

# Inhalt

<b>§ 1 Einführung .....</b>	1
<b>Erster Teil Kooperation mit dem Ziel des Umweltschutzes .....</b>	3
<b>§ 2 Beschreibungen des Kooperationsprinzips in der deutschen Umweltpolitik .....</b>	3
I. Umweltbericht 1976 .....	3
1. Miterantwortung 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
<b>§ 3 Kooperation in verschiedenen Bereichen des Umweltschutzes (Beispiele) .....</b>	15
I. Vorbemerkungen .....	15
II. Naturschutz und Landschaftspflege .....	16

## Inhalt

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

<b>VI. Kernenergie und Strahlenschutz .....</b>	<b>44</b>
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 informelles Verwaltungshandeln .....	45
<b>VII. Schutz vor gefährlichen Stoffen .....</b>	<b>46</b>
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 Pflanzenschutzmittellägern .....	56
<b>VIII. Bereichsübergreifende Kooperationen .....</b>	<b>56</b>
1. Finanzierungen, insbesondere gemeinsame Forschungsvorhaben .....	56
2. Umweltzeichen »Blauer Engel« .....	57
<b>§ 4 Formen und Arten der Kooperation .....</b>	<b>58</b>
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. Institutionisierte und nichtinstitutionisierte Formen der Kooperation ...	62
1. Vorbemerkungen .....	62
2. Institutionisierte Formen .....	63
a) Verträge .....	63
b) Kooperation bei staatlicher (behördlicher) Willensbildung .....	63
c) Beauftragte für Umweltschutz .....	64

## Inhalt

<b>3. Nichtinstitutionalisierte Formen</b>	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, Usage	67
cc) Vereinbarung/Usage statt Gesetz, Rechtsverordnung oder Satzung	67
dd) Absprachen statt Verwaltungsvorschriften	68
ee) Vereinbarung/Usage statt Verwaltungsakt	68
d) Kooperation ohne staatliche Einflußnahme	68
<b>§ 5 Das umweltpolitische Kooperationsprinzip: Übersicht über Funktionen, Gefahren, Vorzüge und Probleme</b>	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
<b>Zweiter Teil Grundlagen für die rechtliche Beurteilung von Zulässigkeit und Grenzen der Kooperation</b>	73
<b>§ 6 Verortung der Probleme</b>	73
I. Ausgangspunkte	73
II. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	73
III. Verwaltungsrechtsverhältnis	73
IV. Verwalten durch »mittelbares« Einwirken	74
<b>§ 7 Verfassungsrechtliche Grundlagen</b>	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

<b>4. Rechtsstaat .....</b>	<b>82</b>
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
<b>5. Demokratie .....</b>	<b>85</b>
<b>III. Grundrechte .....</b>	<b>86</b>
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
<b>§ 8 Verwaltungsrechtliche Grundlagen .....</b>	<b>90</b>
<b>I. Vorbemerkungen .....</b>	<b>90</b>
<b>II. Grundfragen verwaltungsrechtlicher Handlungsformen im Blick auf koope- rativen Umweltschutz .....</b>	<b>91</b>
1. Typologie der Handlungsformen .....	91
2. Sinn und Funktion der Handlungsformen .....	92
3. Zur Wahl der Handlungsformen .....	93
<b>III. Kooperationsinstrumente in bezug auf Handlungsformen der Verwaltung ..</b>	<b>94</b>
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

## Inhalt

5. Plan .....	103
6. Schlichtes Hoheitshandeln (Realakte)	104
a) Begriff und Maßgeblichkeit beim kooperativen Umweltschutz	104
b) Abgrenzung gegenüber fiskalischem Handeln in Privatrechtsform	105
<b>IV. Allgemeine Auswirkungen des Kooperationsprinzips im Umweltverwaltungsrecht</b>	
1. Übersicht .....	106
2. Das Kooperationsprinzip als allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsrechts .....	106
3. Allgemeine Auswirkungen des umweltpolitischen Kooperationsprinzips	106
a) Gesetzesinterpretation .....	107
b) Unbestimmte Gesetzesbegriffe mit Beurteilungsspielraum .....	107
c) Ermessen .....	108
	108
<b>Dritter Teil Kooperation aufgrund von (gesetzlichen) Regelungen und im Zusammenhang mit Gesetzesvollzug .....</b>	111
<b>§ 9 Kooperation aufgrund von Regelungen, insbesondere durch Gesetz .....</b>	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 Sätzen .....	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 Gemeinwohl konkretisierung« .....	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
<b>IV. Fachlich-technische Prüfung durch »Umwelt-TÜV« . . . . .</b>	<b>137</b>
1. Bericht des Umweltministeriums Baden-Württemberg an die 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
<b>§ 10 Kooperation im Zusammenhang mit dem Gesetzesvollzug . . . . .</b>	<b>142</b>
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

## Inhalt

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 .....	148
4. Maßgeblichkeit verfahrensrechtlicher Vorgaben .....	149
a) Problematik .....	150
b) Untersuchungsgrundsatz .....	150
c) Unparteiische Verhandlungsführung .....	151
d) Beteiligung Dritter .....	151
aa) Problematik .....	152
bb) Beteiligung von Rechtsbetroffenen .....	152
cc) Öffentlichkeitsbeteiligung sonstiger Dritter .....	153
e) Abschließende Bemerkungen .....	153
aa) Zwischenergebnis betreffend die Beteiligung Dritter .....	154
bb) Überlegungen unter Berücksichtigung des Kooperationsprinzips .....	154
III. Zu den sog. Genehmigungs- und Sancierungsabsprachen .....	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 .....	160
1. Einschätzung in der Praxis (Beispiele) .....	161
a) Äußerungen aus der Umweltpolitik .....	161
b) Äußerungen aus der Industrie .....	161
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 .....	165
b) Verbundslösungen .....	166
c) Selbstverpflichtungen der Industrie unter staatlicher Mitwirkung .....	166
2. Zur Grenze des Bereichs kooperativen Umweltschutzes .....	167
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 Verordnungsgebers 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

## *Inhalt*

<b>§ 13 Kooperation statt Erlaß eines Verwaltungsaktes</b> .....	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
<b>§ 14 Zusammenfassung</b> .....	204
<b>Literatur</b> .....	209