

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
§ 1: Einleitung	25
I. Ausgangsproblematik	25
II. Der steuerungstheoretische Bezugsrahmen	28
1. Das Gesetz als Steuerungsinstrument	28
2. Direkte Steuerungsinstrumente	31
3. Der Steuerungspessimismus	31
4. Die „Rückkehr“ der Staates in der Gestalt des kooperativen und informellen Staates	33
5. Die Instrumente des indirekten Verwaltungshandelns	35
6. Das informale Verwaltungshandeln	39
7. Voraussetzungen für eine Kooperation	41
III. Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht	43
1. Inhalt und Abgrenzung des Kooperationsprinzips	44
2. Die Herkunft des umweltrechtlichen Kooperationsprinzips	46
3. Das Kooperationsprinzip - ein Rechtsprinzip	47
4. Das Kooperationsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	47
a) Die beiden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 07.05. 1998	48
b) Das Kooperationsprinzip als freiheitssichernde Grenze staatlicher Gewalt ?	49
IV. Fragestellung der Arbeit	50
1. Kooperation auf der Normenvollzugsseite	50
2. Kooperation auf der Normsetzungsseite	51
V. Gang der Untersuchung	52
§ 2: Bisherige Ansätze zur kooperativen Normsetzung	54
I. Die Selbstverpflichtungen	54
1. Die Bedeutung von Selbstverpflichtungen im Umweltrecht	54
2. Der Inhalt von Selbstverpflichtungen	56

3. Das Zustandekommen einer Selbstverpflichtung	57
4. Abgrenzung der Typen von Selbstverpflichtungen	60
5. Die Motivation zum Geben einer Selbstverpflichtung	62
6. Die systematische Einordnung der Selbstverpflichtung	63
a) Die Rechtsnatur	63
b) Die Einordnung in die Handlungsformenlehre	64
II. Private technische Normung	65
III. Die Beteiligung an der exekutivischen Standardsetzung.....	69
IV. Die Zielfestlegungen im Abfallrecht	74
V. Der Vertragsnaturschutz.....	75
1. Gesetzliche Grundlagen	75
2. Inhalt des Vertragsnaturschutzes	77
3. Bewertung des Vertragsnaturschutzes	80
VI. Rechtsnormersetzende Vereinbarungen im Arbeitsrecht	80
§ 3: Die aktuellen Reformüberlegungen	83
I. Die Reformüberlegungen im Entwurf für ein Umweltgesetzbuch (UGB)	83
1. Die Geschichte und der Aufbau des UGB	83
2. Rechts- und Regelungssetzung im UGB	87
II. Umweltvereinbarungen auf europäischer Ebene.....	87
1. Umweltschutz und Umweltaktionsprogramme der Europäischen Gemeinschaft	88
2. Umweltvereinbarungen auf europäischer Ebene	91
a) Das fünfte Umweltaktionsprogramm	91
b) Die Mitteilung der Europäischen Kommission	92
3. Erfahrungen aus anderen Mitgliedstaaten.....	95
a) Die Niederlande	95
aa) Umwelt und Umweltrecht in den Niederlanden	95
bb) Der niederländische National Environmental Policy Plan von 1989	96

b) Belgien.....	99
aa) Umwelt und Umweltrecht in Belgien	99
bb) Umweltvereinbarungen in Flandern.....	100
§ 4: Der rechtsverordnungsersetzende Vertrag.....	102
I. Die Konjunktur des öffentlich-rechtlichen Vertrags	102
II. Geschichtlicher Überblick über den öffentlich-rechtlichen Vertrag	104
III. Der Inhalt eines rechtsverordnungsersetzenden Vertrags.....	105
1. Einleitende Überlegungen.....	105
2. Die Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes auf rechtsverordnungsersetzende Verträge	106
a) Grundsatz der Diskontinuität.....	106
b) Der Vorrang des parlamentarischen Gesetzgebers.....	106
c) Notwendigkeit einer Willensäußerung des Parlaments	107
3. Die Bedeutung der Rechtsverordnung heute	108
4. Die Qualifizierung des rechtsverordnungsersetzenden Vertrags als öffentlich-rechtlicher Vertrag.....	111
a) Der Vertrag	111
b) Der öffentlich-rechtliche Charakter des rechtsverordnungsersetzenden Vertrags	112
5. Anspruch auf Unterlassen einer Verordnungsgebung ?	114
6. Schadensersatzansprüche bei Erlaß eines gegenläufigen Gesetzes	115
§ 5: Die Vertragspartner eines rechtsverordnungsersetzenden Vertrags	117
I. Der Vertragspartner auf der staatlichen Seite.....	117
II. Der Vertragspartner auf der privaten Seite	118
1. Die Verbände als alleinige Vertragspartner eines rechtsverordnungsersetzenden Vertrags	118
2. Die einzelnen Unternehmen und der Verband als Vertragspartner eines rechtsverordnungsersetzenden Vertrags.....	121
3. Ein Vertrag zwischen Verband und Staat und eine verbandsinterne vertragliche Umsetzung	122

