

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

Julia Walkling, Hannover

- 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 Regulationssituation in Deutschland
- V. Fazit und Ausblick für die deutsche Rechtsordnung

[p. 81 – p. 104]

ZUSAMMENFASSUNG

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. Diese Problematik besteht sowohl in Japan als auch in Deutschland. Daraus resultieren Anforderungen an das Handeln der Genehmigungsbehörde, 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 verwaltungsbehördlichen Handelns in der deutschen Verwaltungsrechtslehre erst zu Beginn der 1980er Jahre Beachtung gefunden hat, bildet sie schon seit der Meiji-Zeit einen festen Bestandteil des japanischen Verwaltungsrechts. Seit den 1960er Jahren werden bestimmte Formen informeller Vorgehensweisen unter dem Begriff *gyōsei shidō* (zumeist übersetzt mit „Verwaltungsanleitung“) zusammengefaßt.

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.

Durch dieses informelle Vorverfahren kann das gesetzliche Genehmigungsverfahren beschleunigt und entlastet werden. Zudem besteht die Möglichkeit, von dem Vorhaben betroffene Dritte frühzeitig in den Planungs- und Genehmigungsprozeß einzubeziehen. Auf diese Weise können Interessenkonflikte zwischen den Vorhabenträgern und den zukünftigen Nachbarn der geplanten Anlage abgebaut werden. Diese Art der Schlichtung kam besonders in Japan große Bedeutung zu, weil das dort geltende abfallrechtliche Genehmigungsverfahren bis 1997 keinerlei Beteiligungsrechte für betroffene Bürger vorsah.

Das informelle Vorverfahren bildete in beiden Ländern einen wichtigen Teil des Genehmigungsverfahrens, war aber beiderorts zunächst gesetzlich nicht geregelt. So konnten sich Fehlentwicklungen in der Verwaltungspraxis einstellen, die auf fehlende Transparenz und mangelnde Gleichbehandlung beim behördlichen Vorgehen zurückzuführen sind. Um die Funktionen des informellen Vorgehens zu institutionalisieren und die rechtlichen Gefahren zu verringern, sind in Japan und Deutschland Schritte zur rechtlichen Erfassung des informellen Vorverfahrens unternommen worden. In beiden Ländern sind diese Normierungen im Zulassungsverfahren für Anlagen zur Beseitigung von Industrieabfällen zu finden: in Japan in Art. 15 IV-VI Abfallgesetz und in Deutschland in § 71 c II Verwaltungsverfahrensgesetz bzw. § 2 II der 9. Verordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz.

Der japanische Lösungsansatz wird mitsamt seiner Entstehungsgeschichte ausführlich dargestellt, im Kontext des abfallrechtlichen Genehmigungsverfahrens erläutert und schließlich im Hinblick auf seine praktische Wirksamkeit beurteilt. Dem wird ein kurzer Überblick über den deutschen Ansatz gegenüber gestellt, um eine rechtsvergleichende Betrachtung zu ermöglichen. Letztlich wird die Frage beantwortet, ob die japanischen Erkenntnisse für die deutsche Rechtsordnung fruchtbar gemacht werden können.

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 9th 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)