

Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht

Von Professor Dr. Hans-Werner Rengeling



Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · Bonn · München

Inhalt

§ 1 Einführung	1
Erster Teil Kooperation mit dem Ziel des Umweltschutzes	3
§ 2 Beschreibungen des Kooperationsprinzips in der deutschen Umweltpolitik ...	3
I. Umweltbericht 1976	3
1. Mitverantwortung und Mitwirkung aller für den Umweltschutz	4
2. Frühzeitige Beteiligung der gesellschaftlichen Kräfte	4
3. Regierungsverantwortlichkeit bzw. Staatsverantwortlichkeit	5
II. Leitlinien der Bundesregierung zur Umweltvorsorge 1986	5
1. Politisches Verfahrensprinzip	5
2. Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft	6
a) Allgemeines	6
b) Bürger	6
c) Umweltorganisationen, Gewerkschaften	7
d) Wissenschaft und Technik	7
e) Wirtschaft	8
3. Instrumente	8
a) Allgemeines	8
b) Selbstverpflichtungen, Zusagen	9
c) Wirtschaftliche Anreize	10
III. Schwerpunkte der Umweltpolitik, 1987	10
1. Harmonisierung	10
2. Handlungsinstrumentarium	11
3. Insbesondere: Selbstverpflichtungen	11
a) Abfälle	11
b) Luftreinhaltung: Reduzierung von Fluorchlorkohlenwasserstoffen ...	12
c) Probleme	12
IV. Resümee, Auswertung und weitere Überlegungen	12
1. Inhalte der Kooperation	12
2. Zum Begriff der Kooperation	13
3. Zentrale Problematik: Zusammenarbeit zwischen Staat und Gesellschaft	13
§ 3 Kooperation in verschiedenen Bereichen des Umweltschutzes (Beispiele)	15
I. Vorbemerkungen	15
II. Naturschutz und Landschaftspflege	16

III. Gewässerschutz	16
1. Bereich des Wasserhaushaltsgesetzes	16
a) Verfahrensbeteiligung	16
b) Betriebsbeauftragter	17
c) Vereinbarungen?	17
2. Bereich des Abwasserabgabengesetzes	17
a) Beteiligungsrechte	17
b) Abwasserabgabe als »influenzierendes« Steuerungsmittel	17
3. Bereich des Wasch- und Reinigungsmittelgesetzes	18
a) Anhörung beteiligter Kreise	18
b) Freiwillige Maßnahmen	18
IV. Abfallentsorgung	24
1. Erlaß von Verwaltungsvorschriften	24
a) Anhörung der beteiligten Kreise	24
b) Konzeption für eine Technische Anleitung Abfall	24
2. Betriebsbeauftragter	25
3. Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen und die Möglichkeit freiwilliger Vereinbarungen/Zusagen der Industrie	26
4. Altlasten	27
5. Besondere Maßnahmen in den Bundesländern	29
a) Hessen	29
b) Niedersachsen	29
V. Luftreinhaltung (Immissionsschutz)	30
1. Anhörung beteiligter Kreise	30
2. Immissionsschutzbeauftragter	31
3. Kooperation bei der Erteilung von Genehmigungen	31
a) Vorverhandlungen und Vorabzuleitung von Bescheidsentwürfen	31
b) Genehmigungsabsprachen	32
4. Kooperation bei Sanierung von Altanlagen	33
a) Kompensationsregelung betreffend Altanlagen	33
aa) Regelungen	33
bb) Beispiel	34
b) Sanierungsabsprachen	34
aa) Anordnungsabsprachen	34
bb) Differenzierungen	35
c) Einzelbeispiele	35
aa) Entschwefelung der Rheinischen Braunkohlen-Kraftwerke	35
bb) Emissionsminderungsplan für Großfeuerungs-Anlagen der öffentlichen Energieversorgung in Nordrhein-Westfalen	36
cc) Emissionsminderungen in Baden-Württemberg	37
dd) Vereinbarung betreffend den Schadstoffausstoß eines Kraftwerks	39
5. Produktbezogene Kooperation	40
a) Asbest	40
b) Lacke	41
c) Fluorchlorkohlenwasserstoffe	43

