1. Hintergründe der Normierung
  2. Ziel der Normierung
  3. Umsetzung der Normierung
  4. Beurteilung der Normierung
- IV. Die Regelungssituation in Deutschland
- V. Fazit und Ausblick für die deutsche Rechtsordnung

## I. EINLEITUNG

Das komplexe und oft langwierige Genehmigungsverfahren für umweltrelevante Anlagen wird von Vorhabenträgern als Investitionshemmnis betrachtet. Dagegen befürchten die Nachbarn solcher Anlagen, daß ihre Interessen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Aus dieser Problematik, die in Deutschland wie auch in Japan besteht, resultieren Anforderungen an das Handeln von Genehmigungsbehörden, die mit dem herkömmlichen rechtlichen Instrumentarium nicht zu bewältigen sind. Hier liegt der Ansatzpunkt für informelles Verwaltungshandeln: scheinbar unverbindliche Kontakte zwischen Behörden und Vorhabenträgern im Vorfeld des gesetzlichen Genehmigungsverfahrens.

Während diese Form des behördlichen Handelns in der deutschen Verwaltungsrechtslehre erst zu Beginn der 1980er Jahre Beachtung gefunden hat,<sup>1</sup> bildet sie schon seit der Meiji-Zeit einen festen Bestandteil des japanischen Verwaltungsrechts.<sup>2</sup> Seit den 1960er Jahren werden bestimmte Formen informeller Vorgehensweisen unter dem Begriff *gyōsei shidō* (zumeist übersetzt mit „Verwaltungsanleitung“) zusammengefaßt. Schätzungen zufolge macht das Vorgehen in Form von *gyōsei shidō* 70-80 % der gesamten Verwaltungstätigkeit aus. Nach langen Jahren kontroversen Diskurses über die rechtliche Behandlung dieser allgegenwärtigen Praxis sind im Zuge des Erlasses des japanischen Gesetzes über das Verwaltungsverfahren<sup>3</sup> im Jahr 1993 erstmals eine

---

1 Insofern begriffsprägend E. BOHNE, Der informale Rechtsstaat (Berlin 1981).

2 Vgl. dazu nur G. FOLJANTY-JOST, *Gyōsei Shidō*, in: Antoni et al. (Hrsg.), Referate des VII. Deutschen Japanologentages (Hamburg 1988) 99; H. SHIONO, *Gyōsei-hō I* [Verwaltungsrecht Band I] (2. Auflage, Tokyo 1999) 165.

3 *Gyōsei tetsuzuki-hō*, Gesetz Nr. 88/1993; dt. Übersetzung: Gesetz über das Verwaltungsverfahren, nachfolgend: GVwVf. Eine Übersetzung durch Y. Sakurada / T. Bölicke ist in der Zeitschrift für Japanisches Recht Nr. 5 (1998) 169-188 abgedruckt.

Legaldefinition sowie allgemeine Regelungen für die Durchführung<sup>4</sup> eingeführt worden. Nach Art. 2 Nr. 6 GVwVf sind Verwaltungsanleitungen Anleitungen, Empfehlungen, Ratschläge oder andere Handlungen, die keine Verfügungen darstellen und mittels derer eine Verwaltungsbehörde innerhalb des ihr übertragenen Aufgabebereichs und ihrer Zuständigkeit zur Verwirklichung eines bestimmten Verwaltungsziels die Vornahme oder Unterlassung einer bestimmten Handlung durch eine bestimmte Person anstrebt.

Wie *gyôsei shidô* in der abfallrechtlichen Genehmigungspraxis in Japan vorkommt und welche rechtliche Behandlung es im Bereich des japanischen Abfallrechts erfahren hat, soll im folgenden dargestellt werden. Um eine rechtsvergleichende Betrachtung zu ermöglichen, wird anschließend kurz das entsprechende informelle Vorgehen in Deutschland dargestellt. Anhand der Erkenntnisse zum japanischen Recht wird letztlich ein Ausblick für den Umgang mit informellem Verwaltungshandeln in Deutschland gewagt.

## II. INFORMELLES VERWALTUNGSHANDELN IN UMWELTRECHTLICHEN GENEHMIGUNGSVERFAHREN

Speziell in Genehmigungsverfahren für umweltrelevante Anlagen finden sich in Japan und in Deutschland ähnliche informelle Vorgehensformen im Vorfeld des gesetzlichen Genehmigungsverfahrens. Bevor der vollständige Antrag bei der zuständigen Behörde eingereicht wird, sucht der Antragsteller den Kontakt zur Behörde auf informeller Ebene, um Informationen und Hilfestellungen für ein erfolgreiches Genehmigungsverfahren zu erlangen. Dabei werden die notwendigen Antragsunterlagen sowie deren Erstellung erläutert, die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen erörtert und schließlich die Erfolgsaussichten des Vorhabens im anschließenden Genehmigungsverfahren geklärt. In dieser Phase werden zwischen der Behörde und dem antragstellenden Unternehmen die Weichen für das folgende Genehmigungsverfahren gestellt.

Für die Behörde hat dieses Vorgehen den Vorteil, daß der Bearbeitungszeitraum erweitert wird. Seit der Einführung des GVwVf ist die japanische Verwaltung angehalten, Fristen für die Überprüfung von Antragsunterlagen festzulegen.<sup>5</sup> Durch das Rotationssystem im Personalkörper der japanischen Verwaltung fehlt mitunter Routine bei der Bearbeitung von komplexen Sachverhalten, weswegen die Einhaltung von Bearbeitungszeiten oftmals mit Schwierigkeiten verbunden ist. Positiv ist für die Behörde zudem, daß potentielle Genehmigungshindernisse im Vorfeld des gesetzlichen Verfahrens ausgeräumt werden können, so daß eine offizielle Ablehnung des Genehmigungsantrages vermieden wird. Dadurch bleibt es dem öffentlich Bediensteten erspart, eine rechtlich angreifbare Verwaltungshandlung vorzunehmen.

---

4 Vgl. die Regelungen zur Verwaltungsanleitung im GVwVf, Teil IV, Art. 32-36.

5 Vgl. Art. 6 GVwVf.

Die offizielle Ablehnung des Antrages zu vermeiden, liegt aus finanziellen Gründen auch im Interesse des Antragstellers. Für die Bearbeitung eines Genehmigungsantrages wird von der japanischen Verwaltung eine Gebühr erhoben, die unabhängig vom Ausgang des Genehmigungsverfahrens anfällt. Diese Gebühr ist erneut zu entrichten, wenn derselbe Antrag in korrigierter Fassung eingereicht wird. Da ein negativ beschiedener Antrag den Antragsteller nicht nur Geld, sondern auch Zeit kostet, bilden die im Vorgespräch mit der Behörde erhaltenen Einschätzungen hinsichtlich der Erfolgchancen des Antrags einen wichtigen verfahrensökonomischen Aspekt des informellen Vorverfahrens. Eine zusätzliche Zeit- und Kostenersparnis ergibt sich durch die Hilfe seitens der Verwaltung bei der Erstellung der Antragsunterlagen.

Die wichtigste Funktion des Vorverfahrens liegt jedoch in der Vermittlung zwischen den widerstreitenden Interessen von Antragsteller und potentiell Betroffenen. Die Flexibilität des Kontakts außerhalb des gesetzlichen Verfahrens ermöglicht situationsbezogene Lösungen, mit denen die Akzeptanz für das Verwaltungshandeln bei den direkten Adressaten erhöht<sup>6</sup> und Konfliktpunkte im Verhältnis zu Drittbetroffenen ausgeräumt werden können. Die Verwaltung leitet Einwendungen der potentiell Betroffenen als informelle Verhaltensempfehlung an die Vorhabenträger weiter. Daher können die Belange der Bürger frühzeitig in den Planungsprozeß einbezogen und die Chancen einer Konsensbildung zwischen den divergierenden Interessen gesteigert werden. Auf diese Weise kommt dem Einsatz von *gyōsei shidō* die Funktion eines konsensualen Streitvermeidungsinstrumentes (*gōi ni motozuku funsō kaisetsu shudan*) zu.<sup>7</sup>

Diese positiven Aspekte dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich dieser Verfahrensteil in einer rechtlichen Grauzone bewegt und Gefahren in rechtsstaatlicher Hinsicht birgt. Im Hinblick auf die fehlenden rechtlichen Rahmenbedingungen für die Durchführung des Vorverfahrens liegt die Gefahr der Verletzung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nahe.<sup>8</sup> Angesichts dieser Gefahr sind in Japan wie auch in Deutschland Bestrebungen unternommen worden, um das informelle Vorverfahren zu formalisieren. Neben den allgemeinen Regeln<sup>9</sup> zu *gyōsei shidō* im

---

6 Vgl. zu diesem Aspekt H. ODA, *Japanese Law* (2. Aufl., New York 1999) 56 f.

7 Y. ISONO, *Umweltpolitik der Kommunen – Zur Arbeitsteilung von Zentralstaat und Kommunen*, in: G. Foljanty-Jost (Hrsg.), *Ökologische Strategien Deutschland/Japan* (Opladen 1996) 155 (169 f.); H. USHIJIMA, *Gyōsei to shijin no aida no funsō kaiketsu shudan toshite no gyōsei shidō no kinō* [Die Funktionen von *gyōsei shidō* als Konfliktlösungsmittel zwischen Verwaltung und Privatpersonen], in: *Kikan gyōsei kanri kenkyū* 76 (Bessatsu) (1996) 24.

8 G. FOLJANTY-JOST, *Informelles Verwaltungshandeln: Schlüssel effizienter Implementation oder Politik ohne Politiker?*, in: Menzel (Hrsg.), *Im Schatten des Siegers: JAPAN, Ökonomie und Politik* (Frankfurt 1989) 171 (178).

9 Art. 32 ff. GVwVf. Ausführlich dazu L. KÖDDERITZSCH, *Das neue Verwaltungsverfahrensgesetz in Japan – Versuch einer ersten Bilanz*, in: *Zeitschrift für Japanisches Recht* 2 (1996) 131 ff.

GVwVf sind in Japan spezielle Regelungen in das AbfallG aufgenommen worden, um die es im folgenden geht.

