

# Bargaining

Informales Verwaltungshandeln und Kooperation  
zwischen Verwaltungen, Bürgern und Unternehmen

Eine empirische Untersuchung an Hand  
des Vollzugs des Umweltschutzrechts  
unter besonderer Berücksichtigung  
des Problemfelds »Altlastensanierung«

Von Dr. Stephan Kippes



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

# Inhalt

|   |           |
|---|-----------|
| Vorwort des Herausgebers . . . . .  | V         |
| Vorwort des Autors . . . . .  | VII       |
| <b>1. Überblick über das Diskussionsspektrum und die Zielrichtung dieser Arbeit . . . . .</b>   | <b>1</b>  |
| <b>2. Informales Verwaltungshandeln, Kooperation, Bargaining – eine vertiefte Einführung in die Diskussion . . . . .</b>  | <b>3</b>  |
| 2.1 Informales versus hoheitliches Handeln der Verwaltung . . . . .   | 3         |
| 2.2 Die wachsende Bedeutung von informalen Verhaltensweisen der Verwaltung . . . . .  | 5         |
| 2.3 Der Einzug von informalem Verwaltungshandeln im Umweltbereich . . . . .   | 8         |
| <b>3. Informales Verwaltungshandeln, Kooperation, Bargaining – Versuch einer begrifflichen Abklärung, Bewertung und dimensionaler Analyse von Bargaining-Verhaltensweisen . . . . .</b> | <b>11</b> |
| 3.1 Informales Verwaltungshandeln . . . . .   | 11        |
| 3.1.1 Begriffliche Abklärung . . . . .  | 11        |
| 3.1.1.1 Überblick über die Begrifflichkeiten . . . . .  | 11        |
| 3.1.1.2 Untersuchung des Begriffs »informales Verwaltungshandeln« aus sprachwissenschaftlicher Sicht . . . . .  | 14        |
| 3.1.1.3 Darstellung des Begriffs »informales Verwaltungshandeln« und einiger darauf aufbauender Ansätze . . . . .   | 16        |
| 3.1.1.3.1 Der Ansatz von Bohne . . . . .  | 17        |
| 3.1.1.3.2 Der Ansatz von Schulze-Fielitz . . . . .  | 19        |
| 3.1.1.3.3 Der Ansatz von Bulling . . . . .  | 21        |
| 3.1.1.3.4 Der Ansatz von Ossenbühl . . . . .  | 22        |
| 3.1.1.3.5 Der Typisierungsansatz von Hennecke . . . . .   | 23        |
| 3.1.1.3.6 Resümee der referierten Ansätze. . . . .  | 24        |
| 3.1.1.3.7 Impulse für die Behandlung derartiger Phänomene . . . . .   | 25        |
| 3.1.2 Schlaglichter auf die Bewertung informalen Verwaltungshandelns . . . . .  | 26        |