VI. Kernenergie und Strahlenschutz	44
1. Beteiligungsregelungen	44
a) Behörden	44
b) Öffentlichkeit	44
c) Beratungs- und Sachverständigengremien	44
2. Strahlenschutzbeauftragter	45
3. Kooperation durch Übertragung von Aufgaben auf Private	45
4. Kooperation durch informales Verwaltungshandeln	45
VII. Schutz vor gefährlichen Stoffen	46
1. Chemikalien	46
a) Anhörung und Beteiligung von Sachverständigen	46
b) Kooperation und Eigenverantwortlichkeit	46
c) Freiwillige Selbstverpflichtungen	47
aa) Übersicht	47
bb) Beispiele	48
cc) Insbesondere: umweltrelevante Altstoffe	51
2. Pflanzenschutz	53
a) Regelungen für Schädlingsbekämpfungsmittel	53
b) Trinkwasser-Monitoring	54
c) Internationaler Verhaltenskodex	55
d) Brandschutz in Pflanzenschutzmittellagern	56
VIII. Bereichsübergreifende Kooperationen	56
1. Finanzierungen, insbesondere gemeinsame Forschungsvorhaben	56
2. Umweltzeichen »Blauer Engel«	57
§ 4 Formen und Arten der Kooperation	58
I. Vorbemerkungen	58
II. Beteiligte	58
1. Kooperation innerhalb des Staates, einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände (horizontale Kooperation)	58
2. Kooperation unter Privaten	59
3. Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft (vertikale Kooperation) ..	60
III. Gegenstände der Kooperation	61
1. Bereiche des Umweltschutzes und des Umweltschutzrechts	61
2. Kooperation im materiellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Umweltschutz	61
IV. Institutionalisierte und nichtinstitutionalisierte Formen der Kooperation ...	62
1. Vorbemerkungen	62
2. Institutionalisierte Formen	63
a) Verträge	63
b) Kooperation bei staatlicher (behördlicher) Willensbildung	63
c) Beauftragte für Umweltschutz	64

3. Nichtinstitutionalisierte Formen	64
a) Vorbemerkungen	64
aa) Übersicht	64
bb) Informales Regierungs- und Verwaltungshandeln	64
b) Kooperation im Zusammenhang mit dem Gesetzesvollzug	65
aa) Vorverhandlungen	65
bb) Sanierungsabsprachen	66
c) Kooperation statt einseitig-hoheitlicher Regelung	66
aa) Vorbemerkungen und Übersicht	66
bb) Vereinbarung, Zusage	67
cc) Vereinbarung/Zusage statt Gesetz, Rechtsverordnung oder Satzung	67
dd) Absprachen statt Verwaltungsvorschriften	68
ee) Vereinbarung/Zusage statt Verwaltungsakt	68
d) Kooperation ohne staatliche Einflußnahme	68
§ 5 Das umweltpolitische Kooperationsprinzip: Übersicht über Funktionen, Gefahren, Vorzüge und Probleme	69
I. Funktionen nach bisherigen Ausführungen	69
II. Kritische Äußerungen zur Kooperation und zum Kooperationsprinzip	69
1. Allgemeines	69
2. Einzelne Bedenken gegen die gegenwärtige Praxis kooperativen Verwaltungshandelns	70
III. Vorteile der Kooperation	71
IV. Weitere Überlegungen	71
Zweiter Teil Grundlagen für die rechtliche Beurteilung von Zulässigkeit und Grenzen der Kooperation	73
§ 6 Verortung der Probleme	73
I. Ausgangspunkte	73
II. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	73
III. Verwaltungsrechtsverhältnis	74
IV. Verwalten durch »mittelbares« Einwirken	74
§ 7 Verfassungsrechtliche Grundlagen	77
I. Staat und Gesellschaft: Zusammenwirken einerseits, normative Trennung andererseits	77
II. Staatszielbestimmungen	79
1. Staatsziele – Staatsaufgaben – Staatsstruktur	79
2. Sozialstaat	79
3. De lege ferenda: Umweltschutz als Staatszielbestimmung	80