### III. DIE NORMIERUNG DES ABFALLRECHTLICHEN VORVERFAHRENS IN JAPAN

Eine Normierung des informellen Vorverfahrens erfolgte in Japan im Zuge der Reform des japanischen Abfallgesetzes (*haiki-butsu shori-hô*<sup>10</sup>) am 18.6.1997. Art. 15 IV-VI AbfallG trifft Regelungen zur Konfliktmittlung bzw. zur Beteiligung Drittbetroffener, mit denen die bis dahin auf informeller Ebene durchgeführten Vorbesprechungen (*jizen sôdan*) erstmals gesetzlich erfaßt wurden.

#### 1. Hintergründe der Normierung

Hintergrund und Anlaß der Reform des japanischen AbfallG im Jahr 1997 waren gravierende Umweltverschmutzungen, die durch zunehmende illegale Abfallentsorgung<sup>11</sup> und den Betrieb nicht umweltverträglicher Entsorgungsanlagen während der Entwicklungsphase der Industrie in den 1980er Jahren hervorgerufen worden waren.<sup>12</sup> Angesichts evidenter Umweltschäden entwickelte sich ein grundlegendes Mißtrauen der Bürger gegenüber der Verwaltungspraxis der Gebietskörperschaften im Bereich der Genehmigung und der Kontrolle von Abfallbeseitigungsanlagen.<sup>13</sup> Immer öfter organisierten betroffene Bürger Widerstände gegen den Betrieb von Deponien und Entsorgungseinrichtungen, was insbesondere die Errichtung neuer Anlagen zu einem politisch brisanten Thema machte.<sup>14</sup> Die Ursache für diesen Teufelskreis wird im Vollzug des AbfallG vor der Reform gesehen.<sup>15</sup>

10 *Haiki-butsu no shori oyobi seisô ni kan suru hôritsu*, Gesetz Nr. 137/1970 vom 25.12.1970; dt. Übersetzung: Gesetz über die Abfallbeseitigung und das Reinigungswesen, nachfolgend: AbfallG.

11 Während es im Jahr 1993 274 Fälle illegaler Abfallentsorgung gab, stieg die Anzahl bis 1997 auf 855. 1998 wurden sogar 1,197 Fälle gezählt (Quelle: Japanisches Umweltministerium). Bemerkenswert an dieser Entwicklung ist, daß sie im Jahr 1998, also nach der Reform des AbfallG, ihren Höhepunkt erreichte.

12 Y. SUTÔ, *Sangyô haiki-butsu gyôsei to jôrei/yôkô* [Industrieabfallverwaltung und Satzungen bzw. Verwaltungsrichtlinien], in: *Jurisuto* 1120 (1997) 66 (68); ISONO (Fn. 7) 155 (160 f.).

13 A. FUKUSHI, *Shobun shisetsu ritchi tetsuzuki* [Ansiedlungsverfahren für Beseitigungsanlagen], in: *Jurisuto* 1120 (1997) 53 (54) 4; M. INOUE, *Sanpai shori shisetsu setchi ni miru dôsei mondai* [Probleme des Zustimmungssystems hinsichtlich des Errichtungsverfahrens von Industrieabfallbeseitigungsanlagen], *Indasuto* 8 (2002) (Tokushû) 30.

14 M. DERNAUER / T. ICHINOSE, Das japanische Recyclingrecht, in: *Zeitschrift für Japanisches Recht* 14 (2002) 53 (58).

15 FUKUSHI (Fn. 13) 53.

a) *Das gesetzliche Genehmigungsverfahren vor 1997*

Prägend für das gesetzliche Genehmigungsverfahren vor 1997 war dessen Ausgestaltung nach dem Modell der sog. „Polizeigenehmigung“. Danach ergeht die Genehmigung als gebundene Entscheidung bei Übereinstimmung mit den gesetzlichen Anforderungen ohne Rücksicht auf besondere Umstände im Einzelfall.<sup>16</sup> Die landesweit einheitlichen Umweltgesetze sind zwar so gestaltet, daß sich bei Einhaltung der Grenzwerte keine Gefahren ergeben. Jedoch entstehen durch die geographische Gestalt und die Besiedlungsstruktur Japans lokale Anforderungen an die Abfallbeseitigung, die erheblich voneinander abweichen.

Wie auch in Deutschland garantiert die Japanische Verfassung<sup>17</sup> in Art. 92 die kommunale Selbstverwaltung. Dennoch ließen sich die gesetzlich programmierten Ergebnisse aufgrund der mangelnden Autonomie der Gebietskörperschaften bei der Erledigung ihrer örtlichen Angelegenheiten nicht auf kommunaler Ebene korrigieren. Grundsätzlich steht den Gebietskörperschaften zwar die Möglichkeit zu, Satzungen (*jôrei*) oder allgemeine Regelungen (*kisoku*) zu erlassen.<sup>18</sup> Dieses Recht wird in Art. 94 Verf begründet, wonach die Gebietskörperschaften selbst über ihr Vermögen bestimmen, ihre Angelegenheiten erledigen, die Verwaltung ausüben und im Rahmen des Gesetzes Satzungen erlassen können.<sup>19</sup> Die Satzungen der Selbstverwaltungsorgane werden vom Präfektur- bzw. Gemeinderat beschlossen und entfalten unmittelbare Außenwirkung gegenüber dem Bürger.<sup>20</sup> Die Industriebabfallbeseitigung gehört jedoch nicht zu den eigenen Angelegenheiten der Gebietskörperschaften, sondern zu den Organauftragsangelegenheiten. Da der Zentralregierung in diesem Bereich umfassende Aufsichts- und Weisungsrechte zustehen, ist die Satzungscompetenz der Gebietskörperschaften erheblich eingeschränkt. Eine zusätzliche Beschränkung beim Erlass kommunaler Satzungen ergibt sich aus dem Vorbehalt der Gesetzeskonformität. Nach der Lehre vom Befassungsrecht (*sensen ryôiki setsu*) können eigene Satzungen der Gebietskörperschaften ohne spezielle gesetzliche Ermächtigung nur erlassen werden, wenn nicht schon eine entsprechende landesgesetzliche Regelung besteht.<sup>21</sup> Nach der Recht-

---

16 FUKUSHI (Fn. 13) 53; T. HAGAMI, *Haiki-butsu shori shisetsu no ritchi ni kankei suru jôrei no genjô* [Aktuelle Situation der Satzungen zur Ansiedelung von Abfallbeseitigungsanlagen], in: *Hôrei kaisetsu shiryô sôran* 234 (2001) 107 (108).

17 Deutsche Übersetzung bei G. FRANZ, *Staatsverfassungen* (Darmstadt 1975) 542. Im folgenden abgekürzt als Verf.

18 Vgl. dazu N. HARADA, *Chihô jichi no hô to shikumi* [Recht und System der örtlichen Selbstverwaltung] (3. Aufl., Tokyo 2001) 162; L. KÖDDERITZSCH, *Die Rolle der Verwaltungsvorschriften im japanischen Verwaltungsrecht*, in: *Beiträge zum ausländischen und vergleichenden öffentlichen Recht*, Band 7 (Baden-Baden 1995) 70.

19 Über den Inhalt der kommunalen Angelegenheiten werden allerdings keine Aussagen getroffen.

20 T. NIIMURA, *Bürgerabstimmungen in Japan*, in: *Zeitschrift für Japanisches Recht* 12 (2001) 170 (179).

21 KÖDDERITZSCH (Fn. 18) 66.

sprechung des Obersten Gerichtshofs zum Befassungsrecht ist eine Verschärfung der gesetzlichen Regelungen durch Satzungen der Gebietskörperschaften (*uwanose jōrei*) dann nicht zulässig, wenn durch die gesetzliche Vorgabe ein landesweit einheitlicher Zustand erreicht werden soll.<sup>22</sup> Da technische Standards in den abfallrechtlichen Vorgaben ein landesweit einheitliches Niveau gewährleisten sollten, konnten diese nicht auf Selbstverwaltungsebene geändert werden. Hinsichtlich der sonstigen Umweltaspekte und des Verfahrens wurden dagegen in bestimmtem Maße Regelungen durch die Gebietskörperschaften erlaubt. So konnten in einigen Präfekturen Satzungen erlassen werden, die ein Bürgerbeteiligungsverfahren einführten.<sup>23</sup> Somit waren zwar einige Bereiche des Abfallrechts offen für eigene Regelungen der Gebietskörperschaften, jedoch wurden solche Nischen nur äußerst selten von den Gemeinden und Präfekturen genutzt. Den Grund dafür bildeten Schwierigkeiten bei der Bestimmung der für kommunale Satzungen offenen Bereiche. Aus Sorge um die Unwirksamkeit der Regelung vermieden die Gebietskörperschaften den Erlass von Satzungen zugunsten von verwaltungsinternen Regelungen daher weitestgehend.<sup>24</sup>

Ein weiterer Mangel des gesetzlichen Genehmigungsverfahrens vor 1997 lag darin, daß es keine zwingende Beteiligung der Öffentlichkeit vorsah. Mitspracherechte Betroffener in Genehmigungsverfahren wurden in Japan erstmals in den 1970er Jahren gefordert. Da sich das Bewußtsein für subjektive Rechte in der japanischen Bevölkerung seit der Einführung des modernen Rechtssystems ständig fortentwickelte,<sup>25</sup> sind Partizipationsforderungen immer häufiger und dringlicher geworden. Dennoch war in

---

22 Vgl. dazu Oberster Gerichtshof vom 10.09.1976, Keishū 29-8-489.

23 Vgl. etwa die Satzung der Präfektur *Fukuoka* zur Streitvermeidung bzw. -schlichtung bei der Errichtung von Abfallbeseitigungsanlagen (*Fukuoka-ken haiki-butsu shori shisetsu no setchi ni kakaru funsō no yobō oyobi chōsei ni kan suru jōrei*) vom 13.7.1991 sowie die diesem Beispiel folgenden Satzung zur Streitvermeidung bei der Errichtung usw. von Beseitigungsanlagen von Industrieabfällen der Stadt *Shinagawa* in der Präfektur *Saitama* (*Sangyō haiki-butsu shori shisetsu no setchi nado no funsō yobō ni kan suru jōrei*) vom 1.5.2001.

24 Y. KITAMURA, *Jichi-tai kankyō gyōsei-hō* [Umweltverwaltungsrecht der Selbstverwaltungskörperschaften] (2. Aufl., Tokyo 2001) 42; K. UGA, *Gyōsei tetsuzuki / jōhō kōkai* [Verwaltungsverfahren / Informationsveröffentlichung], in: *Gyōsei-hō Kenkyū Soshō* 13 (1999) 23.