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| 3.1.2.1   | Schwierigkeiten einheitlicher Bewertung . . . . .  | 26 |
| 3.1.2.2   | Negative Assoziation des Begriffs »informal« . . . . .   | 28 |
| 3.1.2.3   | Kontrafaktische Dichotomie formal/informal . . . . .   | 29 |
| 3.1.2.4   | Gleichsetzung von informal mit kooperativ? . . . . .   | 30 |
| 3.1.2.5   | Wichtigste rechtliche Bedenken, bzw.<br>Prüfkriterien . . . . .  | 34 |
| 3.1.2.6   | Resümee zur begrifflichen und rechtlichen<br>Betrachtung informalen Verwaltungshandelns . . . . .  | 34 |
| 3.2       | Bargaining . . . . .   | 36 |
| 3.2.1     | Begriffliche Abklärung . . . . .   | 36 |
| 3.2.1.1   | Überblick über das heterogene Verständnis<br>des Begriffs »Bargaining« . . . . .   | 37 |
| 3.2.1.2   | Der Begriff »Bargaining« aus sprachwissen-<br>schaftlicher Sicht . . . . .   | 38 |
| 3.2.1.3   | Der Begriff »Bargaining« – ein Zugang aus<br>Sicht der Verhandlungsforschung . . . . .   | 40 |
| 3.2.1.4   | Bargaining – Versuch einer vertieften<br>Begriffsabklärung . . . . .   | 44 |
| 3.2.1.5   | Bargaining und Interaktion – eine Abgrenzung . . . . .   | 46 |
| 3.2.1.6   | Sequentielle Betrachtung von Interaktions- und<br>Bargaining-Prozessen . . . . .   | 46 |
| 3.2.1.7   | Resümee zur Begriffsabklärung . . . . .  | 48 |
| 3.2.2     | Typologisierung grundlegender Bargaining-Ebenen . . . . .  | 49 |
| 3.2.2.1   | Die drei Ebenen eines Bargainings . . . . .  | 49 |
| 3.2.2.2   | Sequentielle Betrachtung der Bargaining-Ebenen<br>auf der Basis der verwaltungsrechtlichen Norm-<br>setzung, Umsetzung und gerichtlichen Kontrolle . . . . . | 52 |
| 3.2.2.3   | Bargaining im Bereich der verwaltungsrecht-<br>lichen Normsetzung (Bargaining-Ebene 1) . . . . .   | 53 |
| 3.2.2.4   | Bargaining im Bereich der verwaltungs-rechtlichen<br>Umsetzung von Normen (Bargaining-Ebene 2) . . . . .   | 58 |
| 3.2.2.5   | Bargaining im Bereich der gerichtlichen<br>Überprüfung von Verwaltungsprodukten<br>(Bargaining-Ebene 3) . . . . .  | 59 |
| 3.3       | Kooperation bzw. Bargaining zwischen Verwaltung und<br>Normadressaten . . . . .  | 60 |
| 3.3.1     | Wachsende Akzeptanz von Bargaining als Erscheinungs-<br>form kooperativ-informalen Verwaltungshandelns . . . . .   | 61 |
| 3.3.2     | Bewertung von Bargaining zwischen Verwaltung und<br>Normadressaten . . . . .   | 62 |
| 3.3.2.1   | Betrachtungsebenen der rechtlichen Bewertung . . . . .   | 63 |
| 3.3.2.1.1 | Zulässigkeit kooperativen Verwaltungshandelns . . . . .  | 63 |
| 3.3.2.1.2 | Verortung von Kooperation und Bargaining vor<br>dem Hintergrund der »Grundtypen legislativer<br>Programme und exekutiver Entscheidungen« . . . . .           | 69 |
| 3.3.2.1.3 | Kooperationsprinzip als Vorgabe zu koopera-<br>tivem Verwaltungshandeln und Bargaining? . . . . .  | 72 |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 3.3.2.1.4 | Bewertung des Kooperationsprinzips im Umweltschutz für kooperatives Verwaltungshandeln und Bargaining . . . . .          | 74         |
| 3.3.2.1.5 | Voraussetzungen für kooperatives Verwaltungshandeln und Bargaining . . . . .   | 77         |
| 3.3.2.1.6 | Umsetzungsformen kooperativen Verwaltungshandelns und Bargainings . . . . .  | 78         |
| 3.3.2.2   | Kooperationsprinzip und Bargaining unter Effizienz Gesichtspunkten . . . . .   | 80         |
| 3.3.2.3   | Entscheidungsorientierte Überlegungen im Zusammenhang mit Altlasten-Bargaining . . . . .                                 | 82         |
| 3.3.2.3.1 | Strategien zur Reduktion von Komplexität . . . . .   | 83         |
| 3.3.2.3.2 | Ermittlung von Spielräumen für Kompromisse . . . . .   | 85         |
| 3.3.2.4   | Resümee zur Bewertung von Kooperation und Bargaining . . . . .   | 86         |
| 3.4       | Dimensionale Analyse von Bargaining-Verhaltensweisen . . . . .   | 87         |
| 3.4.1     | Äußere Wahrnehmbarkeit eines Bargaining (»implicit« und »explicit« Bargaining) . . . . .                                 | 87         |
| 3.4.2     | Verhandlungskonstellation (bipolare und multipolare Verhandlungen) und Verhandlungsmasse, sowie deren Ursprung . . . . . | 89         |
| 3.4.3     | Verhandlungspartner der Verwaltung und Aggregation der Interessen . . . . .  | 90         |
| 3.4.4     | Konfliktintensität . . . . .   | 90         |
| 3.4.5     | Bargaining-Interdependenzen . . . . .  | 91         |
| 3.4.6     | Bargaining-Zeitpunkt . . . . .   | 92         |
| 3.4.6.1   | Vorverhandlungen bzw. Bargaining im Stadium des Vorverfahrens . . . . .  | 93         |
| 3.4.6.2   | Bargaining während des laufenden Verwaltungsverfahrens . . . . .   | 97         |
| 3.4.7     | Problemdruck . . . . .   | 98         |
| 3.4.8     | Informationsstand und spezifisches Interesse der Öffentlichkeit . . . . .  | 100        |
| 3.4.9     | Zusammenfassung der Bargaining-Dimensionen . . . . .   | 100        |
| 4.        | <b>Kooperatives Verwaltungshandeln und Bargaining im Bereich Umweltschutz, speziell Altlastensanierung . . . . .</b>     | <b>105</b> |
| 4.1       | Die Problematik der Altlasten – eine schlaglichtartige Einführung . . . . .  | 105        |
| 4.2       | Altlasten und Altlastensanierung . . . . .   | 106        |
| 4.2.1     | Zum Begriff Altlasten . . . . .  | 106        |
| 4.2.2     | Zum Begriff Altlastensanierung . . . . .   | 110        |
| 4.3       | Zur wachsenden Relevanz der Altlasten-Problematik . . . . .  | 111        |
| 4.4       | Aussagen über Umfang und Kosten der Altlastenproblematik in der Bundesrepublik Deutschland . . . . .                     | 113        |
| 4.5       | Die rechtliche Situation bei der Sanierung von Altlasten – ein Kurzüberblick . . . . .                                   | 116        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 4.6       | Besonderer Bedarf für Kooperation und Bargaining<br>im Umweltrecht generell und speziell bei Altlastensanierungen . . . . .   | 119        |