§ 6: Der rechtlicher Maßstab für einen rechtsverordnungseretzenden Vertrag: Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.....	124
§ 7: Die Einordnung des rechtverordnungseretzenden Vertrags in bekannte Vertragsarten im öffentlichen Recht.	126
I. Die koordinations- und subordinationsrechtlichen Verträge.....	126
II. Die einseitigen und zweiseitigen öffentlich-rechtlichen Verträge.....	128
III. Die echten / unechten Normsetzungsverträge.....	128
1. Die Normsetzungsverträge	128
2. Kassenärztliche Verträge – die Normverträge.....	130
3. Der rechtsverordnungseretzende Vertrag als echter / unechter Normsetzungsvertrag ?	131
§ 8: Die möglichen Vertragsformverbote	133
I. Der Vorrang des Gesetzes	133
II. Ein Vertragsformverbot bei fehlenden Handlungsspielräumen.....	134
1. Das Verordnungsermessens	134
2. Ein Vertragsformverbot aus einem Anspruch des Bürgers auf den Erlaß einer untergesetzlichen Norm aus dem Grundgesetz	136
a) Eine Ordnungsgebungspflicht aus Art. 20a GG ?	137
b) Die Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG ?	139
c) Der Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG.....	143
3. Ein Vertragsformverbot aus der Pflicht zum Erlaß einer Rechtsverordnung aus der spezialgesetzlichen Verordnungsermächtigung	143
a) Die Ausgangslage	143
b) Eine ausdrückliche Verpflichtung zum Erlaß aus der Ermächtigungsnorm.....	144

c) Eine Verpflichtung zum Erlaß aus einer Ermessensreduzierung auf Null bei offenen Formulierungen.....	145
aa) Das Atomrecht	145
bb) Das Bundesimmissionsschutzgesetz	146
cc) Das Gentechnikgesetz.....	147
dd) Das Naturschutzrecht	147
4. Kein Handlungsspielraum bei Gefahrenabwehr ?	148
5. Der § 54 Satz 2 VwVfG als Vertragsformverbot ?.....	149
6. Das Vertragsformverbot eines verfügenden rechtsverordnungsersetzenden Vertrags	149
7. Ein Vertragsformverbot für einen exekutivisch geschlossenen gesetzersetzenden Vertrag	150
8. Exkurs: Der konsensuale Atomausstieg	151
a) Der Atomkonsens als öffentlich-rechtlicher Vertrag ?.....	151
aa) Nichtigkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrags.....	152
bb) Fehlender Rechtsbindungswille der Parteien	152
b) Der Atomkonsens als Selbstverpflichtung eigener Art.....	152
9. Ein Rechtsnormsetzungsmonopol des Staates als Vertragsformverbot ?.....	153
10. Numerus clausus untergesetzlicher Rechtsquellen ?	154
III. Zwischenergebnis.....	155
§ 9: Vertragsformgebote ?.....	156
I. Aus dem Kooperationsprinzip ?	156
II. Aus dem Übermaßverbot ?.....	157
1. Gesetzlicher Vorrang des Konsensualen	157
2. Der rechtsverordnungsersetzende Vertrag als milderes Mittel ?.....	159
III. Aus dem Subsidiaritätsprinzip ?	159
IV. Zwischenergebnis	160
§ 10: Die Sperrwirkung eines rechtsverordnungsersetzenden Vertrags für die Ländergesetzgebung.....	161

§ 11: Inhaltliche Anforderungen an den rechtsverordnungsersetzenden Vertrag.....	164
§ 12: Grundrechte.....	165
I. Die Grundlagen des Vorbehalts des Gesetzes	165
II. Der rechtsstaatliche Gesetzesvorbehalt	166
III. Die Frage der Grundrechtsrelevanz des rechtsverordnungsersetzenden Vertrags	167
1. Die Vertragsfreiheit des Bürgers – volenti non fit iniuria	168
2. Die Voraussetzung für eine wirksame Verfügung – eine freiwillige Einwilligung.....	170
3. Die Entwicklung des Verständnisses des Grundrechtseingriffs	174
a) Der „klassische“ Eingriffsbegriff	174
b) Die Erweiterung des Eingriffsbegriffs	175
c) Die Probleme durch die Erweiterung des Eingriffsbegriffs.....	176
d) Ansätze zur Begrenzung des faktischen Eingriffs.....	177
aa) Die Finalität als Begrenzungskriterium	178
bb) Die Unmittelbarkeit als Begrenzungskriterium	179
cc) Die Intensität als Begrenzungskriterium	179
dd) Zusammenfassung	180
IV. Die betroffenen Grundrechte	181
1. Die betroffenen Grundrechte der beteiligten Unternehmen	181
a) Der Schutz der Berufs- und Wettbewerbsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG.....	181
aa) Schutzbereich.....	181
bb) Eingriff	184
b) Der Schutz des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 GG	184
c) Der Schutz der wirtschaftlichen Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 9 Abs. 1 GG	186
d) Der Schutz der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG.....	188