25 Nach traditioneller Rechtsauffassung vor der Modernisierung des japanischen Rechts wurde unter „Recht“ ausschließlich eine bindende Handlungsaufforderung verstanden. Daraus einen subjektiven Anspruch abzuleiten, entsprach nicht dem japanischen Rechtsempfinden; vgl. dazu H.-P. MARUTSCHKE, Einführung in das japanische Recht (München 1999) 21. Aus diesem Grund kann der Wunsch nach Beteiligung nur auf einer veränderten Rechtsauffassung beruhen; so auch Y. NARITA, Der Wandel der kommunalen Selbstverwaltung im Nachkriegsjapan und der Trend zu einer neuerlichen Dezentralisation, in: Burmeister (Hrsg.), *Verfassungsstaatlichkeit*, FS Stern (München 1997) 211 (222) und B. TAKADA, Der Rechtsstaatsgedanke und die Vorstellung vom Verwaltungsverfahren, in: Blümel / Merten / Quaritsch (Hrsg.), *Verwaltung im Rechtsstaat*, FS Ule (Köln 1987) 393 (416).

der bis 1997 gültigen Fassung des AbfallG eine Beteiligung von potentiell betroffenen Dritten in keiner Weise vorgesehen.<sup>26</sup>

Dieser Mißstand wurde auch nicht durch die Einführung eines allgemeinen Beteiligungsrechts in Form der öffentlichen Anhörung in Art. 10 GVwVf beseitigt. Danach müssen bei der Bescheidung eines Antrages weitere Personen angehört werden, sofern in dem für die Antragstellung einschlägigen Gesetz vor der Erteilung einer begünstigenden Verfügung eine Berücksichtigung von Drittinteressen vorgesehen ist. Entsprechend dem System der Polizeigenehmigung war im AbfallG a.F. eine Berücksichtigung von Drittinteressen jedoch nicht vorgesehen. Deswegen hielt das seinerzeit<sup>27</sup> für den Abfallbereich zuständige Ministerium für Wohlfahrt und Arbeit Art. 10 GVwVf im Genehmigungsverfahren nach dem AbfallG nicht für anwendbar.<sup>28</sup>

b) *Die Rolle des informellen Verfahrens vor der Reform*

Diese Defizite wurden unter dem AbfallG a.F. durch das informelle Vorverfahren abgemildert. Im Rahmen der Vorgespräche zwischen der Genehmigungsbehörde und dem Antragsteller wurde das geplante Vorhaben anhand der vom Vorhabenträger eingereichten Unterlagen vorab geprüft. In diesem Rahmen konnten betroffene Bürger, sofern sie von den Planungen erfuhren, ihre Bedenken gegen das Projekt bei der Genehmigungsbehörde vortragen. Nach einer summarischen Prüfung der Berechtigung durch die Behörde wurden stichhaltige Einwände im Wege einer Verhaltensempfehlung an den Vorhabenträger weitergegeben. Als Ersatz für die fehlenden gesetzlichen Beteiligungsrechte vermittelte die Verwaltung so auf informeller Ebene zwischen Bürgern und Unternehmen.<sup>29</sup>

Bei diesen Kontakten handelte es sich um einen festen Bestandteil des Verfahrensablaufs, der jedoch nicht ohne rechtliche Bedenken zu betrachten ist. Ob die Genehmigungsbehörde die Eingaben der Nachbarn der geplanten Anlage berücksichtigte, stand mangels gesetzlicher Regelung dieses Verfahrensteils ausschließlich in ihrem Ermessen. Daher waren Willkür und fehlende Transparenz zu befürchten. Zwar sind im GVwVf Regelungen aufgenommen worden, um *gyôsei shidô* in rechtsstaatliche Bahnen zu lenken.<sup>30</sup> Diese Regelungen sind jedoch vorrangig auf die Beziehung zwischen der

---

26 T. MURATA, *Haiki-butsu shori shisetsu to jûmin no sanku* [Abfallbeseitigungsanlagen und Bürgerbeteiligung], in: *Toshi mondai kenkyû* 599 (2000) 70 (71).

27 Die Kompetenzen im Umweltbereich sind in Japan auf verschiedene Ministerien und Ämter verteilt. Am 1.1.2002 ist die Zuständigkeit für den Abfallbereich vom Ministerium für Arbeit und Wohlfahrt (*Kôsei rôdô-shô*) auf das 2001 vom Umweltamt zum Ministerium aufgewertete Umweltministerium (*Kankyô-shô*) übergegangen.

28 Diese Auffassung wurde in einer Notiz, die durch das Ministerium an alle Präfekturen versandt wurde (*kôsei-shô sangyô haiki-butsu taisaku tsûchi*) deutlich gemacht; vgl. dazu Y. KITAMURA, *Kankyô seisaku hômu no jissen* [Das Recht der Umweltpolitik in der Praxis] (Tokyo 1997) 71.

29 ISONO (Fn. 7) 155 (170).

30 Vgl. Art. 32 ff. GVwVf.

Behörde und dem direkten Adressaten zugeschnitten, so daß die Schutzmechanismen ausschließlich in diesem Verhältnis zur Anwendung kommen.

c) *Systematisierung des Vorverfahrens durch Verwaltungsrichtlinien*

Um Willkür und fehlender Transparenz entgegen zu wirken, wurden von den lokalen Selbstverwaltungsträgern im ganzen Land Richtlinien für die Durchführung von *gyōsei shidō* erlassen (sog. *shidō yōkō*), die das informelle Vorgehen strukturieren sollten.<sup>31</sup>

aa. Rechtsnatur der Verwaltungsrichtlinien

Die Verwaltungsrichtlinien für die Durchführung von *gyōsei shidō* gehören rechtlich zu der Gruppe der Verwaltungsvorschriften. Diese werden von den Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsautonomie zur Regelung der lokalen Vorgänge erlassen, ohne daß dafür im Einzelfall eine spezielle gesetzliche Grundlage erforderlich ist.<sup>32</sup> Da es sich bei den Verwaltungsvorschriften lediglich um einen Regelungsansatz zur Systematisierung des informellen Verwaltungshandelns und nicht um Rechtsnormen im eigentlichen Sinn handelt, können die Richtlinien als behördeninterne Regelungen ohne Rechtsgrundlage dem Bürger gegenüber keinerlei rechtliche Bindungen entfalten.<sup>33</sup>

bb. Aufgabe und Ziel der Verwaltungsrichtlinien

Diese Richtlinien enthielten genaue Vorgaben für den zeitlichen Ablauf des Vorverfahrens sowie für die einzubeziehenden Parteien.<sup>34</sup> Durch die Vereinheitlichung der Interaktion zwischen Verwaltung und Antragsteller sollte die Fairneß der behördlichen Forderungen bzw. Empfehlungen sowie die Gleichbehandlung der einzelnen Fälle sichergestellt werden. Obgleich die Gestaltung des Vorverfahrens sowie die Art und Weise der Beteiligung von betroffenen Parteien in den verschiedenen Präfekturen variierten, stimmte die Struktur der außergesetzlichen Beteiligungssysteme im Grundsatz in allen Verwaltungsbezirken überein. Adressat der Verwaltungsrichtlinien war stets der zukünftige Antragsteller, der danach zusätzliche, gesetzlich nicht vorgesehene Genehmigungsbedingungen erfüllen mußte.

31 ISONO (Fn. 7) 155 (165 f.); zu der Strukturierungsfunktion der Verwaltungsrichtlinien vgl. USHIJIMA (Fn. 7) 24 (26).

32 J. TETSUNO, *Yōkō gyōsei/gyōsei shidō kara jichi rippō ni motozuku gyōsei he no tenkan* [Der Wechsel von der Richtlinienverwaltung bzw. *gyōsei shidō* zu einer auf Selbstverwaltungsrecht beruhenden Verwaltung], in: *Jichi fōramu* 509 (2002) (Tokushū), 32.

33 HARADA (Fn. 18) 179 f.; KITAMURA (Fn. 24) 41.

34 Vgl. z.B. die Verwaltungsrichtlinien für die Durchführung von *gyōsei shidō* im Hinblick auf eine angemessene Entsorgung von Industrieabfällen (*Sangyō haiki-butsu tekisei shori shidō yōkō*) in den Präfekturen *Aichi* (von 01/2002), *Tōyama* (von 11/1998) und *Ishikawa* (ohne Datum) sowie die Verwaltungsrichtlinien für die Durchführung von *gyōsei shidō* hinsichtlich der Entsorgung von Industrieabfällen (*Sangyō haiki-butsu shori shidō yōkō*) der Präfektur *Fukushima* (von 02/2001).

Der Unternehmer wurde dazu angehalten, einen schriftlichen Plan seines Vorhabens (*keikaku-shô*) beim Präfekten einzureichen und anhand dieses Plans die Errichtung der geplanten Anlage mit der zuständigen Behörde durchzusprechen. Für diese Vorbesprechung (*jizen kyôgi*) erhielt er einen schriftlichen Beratungsnachweis (*kyôgi-shô*), den er zum Erhalt der Genehmigung zusammen mit den restlichen Antragsunterlagen bei der offiziellen Antragstellung einreichen mußte.<sup>35</sup> Ferner sahen die Verwaltungsrichtlinien in der Regel unterschiedliche Arten der Einbeziehung potentiell betroffener Anwohner und Gemeinden vor. Häufig wurde der Unternehmer zur Durchführung eines Erörterungstermins (*setsumei-kai*) verpflichtet, in dem er der interessierten und betroffenen Öffentlichkeit das Vorhaben erläutern und diesbezügliche Fragen gewissenhaft beantworten sollte. Mancherorts wurde zusätzlich von ihm verlangt, die Meinung der betroffenen Bürger bzw. die der Bürgermeister der betroffenen Gemeinden in schriftlicher Form zu dokumentieren und den Antragsunterlagen beizufügen (*iken-shô*).<sup>36</sup> Teilweise war sogar der Abschluß eines Umweltschutzabkommens mit den betroffenen Bürgern und/oder Bürgermeistern vorgesehen (*kankyô hozen ni kan suru kyôtei*), in welchem ein Konsens zwischen dem Unternehmer und den betroffenen Parteien bezüglich bestimmter Belange gefunden und dieser durch das schriftliche Abkommen bei der Antragstellung nachgewiesen werden mußte.<sup>37</sup> Die umfangreichste Aufgabe traf schließlich den Unternehmer, der durch Richtlinien zur Einholung der Zustimmung aller direkten Anwohner der geplanten Anlage in schriftlicher Form (*dô-i-shô*) verpflichtet wurde.<sup>38</sup>

Die Regelung des Vorverfahrens durch derartige Verwaltungsrichtlinien hat sich seit Anfang der 1970er Jahre zu einem im ganzen Land praktizierten System etabliert. Von den 47 Präfekturen (*to-dô-fu-ken*) und 51 Großstädten (*seirei-shi*) Japans haben 86 Verwaltungseinheiten solche Richtlinien eingeführt.<sup>39</sup>

---

35 So vorgesehen z.B. in den Verwaltungsrichtlinien der Präfekturen *Aichi* (Art. 18 I) und *Tôyama* (Art. 6).

36 So z.B. in den Verwaltungsrichtlinien der Präfektur *Ishikawa* (Art. 9-4).

37 So z.B. in den Verwaltungsrichtlinien der Präfekturen *Aichi* (Art. 20 Nr. 2) und *Toyama* (Art. 9 I). Vgl. dazu auch ISONO (Fn. 7) 155 (166 f.).