| 4.6.1     | Besonderer Kooperationsbedarf im Umweltschutz . . . . .   | 119        |
| 4.6.2     | Besondere Relevanz von Bargaining im Bereich<br>Altlastensanierung . . . . .  | 123        |
| <b>5.</b> | <b>Bargaining bei der Sanierung von Altlasten – Vorüberlegungen<br/>zum Vorgehen auf der Basis von Fallstudien . . . . .</b>  | <b>125</b> |
| 5.1       | Informationsdefizit hinsichtlich der in der Verwaltungspraxis<br>ablaufenden Bargaining-Prozesse . . . . .  | 125        |
| 5.2       | Methoden zum Abbau des Informationsdefizites . . . . .  | 125        |
| 5.3       | Einige Vorbemerkung zum Einsatz von Fallstudien . . . . .   | 126        |
| 5.3.1     | Die Einordnung von Fallstudien bei<br>Crott/Kutschker/Lamm . . . . .  | 126        |
| 5.3.2     | Überlegungen zum Anwendungsbereich der Fallmethode . . . . .  | 127        |
| 5.4       | Zum methodischen Vorgehen mittels Fallstudien . . . . .   | 129        |
| 5.4.1     | Methoden zur Durchführung der Fallstudien . . . . .   | 129        |
| 5.4.2     | Der Methoden-Mix . . . . .  | 131        |
| 5.4.3     | Problem des Zuganges zu Altlasten-Fällen . . . . .  | 133        |
| 5.4.4     | Zum Vorgehen mittels mündlicher Befragung . . . . .   | 133        |
| 5.4.5     | Grundsätzliche Möglichkeiten bei einem Vorgehen mittels<br>Fallstudien . . . . .  | 134        |
| 5.4.6     | Zur Auswahl der in dieser Arbeit behandelten Fälle . . . . .  | 135        |
| 5.4.7     | Zur Abgrenzung des jeweils untersuchten Wirklichkeits-<br>ausschnittes mittels des Episoden-Konzeptes . . . . .   | 136        |
| 5.4.7.1   | Das Episoden-Konzept . . . . .  | 136        |
| 5.4.7.2   | Zur Abgrenzung von Interaktions-Episoden . . . . .  | 138        |
| 5.4.7.3   | Die Abgrenzung von Interaktions-Strängen als<br>Subepisoden . . . . .   | 140        |
| 5.4.7.3.1 | Unterschiede zwischen Interaktions- und<br>Bargaining-Strängen . . . . .  | 142        |
| 5.4.7.3.2 | Prüfungsschema . . . . .  | 142        |
| 5.4.7.3.3 | Zwischenbehördliche und verwaltungsexterne<br>Interaktions-Stränge . . . . .  | 143        |
| 5.4.7.3.4 | Neben-Akteure . . . . .   | 144        |
| 5.4.7.3.5 | Wahl des Bezugspunktes . . . . .  | 144        |
| 5.4.8     | Zur Auswertung und Darstellung der Ergebnisse des<br>empirischen Vorgehens . . . . .  | 145        |
| <b>6.</b> | <b>Fallstudien zu Interaktions-Prozessen im Zusammenhang mit dem<br/>Problemkreis Altlastensanierung unter besonderer Berücksichtigung<br/>von Bargaining-Prozessen . . . . .</b> | <b>147</b> |
| 6.1       | Übersicht über die untersuchten Altlasten-Fälle . . . . .   | 147        |
| 6.2       | Fall E . . . . .  | 148        |
| 6.2.1     | Zur Historie . . . . .  | 148        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 6.2.2     | Zum Akutwerden des Altlasten-Problems . . . . .  | 148        |
| 6.2.3     | Betrachtete Interaktions-Episode . . . . .   | 149        |
| 6.2.4     | Zum Verlauf der Interaktions-Prozesse . . . . .  | 150        |
| 6.2.5     | Die relevanten Interaktions-Stränge . . . . .  | 153        |
| 6.2.6     | Zwischenbehördliche Interaktions-Stränge . . . . .   | 153        |
| 6.2.6.1   | Interaktion zwischen Umweltschutzreferat<br>und Landesamt für Umweltschutz . . . . .                             | 154        |
| 6.2.6.2   | Interaktion zwischen Umweltschutzreferat<br>und Wasserwirtschaftsamt . . . . .                                   | 155        |
| 6.2.6.3   | Interaktion zwischen Umweltschutzreferat<br>und Gesundheitsreferat . . . . .                                     | 155        |
| 6.2.7     | Verwaltungsexterne Interaktions-Stränge . . . . .  | 156        |
| 6.2.7.1   | Interaktion zwischen Umweltschutzreferat<br>und Befürwortern der Beibehaltung<br>der Anlage (Vorstand) . . . . . | 156        |
| 6.2.7.2   | Interaktion zwischen Umweltschutzreferat<br>und Gegnern der Beibehaltung der Anlage . . . . .                    | 157        |
| 6.2.8     | Resümee zu Fall E . . . . .  | 158        |
| <b>7.</b> | <b>Ergebnisse der empirischen Untersuchung . . . . .</b>   | <b>161</b> |
| 7.1       | Verwaltungswissenschaftliche Aussagen . . . . .  | 161        |
| 7.2       | Unterschiedliche Grundpositionen . . . . .   | 162        |
| 7.3       | Überforderung der Verwaltung . . . . .   | 163        |
| 7.3.1     | Gesetzes- und Normenflut . . . . .   | 164        |
| 7.3.2     | Divergierende Normen und Zielvorgaben . . . . .  | 165        |
| 7.3.3     | Regelungsdefizite und Regelungsinadäquanzen . . . . .  | 166        |
| 7.3.4     | Personelle und finanzielle Ausstattung der Behörden,<br>Spezialisierung . . . . .                                | 167        |
| 7.3.5     | Verwaltungswissenschaftliche Einordnung . . . . .  | 170        |
| 7.4       | Das Spektrum der Interaktionen bei der Sanierung von Altlasten . . . . .   | 172        |
| 7.5       | Auslöser für ein Aktivwerden der Verwaltung . . . . .  | 173        |
| 7.6       | Bargaining-Module (BM) . . . . .   | 175        |
| 7.6.1     | Bargaining-Modul 1: Untersuchungsumfang . . . . .  | 176        |
| 7.6.2     | Bargaining-Modul 2: Behandlung des Erdreiches . . . . .  | 177        |
| 7.6.3     | Bargaining-Modul 3: Zwischenlagerung . . . . .   | 179        |
| 7.6.4     | Bargaining-Modul 4: Weitere Bewohnbarkeit eines<br>bestimmten Areals (bzw. Nutzungseinschränkungen) . . . . .    | 180        |
| 7.6.5     | Bargaining-Modul 5: Grenzwerte/Sanierungsziel . . . . .  | 180        |
| 7.6.6     | Bargaining-Modul 6: Kostenübernahme . . . . .  | 181        |
| 7.7       | Informationsasymmetrien . . . . .  | 182        |
| 7.8       | Klassifizierung der Akteure im Zusammenhang mit Altlasten-<br>Sanierungen . . . . .                              | 184        |
| 7.9       | Die Bargaining-Grundkonstellationen (BGKs) . . . . .   | 186        |
| 7.9.1     | Bargaining-Grundkonstellation 1: Bebauung eines<br>Grundstückes mit Altlastenverdacht . . . . .                  | 187        |