4. Rechtsstaat	82
a) Rechtsstaatsprinzip als Schranke kooperativen Handelns	82
b) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Formen staatlichen Handelns ..	82
aa) Keine Beschränkung der Verwaltung auf Gesetzesvollzug	82
bb) Rechtsstaatlichkeit und personale Freiheit	82
cc) Verwaltungsinstrumentarium	83
dd) Gesetzesfernes Verwalten und Bewirken eines Handlungserfol-	
ges	83
ee) Zwischenergebnis und Konsequenzen	84
c) Gesetzesvorbehalt	84
d) Gewaltenteilung, Funktionenordnung	85
5. Demokratie	85
III. Grundrechte	86
1. Allgemeines	86
2. Grundrechtsbindung bei Kooperation	86
a) Staat als Garant der Grundrechte	86
b) Betroffenheit von Grundrechtsträgern	87
c) Der Grundrechtsträger als Mitwirkender	87
aa) Grundrechtsverzicht	87
bb) Mitwirkung des Grundrechtsträgers als Ausübung einzelner	
Grundrechte	88
3. Rechtliche Kontrolle und Rechtsschutzgarantie	89
§ 8 Verwaltungsrechtliche Grundlagen	90
I. Vorbemerkungen	90
II. Grundfragen verwaltungsrechtlicher Handlungsformen im Blick auf koope-	
rativen Umweltschutz	91
1. Typologie der Handlungsformen	91
2. Sinn und Funktion der Handlungsformen	92
3. Zur Wahl der Handlungsformen	93
III. Kooperationsinstrumente in bezug auf Handlungsformen der Verwaltung ..	94
1. Kooperation und »Verwaltungsrechtsverhältnis«	94
a) Verwaltungsrechtsverhältnis als Kategorie und als »Handlungsform«	
94	
b) Kooperationsinstrumente und Handlungsformen der Verwaltung im	
einzelnen	96
2. Verwaltungsakt	96
3. Verträge	97
a) Öffentlich-rechtliche Verträge	97
b) Privatrechtliche Verträge	98
4. Rechtsverordnungen, Satzungen, normkonkretisierende Richtlinien,	
Verwaltungsvorschriften	98
a) Allgemeine Regelungen	98
b) Normkonkretisierende Richtlinien	99
c) Satzungen: Bebauungspläne und »Vorabstimmungen«	100

5. Plan	103
6. Schlichtes Hoheitshandeln (Realakte)	104
a) Begriff und Maßgeblichkeit beim kooperativen Umweltschutz	104
b) Abgrenzung gegenüber fiskalischem Handeln in Privatrechtsform ...	105
IV. Allgemeine Auswirkungen des Kooperationsprinzips im Umweltverwaltungsrecht	106
1. Übersicht	106
2. Das Kooperationsprinzip als allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsrechts	106
3. Allgemeine Auswirkungen des umweltpolitischen Kooperationsprinzips .	107
a) Gesetzesinterpretation	107
b) Unbestimmte Gesetzesbegriffe mit Beurteilungsspielraum	108
c) Ermessen	108
Dritter Teil Kooperation aufgrund von (gesetzlichen) Regelungen und im Zusammenhang mit Gesetzesvollzug	111
§ 9 Kooperation aufgrund von Regelungen, insbesondere durch Gesetz	112
I. Vorbemerkungen	112
II. Beteiligung an staatlichen (behördlichen) Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen	113
1. Regelungen, Modelle	113
a) Personalisierte Rats- und Beiratsmodelle	113
b) Gesetzgebungsorgane, Gesetzgebungsverfahren	114
c) Erlaß von Rechtsverordnungen	115
d) Erlaß von Satzungen	115
e) Verwaltungsverfahren	115
f) Beteiligung der Öffentlichkeit aufgrund der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung	116
2. Charakteristisches zur Partizipation, insbesondere im Verwaltungsverfahren	116
a) »Neues« Verständnis der Partizipation	116
b) Information für die Verwaltung und Rechtsschutz für den Bürger ...	117
c) Partizipation als »verantwortliche Mitwirkung an der Gemeinwohlkonkretisierung«	117
d) Das »Partizipationsverhältnis«	119
3. Partizipation und Kooperationsprinzip	119
a) Kooperationsmöglichkeit und »Kooperationslast« privater Dritter ...	119
b) Kooperationsprinzip und Grundrechtsschutz bezüglich der Verfahrensbeteiligung	120
c) Kooperationsprinzip angesichts der staatlichen (behördlichen) Entscheidungskompetenz	121
d) Überlegungen de lege ferenda	124
III. Betriebsbeauftragte für den Umweltschutz	126
1. Vorbemerkungen	126