38 Laut der Untersuchung der Abfallabteilung des Umweltministeriums (*Kankyô-shô daijin kanbô haiki-butsu / risaikuru taisaku-bu / sangyô haiki butsu-ka*) zur Situation in den Gebietskörperschaften bezüglich *gyôsei shidô* bei der Errichtung etc. von Industrieabfallbeseitigungsanlagen (*To-dô-fu-ken/seiri-shi ni okeru sangyô haiki-butsu no shori shisetsu setchi-tô ni kakaru gyôsei shidô-tô no jittai chôsa*) war zum Zeitpunkt der Untersuchung (02/2002) in 25 Kommunen ein Zustimmungsnachweis und in 25 anderen Kommunen nur ein Erklärungsnachweis zu erbringen, während in 32 Gebietskörperschaften beides gefordert wurde.

39 Y. KITAMURA, *Jûmin dô-i-sei wo kangaeru – sanpai funsô no haikei ni aru mono* – [Nachdenken über das Bürgerzustimmungssystem vor dem Hintergrund der Streitigkeiten über Industrieabfälle], in: *Indasuto* 8 (2002) (Tokushû) 2 (3).

cc. Die Kehrseite des richtliniengesteuerten Vorverfahrens

Allerdings ist auch das richtliniengesteuerte Vorverfahrenssystem in rechtsstaatlicher Hinsicht nicht unbedenklich. Da den Verwaltungsrichtlinien keine rechtliche Bindungskraft zukommt, konnte ein Vorhabenträger nicht mit formellen Sanktionen zu deren Einhaltung gezwungen werden. Insofern stand es ihm letztlich frei, den außergesetzlichen Forderungen der Verwaltung nachzukommen. Zur Vermeidung verfahrensverzögernder Schwierigkeiten im Verhältnis zum Bürger wird der Vorhabenträger grundsätzlich zur Befolgung der ihm auferlegten Pflichten bereit gewesen sein. Jedoch stellte sich der Nachweis der Zustimmung der Anwohner zu dem geplanten Vorhaben als erhebliche Behinderung auf dem Weg zur erstrebten Genehmigung dar. Indem die Nutzung des Grundstücks des Unternehmers in der von ihm geplanten Weise von der Zustimmung anderer Privatpersonen abhängig gemacht wurde, ergaben sich nicht nur faktische Beschränkungen seiner unternehmerischen Freiheit, sondern auch Beeinträchtigungen seines Eigentumsrechts.<sup>40</sup>

Neben diesen rechtlichen Bedenken haben sich praktische Fehlentwicklungen eingestellt. Indem die Genehmigungserteilung unter den Vorbehalt der Zustimmung der Anwohner gestellt wurde, verlagerte sich die Entscheidungsgewalt auf die Seite der Bürger. Damit bekamen die dem Verwaltungsvollzug im Abfallbereich voller Mißtrauen gegenüberstehenden Bürger ein Mittel an die Hand, um die Errichtung neuer Abfallbeseitigungsanlagen zu verhindern. Da ohnehin ein Defizit an Entsorgungskapazitäten bestand, führte die Widerstandshaltung der Bürger zu einem vermehrten Rückgriff auf illegale Entsorgungsmethoden. Die dabei freigesetzten Schadstoffe führten zu einer Verschlechterung der Umweltqualität, was die Bürger letztlich in ihrem Negativurteil über die Vertrauenswürdigkeit der Verwaltungstätigkeit bestätigte.<sup>41</sup> So hat das richtliniengesteuerte Vorverfahrenssystem in einen Teufelskreis geführt, der durch die systemimmanente Instabilität des Zustimmungserfordernisses noch verstärkt wurde. In der Beeinflussung von Zustimmungsberechtigten mit finanziellen Anreizen und sogar durch Gewaltanwendung haben sich nämlich die Gefahren realisiert, die durch die subjektive Prägung des Zustimmungserfordernisses vorprogrammiert waren.<sup>42</sup>

---

40 Auch im japanischen Verfassungsrecht ist das Recht auf Eigentum als Grundrecht ausgestaltet und durch Art. 29 Verf garantiert.

41 FUKUSHI (Fn. 13) 53 (54).

42 *Sangyô haiki-butsu gyôsei ni kan suru kondan-kai hôkoku-shô* [Bericht des offenen Gesprächskreises zur Industrieabfallverwaltung] 8.

## 2. Ziel der Normierung

Die Ziele bei der Normierung des informellen Vorverfahrens lagen darin, ein reibungsloses Genehmigungsverfahren sicherzustellen sowie das Vertrauen der Bürger in die Verwaltungstätigkeit wiederzugewinnen.<sup>43</sup> Erreicht werden sollte dieses Ziel, indem man die Bürger in den Planungs- und Genehmigungsprozeß von Abfallbeseitigungsanlagen einbezog. Verantwortlich für die Gesetzgebungsaktivitäten war allerdings weniger die Einsicht, daß ein grundlegender Mangel an Beteiligungsmöglichkeiten herrscht, sondern vielmehr die Erkenntnis, daß neue Abfallbeseitigungsanlagen dringend benötigt wurden. Das unausgesprochene Ziel der Reform lag mithin darin, die Errichtung neuer Beseitigungsanlagen zu ermöglichen. Erheblich behindert wurden die Genehmigungsverfahren durch Streitigkeiten zwischen den Vorhabenträgern und den künftig Betroffenen über die Genehmigungsvoraussetzungen geplanter Anlagen. Oftmals endeten diese mit der Zustimmungsverweigerung seitens der betroffenen Bürger. Nach Ansicht der Zentralregierung bildete das informelle Zustimmungssystem das zentrale Übel der Abfallkrise, das durch die Einführung eines gesetzlichen Beteiligungsverfahrens ersetzt und damit obsolet werden sollte.<sup>44</sup>

## 3. Umsetzung der Normierung

### a) Die Reform des AbfallG

Das Genehmigungsverfahren für Abfallbeseitigungsanlagen wurde in den 1990er Jahren durch zwei Reformen grundlegend verändert. Durch die erste Reform im Jahr 1991 wurde u.a. das Anzeigeeerfordernis bei der Errichtung von Abfallbeseitigungsverfahren zum Genehmigungserfordernis aufgewertet.<sup>45</sup> Obgleich man die Reform vom 5.10.1991 als „große Reform nach 20 Jahren“ mit Maßnahmen „mit Blick auf das 21. Jahrhundert“ feierte, folgte schon sechs Jahre später die nächste grundlegende Reform des AbfallG.<sup>46</sup> Das zweite Reformgesetz verfolgte einen zweidimensionalen Ansatz. Zum einen sollten Struktur bzw. Ablauf des Genehmigungsverfahrens neu geordnet und zum anderen veränderte Genehmigungsvoraussetzungen eingeführt werden. Obgleich das Reformgesetz zweifellos nach dem Vorbild des informellen Vorverfahrens der Gebiets-

---

43 FUKUSHI (Fn. 13) 53 (54); KITAMURA (Fn. 28) 73; H. USHJIMA, *Sangyô haiki-butsu gyôsei to jôrei / yôkô* [Industrieabfallverwaltung und Satzungen/Verwaltungsrichtlinien], in: *Indasuto* 7 (1998) (Tokushû) 34.

44 T. MURATA, *Haiki-butsu shori shisetsu to jûmin dôji no arikata* [Idealbild von Abfallbeseitigungsanlagen und Bürgerzustimmung], in: *Indasuto* 15 (2000) (Tokushû) 8; *Sangyô haiki-butsu gyôsei ni kan suru kondan-kai* (Fn. 42) 8.

45 H. TAKAGI, Neueste Entwicklungen des japanischen Abfallrechts - Sinn und Grenzen einer Ökologisierung des Rechts, in: Kitagawa et al. (Hrsg.), *Das Recht vor der Herausforderung eines neuen Jahrhunderts* (Tübingen 1998) 34 (41).

46 Y. KITAMURA, *Tokushû ni atatte - Sangyô haiki-butsu-shori ga teiki suru hô-seisakuteki mondai* [Zur Sonderausgabe: Die von der Industrieabfallbeseitigung aufgeworfenen rechtspolitischen Probleme], in: *Jurisuto* 1120 (1997) 4.

körperschaften konzipiert worden ist,<sup>47</sup> unterscheiden sich die beiden Ansätze dennoch in wesentlichen Punkten. Im Gegensatz zu dem informellen Zustimmungssystem macht das Gesetz die Genehmigungserteilung nicht von der Zustimmung der Anwohner abhängig, sondern überläßt die Entscheidung allein dem Präfekten. Zwar sieht das Gesetz eine Anhörung der Bürgermeister der von dem Projekt betroffenen Gemeinden vor (Art. 15 V AbfallG) und räumt betroffenen Bürgern die Möglichkeit ein, sich ebenfalls zu äußern (Art. 15 VI AbfallG). Jedoch steht der Inhalt dieser Stellungnahmen in keinem direkten Zusammenhang mit der Genehmigungsentscheidung. Genutzt werden die Eingaben wohl mehr als Anregungen für den Expertenausschuß, der die Auswirkungen des geplanten Vorhabens auf die Umwelt objektiv beurteilen und den Präfekten gem. Art. 15-2 III AbfallG<sup>48</sup> bei der Entscheidungsfindung beraten soll.<sup>49</sup> Im Ministerium für Wohlfahrt und Arbeit ging man davon aus, die ablehnende Haltung der Bürger gegenüber Abfallbeseitigungsanlagen könne ohnehin nicht ausgeräumt werden, so daß ein Zustimmungsverfahren einen vergeblichen Zeitaufwand darstelle. Aus diesem Grund beschränkt sich die Bürgerbeteiligung im Reformgesetz auf eine Anhörung der Betroffenen, während alles weitere dem Expertenausschuß bzw. letztlich dem Präfekten überlassen wird.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied zwischen dem informellen Verfahren und der gesetzlichen Normierung liegt darin, daß die Beteiligungsmöglichkeit im Rahmen der gesetzlichen Normierung auf einen Zeitpunkt gegen Ende des Genehmigungsverfahrens festgesetzt worden ist, während das informelle Beteiligungsverfahren im Vorfeld der Antragstellung stattfand.