|         |  |            |
|---------|--|------------|
| 7.9.2   | Bargaining-Grundkonstellation 2: Wohnnutzung eines Altlastenverdacht-Grundstückes . . . . .                                      | 189        |
| 7.9.3   | Bargaining-Sonderkonstellationen . . . . .   | 192        |
| 7.9.3.1 | Bargaining-Sonderkonstellation I<br>– Nutzer-Variante. . . . .   | 192        |
| 7.9.3.2 | Bargaining-Sonderkonstellation II<br>– Schuld-Variante . . . . .   | 194        |
| 7.10    | Die Funktion der kommunalen Gebietskörperschaften im Zusammenhang mit Altlasten-Fällen . . . . .                                 | 198        |
| 7.10.1  | Ansprechpartner beim Bargaining im Zusammenhang mit Altlastensanierungen . . . . .   | 199        |
| 7.10.2  | Koordinatoren bei Altlastensanierungen . . . . .   | 202        |
| 7.11    | Austauschpotentiale im Bargaining . . . . .  | 204        |
| 7.12    | Interdependenzen zwischen den verschiedenen Interaktions-/Bargaining-Strängen . . . . .  | 206        |
| 7.13    | Die Relevanz der Entdeckungsphase für den Verlauf von Altlastensanierungs-Prozessen . . . . .                                    | 209        |
| 7.14    | Bedeutung von Informationsstand, Öffentlichkeitsarbeit und politischer Agitation . . . . .                                       | 213        |
| 7.14.1  | Informationsstand der Bevölkerung und Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen . . . . .   | 213        |
| 7.14.2  | Zur politischen Agitation bzw. deren Unterlassen als Bargaining-Potential . . . . .  | 218        |
| 7.15    | Dauer der Erkundungs- und Sanierungsmaßnahmen . . . . .  | 221        |
| 7.16    | Handlungszwänge bei unglücklicher Grundstückspolitik der Kommunen . . . . .  | 222        |
| 7.17    | Erkenntnisse vor dem Hintergrund der Bargaining-Dimensionen . . . . .  | 224        |
| 7.17.1  | Beteiligte im Bargaining-Prozeß (bipolare und multipolare Ver- und Aushandlungen) . . . . .                                      | 224        |
| 7.17.2  | Bedeutung des Problemdrucks . . . . .  | 225        |
| 7.17.3  | Wirkungen der Aggregationsform der Interessen . . . . .  | 229        |
| 7.17.4  | Interaktions-Interdependenzen . . . . .  | 230        |
| 7.17.5  | Handlungsspielräume durch zwischenbehördliches Bargaining . . . . .  | 231        |
| 7.17.6  | Grad rechtlicher Verbindlichkeit bzw. Form des Bargains . . . . .  | 232        |
| 7.17.7  | Ergebnisse hinsichtlich der Antragsabhängigkeit im Normvollzug (antragsabhängige und nicht antragsabhängige Verfahren) . . . . . | 233        |
| 7.18    | Integrative und distributive Elemente eines Bargaining . . . . .   | 234        |
| 8.      | <b>Bargaining im Bereich Altlastensanierung – Zusammenfassung und Ausblick . . . . .</b>   | <b>235</b> |
| 8.1     | Bargaining im Bereich Altlastensanierung – Zusammenfassung . . . . .   | 235        |
| 8.2     | Bargaining im Bereich Altlastensanierung – Ausblick. . . . .   | 239        |