2. Kurze Skizzierung geltenden Rechts als Konkretisierung auch des Kooperationsprinzips	127
a) Kooperationsprinzip	127
b) Rechtsstellung, Aufgaben, Qualifikation	128
c) Bestellung und Verhältnis zur Behörde	128
3. Gesetzentwurf zur Erweiterung der Befugnisse der Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz	128
4. Hearing betreffend die Stärkung der Stellung, der Befugnisse und der Verantwortlichkeit der Betriebsbeauftragten	129
a) Bewährung des geltenden Rechts?	129
b) Institut des Betriebsbeauftragten und seine Bestellung	130
c) Zur Harmonisierung der Regelungen über den Betriebsbeauftragten ..	130
d) Zur öffentlich-rechtlichen Konzeption des Betriebsbeauftragten nach dem Vorbild der Strahlenschutzverordnung	130
5. Überlegungen de lege ferenda im Rahmen des Kooperationsprinzips	131
a) Äußerungen auf dem Hearing am 12. Dezember 1986	131
b) Kooperationsprinzip und Gesetzentwurf betreffend den Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz vom 14. Dezember 1984	132
aa) Vorgesehene Regelungen im einzelnen	132
bb) Öffentlich-rechtliche Überwachungspflichten des Beauftragten und das Kooperationsprinzip	134
cc) Kooperationsprinzip und Belange des Umweltschutzes	136
IV. Fachlich-technische Prüfung durch »Umwelt-TÜV«	137
1. Bericht des Umweltministeriums Baden-Württemberg an die 28. Umweltministerkonferenz	138
a) Allgemeines	138
b) Aufgabenfelder	138
c) Prüfungen und Sachverständige	139
d) Kosten und Gebühren	139
2. Teilbeitrag der Arbeitsgruppe »Immissionsschutz/Chemikalienrecht« (Baden-Württemberg)	139
a) Übersicht	139
b) Konzeption	139
aa) Ziele	139
bb) Prüffelder, Gegenstand der Prüfung	140
c) Umsetzung der Konzeption	140
3. Umwelt-TÜV und Kooperationsprinzip	140
§ 10 Kooperation im Zusammenhang mit dem Gesetzesvollzug	142
I. Einführung	142
II. Vorverhandlungen	143
1. Übersicht und Problematik	143
a) Übersicht und Merkmale	143
b) Rechtliche Fragestellungen	146
c) Ausgangspunkt: Notwendigkeit der Kooperation	146

2. Bindungswirkung	147
a) Problematik	147
b) Rechtliche oder faktische Bindung	147
aa) Rechtliche Bindung	148
bb) Faktische Bindung	148
cc) Konsequenzen für die rechtliche Beurteilung	148
3. Maßgeblichkeit materiellrechtlicher Vorgaben	149
4. Maßgeblichkeit verfahrensrechtlicher Vorgaben	150
a) Problematik	150
b) Untersuchungsgrundsatz	151
c) Unparteiische Verhandlungsführung	151
d) Beteiligung Dritter	152
aa) Problematik	152
bb) Beteiligung von Rechtsbetroffenen	153
cc) Öffentlichkeitsbeteiligung sonstiger Dritter	153
e) Abschließende Bemerkungen	154
aa) Zwischenergebnis betreffend die Beteiligung Dritter	154
bb) Überlegungen unter Berücksichtigung des Kooperationsprinzips	154
III. Zu den sog. Genehmigungs- und Sarnierungsabsprachen	156
IV. Fragen der Kontrolle	157
Vierter Teil Kooperation statt hoheitlicher Regelung	159
§ 11 Kooperation statt Erlaß eines parlamentarischen Gesetzes	160
I. Einführung	160
II. Sinn, Zweck und Effektivität der Kooperation	161
1. Einschätzung in der Praxis (Beispiele)	161
a) Äußerungen aus der Umweltpolitik	161
b) Äußerungen aus der Industrie	
aa) Verantwortung für den Umweltschutz	161
bb) Beitrag zur Entbürokratisierung	161
cc) Zur Verbindlichkeit und Einhaltung von Verbandsempfehlungen	162
2. Normenflut und Deregulierungsprinzip	162
a) Zurückdrängen der staatlichen Normenflut durch Deregulierung	162
b) Deregulation in den USA	163
3. Kooperation und soziale Marktwirtschaft	164
III. Kooperationsmodelle	165
1. Arten von Kooperationslösungen	165
a) Branchenabkommen	166
b) Verbandslösungen	166
c) Selbstverpflichtungen der Industrie unter staatlicher Mitwirkung	167
2. Zur Grenze des Bereichs kooperativen Umweltschutzes	168
IV. Rechtliche Beurteilung der Kooperation statt Gesetzeserlaß	168
1. Fragestellungen	168