Ungeachtet dieser Unterschiede ist das gesetzliche Verfahren am Vorbild des informellen Beteiligungssystems der Verwaltungsrichtlinien entstanden und stellt daher die gesetzliche Normierung des informellen Verwaltungshandelns im Vorverfahrensbereich dar.

#### *b) Das Genehmigungsverfahren für Abfallbeseitigungsanlagen*

Das gesetzliche Beteiligungssystem wurde in das abfallrechtliche Genehmigungsverfahren aufgenommen, das im Kontext der abfallrechtlichen Regelungssystematik zu betrachten ist.

##### *aa. Die Regelungssystematik des Abfallrechts*

Im japanischen Anlagenzulassungsrecht gibt es kein allgemeines Genehmigungserfordernis für die Errichtung umweltrelevanter Anlagen, wie es z.B. das deutsche Bundesimmissionsschutzgesetz<sup>50</sup> vorsieht. Obwohl einige wichtige Großanlagen wie Elektrizi-

---

47 KITAMURA (Fn. 28) 78.

48 Die Artikel des AbfallG umfassen nicht nur Absätze und Ziffern, sondern auch selbständige Untergliederungen, so z.B. Art. 15, Art. 15-2, Art. 15-3 usw.

49 So KITAMURA (Fn. 28) 72.

50 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen,

tätswerke, Gaswerke, Kernkraftwerke und Ölraffinerien unter einen Genehmigungsvorbehalt nach dem jeweiligen Gesetz fallen, trifft den Vorhabenträger im allgemeinen nur eine Anzeigepflicht.

Ob für die Errichtung einer Abfallbeseitigungsanlage eine Genehmigung (*kyoka*) erforderlich ist, richtet sich zum einen nach der Verantwortlichkeit für die Anlage und zum anderen nach der Art des Abfalls. Generell nicht erforderlich ist eine Genehmigung für kommunale Anlagen. Zur vornehmlichen Aufgabe der Kommunen gehört die Beseitigung von allgemeinen Abfällen (*ippan haiki-butsu*), hingegen werden Industrieabfälle (*sangyô haiki-butsu*)<sup>51</sup> nur ausnahmsweise in kommunalen Anlagen beseitigt.<sup>52</sup> Das AbfallG definiert Abfälle als „Müll, Sperrmüll, Aschen, Schlamm, Exkrememente, Altöl, Säure- oder Alkalireste, Kadaver und andere unsaubere oder nutzlose Dinge in festem oder flüssigem Zustand, außer radioaktiven oder radioaktiv kontaminierten Substanzen“, vgl. Art. 2 I AbfallG. Eine Unterscheidung zwischen allgemeinen und gewerblichen Abfällen erfolgte erstmals im AbfallG von 1970. Nach Art. 2 IV Nr. 1 AbfallG sind Industrieabfälle bestimmte Abfälle, die bei unternehmerischen Tätigkeiten anfallen. Sie werden in 19 Arten unterteilt, von denen 6 im Gesetz genannt sind, während die übrigen in der Durchführungsverordnung zum AbfallG<sup>53</sup> näher spezifiziert werden. Alle übrigen Abfälle werden als allgemeine Abfälle gem. Art. 2 II AbfallG bezeichnet, wie z.B. Sperrmüll, Exkrememente sowie allgemeine gemeindliche Abfälle. Letztere werden unterteilt in hausmüllähnlichen gewerblichen Abfall und Hausmüll, zu dem brennbarer und nicht brennbarer Hausmüll sowie Sperrmüll gezählt wird.

Seit der Änderung des AbfallG von 1991 ist für private Anlagen stets eine Genehmigung erforderlich, wobei eine Genehmigung für die Errichtung der Anlage (Art. 15 I AbfallG) sowie eine für die Sammlung und den Transport der Abfälle (Art. 14 I AbfallG) beantragt werden muß. Nach dem in Art. 11 AbfallG postulierten Erzeugerprinzip ist der private Unternehmer grundsätzlich selbst für die Beseitigung seiner Abfälle verantwortlich. Daher werden in den privaten Anlagen sowohl typische Industrieabfälle als auch in den Unternehmen angefallene allgemeine Abfälle beseitigt.

---

Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (BImSchG), BGBl. I, 3830, in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.09.2002.

51 Teilweise übersetzt mit „gewerblicher Abfall“, so z.B. bei DERNAUER / ICHINOSE (Fn. 14) 53 (57).

52 Die Gemeinden können die Beseitigung von Industrieabfällen selbst übernehmen, wenn sie die Industrieabfälle zusammen mit allgemeinen Abfällen entsorgen (Art. 11 II AbfallG), gleiches gilt für die Präfektoren (Art. 11 III AbfallG). Zudem können die Gemeinden einen amtlich registrierten gemeinnützigen Verein (*shitei hôjin*) mit der Entsorgung von Industrieabfällen beauftragen, Art. 15 e AbfallG. Da diese drei Varianten tendenziell teurer sind, als die Entsorgung der Industrieabfälle durch einen privaten Unternehmer, werden sie sehr selten genutzt.

53 Durchführungsverordnung zum AbfallG (*Haiki-butsu no shori oyobi seisô ni kan suru hôritsu no shikô-rei*) Nr. 300/1971.

bb. Der Ablauf des Genehmigungsverfahrens für Abfallbeseitigungsanlagen nach dem AbfallG

Beseitigungsanlagen für Industrieabfälle werden nach Art. 15 AbfallG durch den Präfekten des jeweiligen Verwaltungsbezirks genehmigt. Obgleich sich das Genehmigungserfordernis für die Errichtung von Beseitigungsanlagen auf private Anlagen bzw. Anlagen für die Beseitigung von Industrieabfällen<sup>54</sup> beschränkt, fallen dennoch nicht alle privaten Anlagen unter einen Genehmigungsvorbehalt. Der Genehmigungsvorbehalt des Art. 15 I AbfallG trifft ausschließlich die in Art. 15 I AbfallG erwähnten und in Art. 7 der Durchführungsverordnung zu Art. 15 AbfallG näher spezifizierten Anlagen. Maßgeblich für das Genehmigungserfordernis sind Typ, Größe und Leistungskapazität der Anlage. So benötigen Verbrennungsanlagen für mit PCB kontaminierte Abfälle (Art. 7 Nr. 12 der Durchführungsverordnung) sowie Deponien (Art. 7 Nr. 14 der Regierungsverordnung) stets eine Genehmigung, während dies bei sonstigen Verbrennungsanlagen nur ab einer bestimmten Kapazität der Fall ist.

So gilt auch das in Art. 15 IV-VI AbfallG geregelte Verfahren nur für die besonders gefahrenträchtigen, in Art. 7-2 der Durchführungsverordnung näher spezifizierten Anlagentypen (z.B. PCB-Verbrennungsanlagen und Deponien). Danach beantragt der Vorhabenträger die Genehmigung im Sinne des Art. 15 I AbfallG unter Beifügung der in Art. 15 II Nr. 1-9 AbfallG aufgezählten und in Art. 11 der entsprechenden Ministerialverordnung<sup>55</sup> spezifizierten Unterlagen sowie einer Erklärung zur Umweltverträglichkeit gem. Art. 15 III AbfallG beim Präfekten. Anschließend werden das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsuntersuchung, Informationen über den Vorhabenträger und die geplante Anlage (Typ, Ort, Art des dort zu behandelnden Abfalls), über den Zeitpunkt der Antragstellung sowie Zeit und Ort der Auslegung der Unterlagen unverzüglich gem. Art. 15 IV AbfallG amtlich bekannt gemacht.

Im Anschluß an die Bekanntmachung bietet sich eine Äußerungsmöglichkeit für die von der geplanten Anlage Betroffenen, wobei das diesbezügliche Verfahren ebenfalls nur bei den Anlagentypen des Art. 15 IV AbfallG durchgeführt wird. Art. 15 V AbfallG sieht vor, daß der Präfekt die Bürgermeister der von dem Vorhaben bzw. dessen Umweltauswirkungen betroffenen Gemeinden unverzüglich von der Antragstellung in Kenntnis setzt und ihnen innerhalb einer von ihm bestimmten Frist die Möglichkeit zur Stellungnahme zu Belangen der Lebensumwelt (*seikatsu kankyô*) gibt. Nach der Bekanntmachung der Antragstellung können Personen, deren Interessen von der geplanten

---

54 Im japanischen Originaltext des AbfallG findet sich keine Unterscheidung in „gemeindliche Anlagen“ bzw. „private Anlagen“, sondern es werden Anlagen zur Beseitigung von allgemeinen Abfällen (*ippan haiki-butsu shori shisetsu*) und Anlagen zur Beseitigung von Industrieabfällen (*sangyô haiki-butsu shori shisetsu*) unterschieden. Um der Originalbezeichnung so nah wie möglich zu kommen, wird der Terminologie des japanischen Gesetzes gefolgt und von „Industrieabfallbeseitigungsanlagen“ gesprochen, obwohl in diesen Anlagen auch typischer Hausmüll behandelt werden kann.

55 *Haiki-butsu no shori oyobi seisô ni kan suru hôritsu shikô kisoku*, Nr. 35/1971.

Anlage betroffen sind, innerhalb von zwei Wochen nach dem Ende der Auslegungsfrist ebenfalls ihre Meinung zu den Belangen der Lebensumwelt beim Präfekten einreichen (Art. 15 VI AbfallG).