---

|   |            |
|---|------------|
| <b>9. Bargaining zwischen Verwaltungen und Normadressaten</b>   |            |
| – generalisierende Aussagen . . . . .   | 243        |
| 9.1 Fragestellungen für weitere empirische Untersuchungen zu<br>Bargaining zwischen Verwaltung und Normadressaten . . . . . | 246        |
| 9.2 Bargaining-Modell Verwaltung/Normadressat . . . . .   | 247        |
| 9.2.1 Charakterisierung des Modells . . . . .   | 248        |
| 9.2.2 Darstellung der Kausalzusammenhänge . . . . .   | 248        |
| 9.2.2.1 Bargaining-Teilmodell Verwaltung . . . . .  | 249        |
| 9.2.2.2 Bargaining-Teilmodell Normadressat . . . . .  | 255        |
| 9.2.2.3 Bargaining-Modell Verwaltung/Normadressat . . . . .   | 257        |
| <br><b>Anhang: Untersuchte Altlasten-Fälle</b>  |            |
| Fall A . . . . .  | 263        |
| Fall B . . . . .  | 266        |
| Fall C . . . . .  | 270        |
| Fall D . . . . .  | 272        |
| Fall F . . . . .  | 274        |
| Fall G . . . . .  | 277        |
| Fall H . . . . .  | 280        |
| Fall I . . . . .  | 283        |
| Fall J . . . . .  | 287        |
| <br><b>Summary . . . . .</b>  | <b>289</b> |
| <br><b>Rechtsquellen . . . . .</b>  | <b>291</b> |
| <br><b>Abkürzungen . . . . .</b>  | <b>295</b> |
| <br><b>Abbildungen . . . . .</b>  | <b>297</b> |
| <br><b>Literatur . . . . .</b>  | <b>299</b> |