2. Bindungswirkung von »Absprachen«	169
a) Probleme und Ausgangspunkte	169
aa) Faktische Bindung	169
bb) Kooperation im engeren und weiteren Sinn	169
b) Der Staat als Initiator der »Absprachen«	171
3. Grundsätzliche Zulässigkeit der Selbstbeschränkung der Wirtschaft zugunsten des Umweltschutzes aufgrund staatlicher Initiativen	171
a) Der staatliche Mitwirkungsakt	172
aa) Initiative, Mitwirkung, Kooperation	172
bb) Einordnung des staatlichen Mitwirkungsakts	172
b) Staatliche Gesetzgebungspflichten	173
aa) Gesetzgebungsaufträge	173
bb) Recht der Europäischen Gemeinschaften	173
c) Gesetzesvorbehalt	175
d) Grundrechte	176
4. Einzelne rechtliche Maßstäbe zur Beurteilung der Grenzen des staatlichen Mitwirkungsaktes	177
a) Zuständigkeit, insbesondere Funktionenordnung	177
b) Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit: rechtliche und außerrechtliche Maßstäbe	179
c) Zwecktauglichkeit der Selbstbeschränkung	182
d) Verfahrensanforderungen	183
e) Kontrolle	184
5. Analoge Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes?	184
§ 12 Kooperation statt Erlaß einer Rechtsverordnung	186
I. Einführung	186
II. Die Praxis und ihre Einschätzung	187
III. Rechtliche Beurteilung der Kooperation	187
1. Zuständigkeit seitens des staatlichen »Partners«	187
2. Gestaltungsfreiheit des Ordnungsgebers und ihre rechtlichen Grenzen	188
a) Form des Handelns	188
aa) Grundsätzliche Möglichkeit des Verzichts auf Erlaß einer Rechtsverordnung	188
bb) Beschränkung auf die Handlungsform »Rechtsverordnung«	189
b) Inhalte des Handelns und Kooperation	190
3. Verfahrensanforderungen	191
a) Beteiligungsregelungen bei Erlaß von Rechtsverordnungen als institutionalisierte Ausprägung des Kooperationsprinzips	191
b) Unterrichtung des Bundeskabinetts und Zustimmung des Bundesrates?	192
c) Veröffentlichung des Absprachewortlauts	192
4. Kontrolle	192

§ 13 Kooperation statt Erlaß eines Verwaltungsaktes	194
I. Einführung	194
II. Die Praxis, insbesondere Sanierungsabsprachen, und ihre rechtlichen Probleme	194
1. Sanierungsabsprachen	195
2. Rechtsfragen	196
III. Rechtliche Zulässigkeit und Grenzen der Kooperation durch informale Absprachen	196
1. Analoge Anwendung des § 54 VwVfG?	196
2. Zulässigkeit der Herbeiführung tatsächlicher Wirkungen zugunsten des Umweltschutzes durch Kooperation	197
3. Materiellrechtliche Vorgaben	198
a) Pflicht zum Erlaß eines Verwaltungsaktes	198
b) Gestaltungsspielräume der Behörde	198
aa) »Freiräume« und Unsicherheiten bei faktischen Absprachen hinsichtlich Bindung und Inhalt	198
bb) Unbestimmte Gesetzesbegriffe mit Beurteilungsspielraum	199
cc) Ermessensermächtigung	199
c) Bestandsschutz und Sanierungsabsprachen	200
d) Informale Erfolgsvorgaben und systemgetreue Ausgestaltung des Rechtsregimes	200
4. Verfahrensfragen	201
a) Mehrpolige Rechtsverhältnisse	201
b) Öffentliche Bekanntgabe der Absprachen	201
5. Kontrolle	202
§ 14 Zusammenfassung	204
Literatur	209