Die auf diese Weise bei der Präfekturbehörde eingegangenen Anregungen werden von einer Expertenkommission ausgewertet und in Form einer Empfehlung an den Präfekten weitergegeben. Diese Information soll als Entscheidungshilfe bei der Genehmigungserteilung dienen.<sup>56</sup>

#### 4. *Beurteilung der Normierung*

##### a) *Effektivität und Praktikabilität der Normierung*

Das Ziel der Reform des japanischen AbfallG von 1997 lag darin, einen möglichst reibungslosen, d.h. konfliktarmen Ablauf des gesetzlichen Genehmigungsverfahrens sicherzustellen.

Zweifel an der Effektivität der gesetzlichen Regelungen ergeben sich allein wegen des eng begrenzten Anwendungsbereichs des Art. 15 IV-VI AbfallG. Von der neuen Regelung erfaßt werden nur Anlagen von hoher Leistungskapazität oder besonderer Gefährlichkeit. Da solche Großprojekte eher die Ausnahme als die Regel in der japanischen Genehmigungspraxis bilden, ist der Anwendungsbereich des Art. 15 IV-VI AbfallG praktisch auf wenige Vorhaben beschränkt. Im übrigen bleibt es beim informellen System, wie nachfolgend näher erläutert wird.

Eine weitere Einschränkung der Effektivität der Normierung ergibt sich daraus, daß die Beteiligungsmöglichkeit für Bürger und Gemeindevertreter auf eine Stellungnahme zu den Belangen der Lebensumwelt (*seikatsu kankyô*) beschränkt ist. Umfaßt werden somit ausschließlich potentielle Beeinflussungen der Qualität von Luft, Wasser und des Geräuschpegels in der Umgebung der Anlage sowie das Auftreten von Vibrationen oder Geruchsbelästigungen, vgl. Art. 15 III AbfallG i.V.m. Art. 11-2 der entsprechenden Ministerialverordnung. Nicht in diesem Spektrum enthalten sind Belange der natürlichen Umwelt (*shizen kankyô*) sowie historische Umweltaspekte (*rekishi-teki kankyô*).<sup>57</sup>

Zusätzlich beeinträchtigt wird die Effektivität der Regelungen in Art. 15 IV-VI AbfallG durch die inhaltliche Ausgestaltung des Beteiligungsrechts. Kritisiert wird zum einen, daß den Bürgern die Möglichkeit, Stellung zu nehmen, spät gewährt wird.<sup>58</sup> Die Bürgerbeteiligung bildet den Abschluß der Sachverhaltsermittlung durch die Verwaltung und findet somit erst kurz vor der Entscheidung der Verwaltung statt. Angesichts der Investitionen, die der Vorhabenträger für den Erwerb des Grundstücks der geplanten Anlage und die Erstellung der Planungsunterlagen getätigt hat, wird er in diesem

---

56 Vgl. dazu KITAMURA (Fn. 28) 75.

57 Dazu USHJIMA (Fn. 43) 34 (36).

58 KITAMURA (Fn. 28) 79.

Stadium kaum mehr zu größeren Zugeständnissen bei der Planung bereit sein.<sup>59</sup> Auch die Bereitschaft des Präfekten, ein Genehmigungsverfahren negativ zu bescheiden und damit den Bau einer dringend benötigten Beseitigungsanlage zu verhindern, wird mit zunehmender Entscheidungsreife des Verfahrens sinken. Im Ergebnis ist daher zu befürchten, daß die Einwände der Bürger zu dem gesetzlich festgesetzten Zeitpunkt nicht mehr berücksichtigt werden.<sup>60</sup> Zum anderen wird in keiner Weise sichergestellt, daß die Stellungnahmen von Bürgern und Gemeindevertretern überhaupt in den Entscheidungsprozeß des Präfekten einbezogen werden. Da im Gesetz nur die Äußerungsmöglichkeit als solche festgelegt ist, hat der Bürger keinerlei Sicherheit, ob und wie sein Einwand beachtet wird.<sup>61</sup>

Zweifelhaft sind darüber hinaus die tatsächlichen Konsenschancen unter dem neuen System. Durch das Beteiligungsverfahren in Art. 15 IV-VI AbfallG sollen Bürgerbelange in den behördlichen Entscheidungsprozeß einbezogen und so die Ursache für die fortwährenden Streitigkeiten über die Umweltverträglichkeit des Vorhabens beseitigt werden.<sup>62</sup> Nach dem gesetzlichen Verfahren erfolgen die Stellungnahmen der Bürger allerdings nur gegenüber dem Präfekten und werden dem Vorhabenträger weder zeitgleich noch später zugeleitet.<sup>63</sup> Ein direkter Kontakt zwischen den Trägern der widerstreitenden Interessen, wie er bei den Erörterungsterminen entsteht, ist ebenfalls nicht vorgesehen. Mangels eines offenen Dialogs zwischen Bürgern und Vorhabenträgern kann eine Annäherung der divergierenden Interessenpositionen kaum erreicht werden, so daß nur geringe Chancen für einen Konsens bestehen.<sup>64</sup>

#### b) *Verhältnis zum informellen System*

Im Jahr 2002 bestand in 86 der 98 Gebietskörperschaften und Großstädte in Japan ein kommunales Beteiligungssystem für das Verfahren zur Errichtung von Industrieabfallbeseitigungsanlagen, wobei in 16 Verwaltungsbezirken entsprechende Verwaltungsrichtlinien erst nach der Reform des AbfallG 1997 eingeführt wurden.<sup>65</sup> Diese Entwicklung bestätigt den Verdacht, daß das gesetzliche Verfahren keinen adäquaten Ersatz für

---

59 HAGAMI (Fn. 16) 107 (108); KITAMURA, *Sangyô haiki-butsu wo meguru saikin no jôrei dôkô* [Aktuelle Tendenzen im Bereich der Satzungen zu Industrieabfällen], in: *Indasuto* 4 (2002) 2 (6).

60 So auch MURATA (Fn. 44) 8 (10).

61 MURATA (Fn. 26) 70 (73).

62 *Sangyô haiki-butsu gyôsei ni kan suru kondan-kai* (Fn. 42) 9.

63 *Kitamura* bemängelt insoweit, daß der Unternehmer keine Pflicht zur Stellungnahme zu den Einwendungen der Bürger hat, KITAMURA (Fn. 28) 75, dieselbe Kritik übt FUKUSHI (Fn. 13) 53 (56).

64 Vgl. insoweit MURATA (Fn. 44) 8 (10).

65 Daß z.B. in der Präfektur Tokyo (*Tôkyô-to*) bislang keine diesbezüglichen Verwaltungsvorschriften eingeführt wurden, indiziert keineswegs eine rückläufige Tendenz, sondern ist auf die Arbeitsüberlastung der zuständigen öffentlichen Bediensteten zurückzuführen. Auch in Tokyo hat man im Jahre 2002 begonnen, derartige Verwaltungsrichtlinien auszuarbeiten.

das informelle System bildet. Das Scheitern des gesetzlichen Ansatzes zeigt sich auch in der Anzahl der Neugenehmigungen, die im Jahr 2000 das Rekordtief von nur 61 im gesamten Staatsgebiet erreichte.<sup>66</sup>

Da die Normierung das informelle Vorgehen der Verwaltung weder vollständig ersetzen noch verdrängen konnte, besteht das informelle Vorverfahrenssystem nun parallel zum gesetzlichen System fort.

#### IV. DIE REGELUNGSSITUATION IN DEUTSCHLAND

Auch in Deutschland ist das informelle Vorverfahren gesetzlich geregelt worden. Die Normierung erfolgte im Zuge der Reform des Verwaltungsverfahrensgesetzes<sup>67</sup> am 12.9.1996. Durch das Genehmigungsbeschleunigungsgesetz wurde der Abschnitt „Beschleunigung von Genehmigungsverfahren“ in §§ 71a bis 71e des Verwaltungsverfahrensgesetzes<sup>68</sup> eingefügt. Die neuen Regelungen beruhen auf der Annahme, daß ein wesentlicher Faktor im internationalen Wettbewerb um Investitionen die Dauer von Anlagenzulassungsverfahren ist.<sup>69</sup> Daher sollte die Beschleunigung solcher Genehmigungsverfahren die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland erhöhen. Eine Untersuchung der Ursachen von Zeitverzögerungen im Verfahrensablauf ergab, daß diese durch unvollständige Antragsunterlagen der Vorhabenträger<sup>70</sup> sowie durch Akzeptanzdefizite auf Seiten der Bürger<sup>71</sup> hervorgerufen wurden.

Die §§ 71 a ff. VwVfG normieren umfassende Beratungspflichten, die eine möglichst frühzeitige Klärung und Beseitigung von potentiellen Reibungspunkten im Antragsverfahren ermöglichen sollen. Das informelle Vorverfahren selbst wird durch § 71 c II VwVfG erfaßt, welcher die Behörde zur Beratung des Antragstellers im Vorfeld der Antragstellung verpflichtet. Das Konzept, die informellen Kontakte normativ zu strukturieren, ist jedoch nicht neu. Einen rechtlichen Rahmen hat das informelle

---

66 Quelle: Japanisches Umweltministerium.

67 Verwaltungsverfahrensgesetz, BGBl. I, 102, in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.1.2003.

68 (VwVfG), BGBl. I, 102, in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003.

69 BT-Drs. 13/3995, 7; vgl. dazu auch P. STELKENS / H.-J. BONK / M. SACHS-BONK, Verwaltungsverfahrensgesetz (6. Aufl., München 2001) § 71 a, Rn. 1.

70 M. RONELLENFITSCH, Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren (Berlin 1994) 27; vgl. insofern auch die Pressemitteilung der Umweltministerin von NRW vom 4.9.2003. Darin wird festgestellt, daß die überdurchschnittlichen Bearbeitungszeiten für Genehmigungsanträge häufig auf unvollständige Antragsunterlagen zurückzuführen seien. Im Jahr 2002 sei dies in 65 % aller Verfahren der Fall gewesen. Eine rechtzeitige Inanspruchnahme der Beratung durch die Genehmigungsbehörden im Vorfeld könne diese Verzögerungen verhindern.

71 S. EVERSBERG, Der Zeitfaktor im bundesimmissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (Tübingen, Univ., Diss., 1999) 105; P. KUNIG / S. PAETOW / L.-A. VERSTEYL-PAETOW, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (2. Aufl., München 2003) § 31, Rn. 9.

Vorverfahren erstmals in § 2 II der 9. BImSchV<sup>72</sup> erhalten. Darin wurde die Behörde zu einer Beratung des Antragstellers „im Hinblick auf die Antragstellung“ angehalten. Dabei handelte es sich jedoch lediglich um eine Sollvorschrift, durch die der Antragsteller nach der amtlichen Begründung keinen Anspruch auf eine Beratung erhielt.<sup>73</sup> Durch § 71 c II VwVfG wurde der Regelungsansatz der BImSchV aufgegriffen und auf die Ebene eines Parlamentsgesetzes erhoben. Daher wird die Vorschrift als „erste bundesgesetzliche Anerkennung informellen Verwaltungshandelns im Vorfeld eines Genehmigungsverfahrens“ bezeichnet.<sup>74</sup>

Eine Beschleunigung von Genehmigungsverfahren ist tatsächlich meßbar. So ist die Dauer immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren in Nordrhein-Westfalen von 8,4 Monaten im Jahr 1995 auf 6,3 Monate im Jahr 2002 gesunken. Ob diese Beschleunigung vor allem mit der Neuorganisation der Staatlichen Umweltämter zusammenhängt oder auf die verfahrensrechtlichen Veränderungen zurückzuführen ist, läßt sich jedoch nicht feststellen. Dem Konfliktschlichtungspotential einer Kommunikation im Vorfeld des Verwaltungsverfahrens wird in § 71 c II S. 2 VwVfG lediglich durch den Hinweis auf die Möglichkeit der Hinzuziehung Dritter Rechnung getragen. Diese Möglichkeit bestand auch ohne einen expliziten Hinweis schon im Geltungsbereich des § 2 II der 9. BImSchV, wurde aber in der Praxis in aller Regel nicht genutzt.<sup>75</sup> Es ist daher nicht anzunehmen, daß sich diese Verwaltungspraxis durch die Einführung von § 71 c II S. 2 VwVfG grundlegend verändert hat.

## V. FAZIT UND AUSBLICK FÜR DIE DEUTSCHE RECHTSORDNUNG

Mangelnde praktische Erfolge der Normierungen sind in beiden Ländern auf die zurückhaltende inhaltliche Ausgestaltung der Regelungsansätze zurückzuführen. Hingegen sind konkretere Vorgaben auf gesetzlicher Ebene kaum möglich, da eine Vielzahl unterschiedlicher Fallkonstellationen erfaßt werden muß.

So erscheint in Japan der Rückgriff auf *gyôsei shidô* und Verwaltungsrichtlinien, mittels derer die gesetzlichen Vorgaben anhand der regionalen Bedürfnisse konkretisiert werden können, geboten. Für den Einsatz von Verwaltungsrichtlinien spricht zudem,

---

72 9. Verordnung zur Durchführung des Bundes- Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV), in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.5.1992 (BGBl. I, 1001).

73 BR-Drs. 526/76, Begründung, 3; so auch H.-D. JARASS, Bundesimmissionsschutzgesetz (5. Auflage, München 2002) § 10, Rn. 20.

74 Vgl. dazu H.-J. BONK, Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 4 (1997) 320 (328); H.-J. KNACK-CLAUSEN, Verwaltungsverfahrensgesetz (7. Aufl., Köln u.a. 2000) § 71 c, Rn. 1.

75 A. HARRIES, Die Praxis der abfallrechtlichen Planfeststellung (Frankfurt (Main), Univ., Diss., 1992) 205.

daß dadurch das informelle Vorgehen transparenter und einheitlicher gestaltet werden kann. Dieser rechtsstaatliche Vorteil wird allerdings durch mangelnde Rechtsverbindlichkeit von Verwaltungsrichtlinien abgeschwächt. Neben faktischen Zwängen, die beim Einsatz von *gyôsei shidô* drohen, ist auch eine freiwillige Befolgung in rechtsstaatlicher Hinsicht nicht unproblematisch. Es ist nämlich nicht auszuschließen, daß zwischen der Verwaltung und dem direkten Adressaten ein Konsens entsteht, durch den Rechte Dritter oder der Öffentlichkeit beeinträchtigt werden.<sup>76</sup> Aufgrund dieser rechtsstaatlichen Bedenken können Verwaltungsrichtlinien für den Einsatz von *gyôsei shidô* nur ein Mittel zur flexiblen Überbrückung von gesetzlichen Regelungsdefiziten darstellen und dürfen keinesfalls als Dauerlösung genutzt werden.<sup>77</sup>

Besser geeignet zur Lösung der Problematik der informellen Beteiligungssysteme erscheinen kommunale Satzungen. Sie sind entsprechend den regionalen Bedürfnissen flexibel einsetzbar und dennoch rechtsverbindlich. Wenngleich das kommunale Satzungsrecht auch nach der Reform des Gemeinderechts im Jahr 2001<sup>78</sup> auf Bereiche ohne bestehende gesetzliche Regelung beschränkt ist,<sup>79</sup> hat die Verwaltungsreform eine Welle neuer Satzungen ausgelöst. Als Ausnahmen und Vorreiter auf diesem Gebiet galten lange Zeit die Präfekturen *Hyôgo* und *Fukuoka*, die schon 1989 bzw. 1991 Satzungen zur Vermeidung bzw. Schlichtung von Streitigkeiten bei der Errichtung von Industrieabfallbeseitigungsanlagen eingeführt haben.<sup>80</sup> Diesem Beispiel wird nun vielerorts durch die Umwandlung entsprechender Verwaltungsrichtlinien in Satzungen gefolgt.<sup>81</sup> Beachtlich ist hierbei, daß der Erlass kommunaler Streitschlichtungssatzungen als rechtmäßig angesehen wird, obwohl bereits eine gesetzliche Regelung im AbfallG besteht.<sup>82</sup>

Idealerweise sollten solche Satzungen die Pflicht zur Durchführung von Erörterungsterminen festlegen, während für alle weiteren Vorgaben weiterhin die Flexibilität des Vorgehens in Form von *gyôsei shidô* genutzt werden könnte. Den damit einhergehenden

---

76 KÖDDERITZSCH (Fn. 18) 114.

77 HARADA (Fn. 18) 187; KITAMURA (Fn. 24) 50 ff.

78 Im Rahmen der großen Verwaltungsreform Ende der 1990er Jahre wurden durch das Gesetz zur Förderung der Dezentralisierung (*Chihô bunken no suishin wo hakeru tame no kankei hôritsu no seibi tō ni kan suru hôritsu*), Gesetz Nr. 87/1999, weite Bereiche der Verwaltung grundlegend verändert. Auch im Gemeinderecht haben sich durch das in diesem Zusammenhang reformierte Selbstverwaltungsgesetz Veränderungen ergeben, die mit dem Inkrafttreten des Reformgesetzes am 1.4.2001 wirksam wurden.

79 Siehe oben (III.1.a.)

80 Siehe oben (Fn. 23).

81 So hat die Stadt *Shinagawa* in der Präfektur *Saitama* am 1.5.2001 eine Satzung zur Vermeidung von Streitigkeiten bei der Errichtung von Industrieabfallbeseitigungsanlagen (*Sangyô haiki-butsu shori shisetsu tō no funsō ni kan suru jōrei*) erlassen. Ebenso verfahren die Gemeinde *Isshiki* in der Präfektur *Aichi* (1.4.2001) sowie die Stadt *Wakayama* in der gleichnamigen Präfektur (1.4.2001); Angaben bei HAGAMI (Fn. 16) 107 (114).

82 Vgl. dazu A. EHARA, *Chihô bunken to kankyô mondai* [Dezentralisierung und Umweltprobleme], in: *Jurisuto Zōkan* 5 (2000) 123 (126); TETSUNO (Fn. 32) 32 (37).

rechtsstaatlichen Risiken kann auf verschiedene Weise begegnet werden. Zur rechtsstaatlichen Disziplinierung von *gyôsei shidô* kommen zuvorderst die Vorgaben in Artt. 32 ff. GVwVf in Betracht. Nach Art. 3 II GVwVf sind diese Normen jedoch nicht auf *gyôsei shidô* von Gebietskörperschaften anwendbar. Die darin kodifizierten Prinzipien von Transparenz und Verhältnismäßigkeit sind hingegen auch ohne gesetzliche Anordnung in direkter Weise bindend und kommen als allgemeine Rechtmäßigkeitskriterien zur Anwendung.<sup>83</sup> Darüber hinaus sind die Kommunen gemäß Art. 38 GVwVf dazu angehalten, Maßnahmen zur Sicherung der Fairneß und der Erhöhung der Transparenz der Verwaltungstätigkeit zu treffen. Diese generelle Aufgabe konkretisiert sich unter anderem in der Verpflichtung, dem GVwVf inhaltlich entsprechende Verfahrenssatzungen zu erlassen. Dieser Verpflichtung sind bis März 1999 alle Präfekturen und 95 % der Gemeinden nachgekommen.<sup>84</sup>

Da die Regelungen in den Artt. 32 ff. GVwVf keine verfahrenstechnischen Innovationen bieten, sondern lediglich die ständige Rechtsprechung gesetzlich festzuschreiben, war von der Einführung dieser Vorschriften kein grundlegender Wandel des Verwaltungsstils zu erwarten.<sup>85</sup> Sofern die abstrakten Vorgaben des 4. Teils des GVwVf überhaupt ein praktisches Wirkungspotential beinhalten, kann sich dieses allenfalls im Zusammenspiel mit den Vorgaben des 2. Teils ergeben. Beispielsweise wird die Regelung zur Nichtannahme von Genehmigungsanträgen (*fu-juri*) in Art. 33 GVwVf durch Artt. 5 bis 7 GVwVf untermauert, die konkrete Maßnahmen zur Unterbindung dieser informellen Verwaltungspraxis enthalten bzw. solche anordnen. Unterstützende Wirkung entfalten dabei wiederum die Transparenzregeln in Art. 35 GVwVf. Dieses Beispiel zeigt, daß die abstrakten Vorgaben zu Transparenz und Fairneß im 4. Teil des GVwVf durch die Vorgaben des 2. Teils ergänzt bzw. umgesetzt werden.

Während die Verfahrenssatzungen der Gebietskörperschaften bei der Regelung von *gyôsei shidô* oft von der gesetzlichen Vorlage abweichen, wurden die Vorgaben des 2. Teils des GVwVf weitgehend inhaltsgleich übernommen.<sup>86</sup> Wenngleich die Verfahrensleitlinien des GVwVf das informelle Vorgehen der Selbstverwaltungsorgane dem-

---

83 H. SHIONO/H. TAKAGI, *Jôkai gyôsei tetsuzuki-hô* [Kommentar zum Gesetz über das Verwaltungsverfahren] (Tokyo 2000) Art. 32, Rn. 21.

84 UGA (Fn. 24) 21.

85 So auch SHIONO, der dem gesamten GVwVf die Wirkung eines homöopathischen Mittels zuspricht, während er das praktische Wirkungspotential des Verwaltungsinformationsgesetzes (*Gyôsei kikan no hoyû suru jôhô no kôkai ni kan suru hôritsu*, Gesetz Nr. 42/1999 vom 14.5.1999; dt. Übersetzung: Gesetz über den Zugang zu Informationen von Behörden) mit dem eines starken Arzneimittels vergleicht, vgl. DERS., *Verwaltungsrecht im Umbruch*, in: *Das Recht vor der Herausforderung eines neuen Jahrhunderts*, 127 (145). Diese Einschätzung aus dem Jahr 1996 ist wohl als Weiterentwicklung seiner Erwartung im Jahr 1993 zu verstehen, daß „... der Erlass auch eines so abgefaßten Verwaltungsverfahrensgesetzes die bisherige Verwaltungspraxis im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip in tiefgreifender Weise verändern wird.“, DERS., *Anmerkungen zum Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes in Japan*, in: *Verwaltungs-Archiv* 84 (1993), 45 (54).

86 So KÖDDERITZSCH (Fn. 9) 131 (134).

nach nicht direkt beeinflussen mögen, so wird es letztlich doch durch die Vorgaben der kommunalen Satzungen in Entsprechung zu Artt. 5 bis 7 GVwVf<sup>87</sup> in rechtsstaatliche Bahnen gelenkt.

Abschließend stellt sich die Frage, ob die Erkenntnisse zum japanischen Recht auch für eine Weiterentwicklung des deutschen Rechts fruchtbar gemacht werden können. Einer direkten Übertragung steht jedoch entgegen, daß sich sowohl die Hintergründe als auch die Ziele bei der Normierung des informellen Vorverfahrens in beiden Ländern unterscheiden. So ist beispielsweise ein Erörterungstermin im informellen Teil des deutschen Genehmigungsverfahrens nicht notwendig, weil die gesetzlichen Beteiligungsrechte hierzulande stärker ausgestaltet sind als in Japan. Auch scheinen faktische Zwänge im deutschen Genehmigungsvollzug keine mit Japan vergleichbare Bedeutung zu erlangen. Im übrigen droht bei zu starken gesetzlichen Eingriffen eine bloße Vorverlagerung des informellen Teils, wie es in Japan geschehen ist. Anhand der japanischen Entwicklung wird zudem deutlich, daß sich Konflikte nicht durch die Fixierung einzelner formeller Beteiligungsrechte reduzieren lassen, sondern nur durch die Herbeiführung eines konstruktiven Dialogs zwischen den Trägern der widerstreitenden Interessen gelöst werden können.

Vorgaben zur Durchführung von Erörterungsterminen finden sich in Japan nicht nur in Verwaltungsvorschriften, sondern auch in sog. „Handbüchern“ (*tebiki-shō*). Die japanischen Behörden erstellen detaillierte Anleitungen für die Antragstellung, in denen dem Vorhabenträger Schritt für Schritt das Antragsverfahren erläutert wird.<sup>88</sup> Diese Art der Verfahrensleitung erzeugt zwar keine rechtliche Bindungswirkung, erfährt aber tatsächlich große Akzeptanz und leistet einen wichtigen Beitrag zur Ordnung des Genehmigungsverfahrens.

Für das deutsche Genehmigungsverfahren fruchtbar gemacht werden könnte der Gedanke, der hinter den japanischen Lösungsansätzen steht. So könnte eine möglichst frühzeitige Information auch in Deutschland zum Schutz der Interessen Dritter beitragen. Zwar kann der Vorhabenträger unter der deutschen Rechtsordnung durch Verwaltungsvorschriften nicht rechtsverbindlich zur Information der zukünftigen Nachbarn verpflichtet werden. Der bloßen Anregung zu einer dialogischen Auseinandersetzung zwischen Vorhabenträger und Betroffenen stehen jedoch keine rechtstechnischen Bedenken entgegen. Als Medium bietet sich dafür auch hierzulande ein von der Genehmi-

---

87 Ihrer Pflicht zum Erlaß von Richtlinien im Sinne des Art. 5 GVwVf nachgekommen sind nach einer Untersuchung des Ministeriums für Verwaltungsangelegenheiten (*Sōmu-shō*) bis März 2000 81 % der Präfekturen und 69,8 % der Städte, die in die Untersuchung einbezogen wurden. Bei der Untersuchung der Richtlinien zu Art. 6 GVwVf ergab sich eine Umsetzungsquote von 67,8 % auf Präfektorebene und von 45,4 % bei den Städten.

88 So z.B. „Industrieabfallbeseitigungsanlagen, Handbuch für die Antragstellung auf Errichtungs- oder Änderungsgenehmigung“ (*Sangyō haiki-butsu shori shisetsu, setchi/henkyō kyōka shinsei tō no tebiki*) der Präfektur *Saitama*, Abteilung Umwelt und Katastrophenschutz, 05/2002 oder „Handbuch für Beseitigungsanlagen für allgemeinen Abfall“ (*Ippan haiki-butsu shori shisetsu no tebiki*) der Stadt Tokyo, Umweltbehörde, vom 1.4.2001.

gungsbehörde herausgebener „Leitfaden“ für die Antragstellung an. An die Stelle der sozialen Bindungen, von der diese Art der Verfahrenslenkung in Japan getragen wird, könnten in Deutschland verfahrensökonomische Faktoren treten. So müßte dem Antragsteller deutlich gemacht werden, welche Beschleunigungspotentiale eine frühzeitige Ausräumung von Konfliktpunkten birgt.<sup>89</sup>

In Japan baut informelles Verwaltungshandeln auf anderen Verbindlichkeitsregelungen als herkömmliche staatliche Handlungsformen auf. Eine große Bedeutung kommt hier sozialen Bindungen zu. Hingegen beruht in Deutschland sogar die Befolgung von Rechtsregeln und damit die Steuerungswirkung von Recht weniger auf abstrakt geschuldetem Rechtsgehorsam als vielmehr auf konkreter Akzeptanz.<sup>90</sup> Folglich indiziert die vermehrte Anwendung informellen Verwaltungshandelns, daß die Bedeutung von Legalität als Steuerungsmittel der Politik im postmodernen Staat abnimmt.<sup>91</sup> So kann informelles Verwaltungshandeln den Bestand an rechtlichen Handlungsformen in effektiver Weise ergänzen. Dabei können informelle Instrumente wie behördliche Leitfäden die ordnende Kraft der Gesetze bei der Steuerung des informellen Verwaltungshandelns unterstützen. Diese aus dem Vergleich mit Japan resultierende Erkenntnis ist eine Lerneinheit für den deutschen Rechtskreis.

---

89 Vgl. dazu T. WÜRTENBERGER, Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, in: Neue Juristische Wochenschrift 1991, 257 f.

90 K. TÖPFER, Geleitwort in: Pütz / Buchholz / Runte (Hrsg.), Anzeige- und Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, Handbuch für Antragsteller und Genehmigungsbehörden mit Erläuterungen, Abwicklungshilfen und Beispielen (7. Aufl., Berlin 2003) 6.

91 So auch E.-H. RITTER, Der kooperative Staat, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1 (1990) 50 (62).

## SUMMARY

*Obtaining the necessary official approval for setting up waste disposal facilities is usually complex and time-consuming. The promoters of such undertakings regard these procedures as a serious obstacle for their investments. Neighbors of such entities, on the other hand, are concerned that their interests are not sufficiently taken care of. This conflict exists in Japan as well as in Germany and poses a specific challenge for the regulatory authorities in both countries which can hardly be dealt with by the traditional regulatory instruments. This is where administrative guidance comes into the picture in the form of seemingly non-binding contacts between the authorities and the promoters well before the official legal approval procedures start.*

*In Germany, administrative theory did not take notice of this specific form of administrative action until the early 1980s. In Japan, however, it has been established as part of Japanese administrative law since Meiji times. Since the 1960s, certain forms of informal administrative action have been summarized under the term *gyōsei shidō*, which normally is translated as “administrative guidance.”*

*If one looks at the approval proceedings for factories with an impact on the environment in Japan and Germany, one finds in both countries similar informal actions before the official administrative proceedings start. Before filing the complete application with the pertinent authorities, the promoter usually contacts the authorities on an informal level, asking for information and help to guarantee a successful approval proceeding. The parties involved discuss the necessary documentation, legal requirements, and the probable chances of a successful completion of the proceeding. It is then that the basic structural decisions for the proceedings are agreed upon between the authority and the promoter.*

*This informal proceeding helps to speed up and simplify the subsequent official proceedings. Furthermore, it creates the possibility to include or integrate third parties concerned by the project into the approval proceedings. This in turn helps to ease conflicts of interest between the promoters and future neighbors of the planned factory. This kind of compromise was of special relevance in Japan, because until 1997 the official approval proceedings for waste disposal facilities did not grant any right of procedural participation for concerned citizens.*

*Informal administrative proceedings were an integral part of the approval proceedings in both countries, but for a considerable time they were not regulated by law. Thus mistakes happened that were caused by a lack of transparency and equal treatment in the course of administrative action. As a reaction to this, both Japan and Germany took appropriate steps to institutionalize informal proceedings for the sake of reducing inherent legal dangers. Both countries now have specific regulations as part of the approval proceedings for waste disposal facilities. In Japan, the pertinent provision is Art. 15 IV-VI of the Waste Disposal Law and in Germany § 71 c II of the Administrative Procedure Law as well as § 2 Abs. II of the 9<sup>th</sup> Ordinance to the Federal Pollution Law.*

*The article discusses the Japanese solution and its development in the context of the administrative approval proceedings for waste disposal facilities. This is followed by an evaluation and then contrasted with the law-based German solution for a comparison of both legal regimes. Finally, the author discusses whether the Japanese insights can be used to improve the pertinent German legal regime.*

*(English translation by the Editors)*