e) Der allgemeine Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG.....	188
aa) Inhalt des allgemeinen Gleichheitssatzes	188
bb) Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG durch einen rechtsverordnungsersetzenden Vertrag ?.....	190
2. Die betroffenen Grundrechte des Wirtschaftsverbandes	191
a) Die Grundrechtsfähigkeit des Wirtschaftsverbandes gemäß Art. 19 Abs. 3 GG	191
b) Der Schutz der wirtschaftlichen Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 9 Abs. 1 GG	192
3. Die betroffenen Grundrechte von vor- und nachgeordneten Wirtschaftsbranchen	192
a) Verletzung der beruflichen Entfaltungsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG Dritter durch einen rechtsverordnungsersetzenden Vertrag ?.....	193
b) Eingriff in den Schutz des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 GG durch einen rechtsverordnungsersetzenden Vertrag ?	194
c) Beeinträchtigung der allgemeinen Handlungsfreiheit der Endverbraucher gemäß Art. 2 Abs. 1 GG durch einen rechtsverordnungsersetzenden Vertrag ?.....	194
V. Zwischenergebnis.....	195
VI. Der demokratische Gesetzesvorbehalt / Parlamentsvorbehalt.....	195
1. Die Grundlagen des Parlamentsvorbehalts	195
2. Die Anwendungsprobleme	197
3. Das Umweltrecht als „umgekehrt wesentlich“	198
4. Die Bedeutung der Wesentlichkeitstheorie für den rechtsverordnungsersetzenden Vertrag.....	199
§ 13: Das Demokratieprinzip	200
I. Die Grundlagen des Demokratieprinzips	200
II. Die Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation eines rechtsverordnungsersetzenden Vertrags	201
III. Die verschiedenen Formen der demokratischen Legitimation	201
IV. Die demokratische Legitimation des rechtsverordnungsersetzenden Vertrags	202
V. Zwischenergebnis.....	203

§ 14: Europarechtliche Vorgaben für einen rechtsverordnungseretzenden Vertrag	204
I. Beachtung des Art. 28 EGV	204
II. Notifizierungspflicht ?	204
III. Zwischenergebnis.....	205
§ 15: Einfachgesetzliche Anforderungen an den rechtsverordnungseretzenden Vertrag	206
I. Die Anwendbarkeit der §§ 54 ff. VwVfG auf den rechtsverordnungseretzenden Vertrag ?	206
1. Die Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf echte / unechte Normsetzungsverträge ?	207
2. Der rechtsverordnungseretzende Vertrag als Verwaltungsvertrag ?	208
II. Die formellen Rechtmäßigkeitsanforderungen an einen rechtsverordnungseretzenden Vertrag.....	209
1. Das einzuhaltende Verfahren für einen rechtsverordnungseretzenden Vertrag.....	211
a) Die Mitwirkungsrechte	211
aa) Die Mitwirkung des Bundestages	211
bb) Die Mitwirkung des Bundesrates	214
cc) Die Mitwirkungsbefugnisse des Bundeskabinetts	216
dd) Die Zustimmungsrechte von Behörden gemäß dem Rechtsgedanken des § 58 Abs. 2 VwVfG	217
b) Die Beteiligungsrechte	217
aa) Die Zustimmungsrechte Dritter gemäß dem Rechtsgedanken des § 58 Abs. 1 VwVfG	217
bb) Die Anhörungsrechte.....	219
c) Der Amtsermittlungsgrundsatz gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG.....	219
2. Die Form eines rechtsverordnungseretzenden Vertrags	220
a) Die Schriftform gemäß § 57 VwVfG analog.....	220
b) Die Verkündung von Rechtsverordnungen gemäß Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG analog	221

III. Die materiellen Anforderungen an einen rechtsverordnungsersetzenden Vertrag.....	221
1. Allgemeine Rechtsgrundsätze des öffentlichen Rechts.....	221
a) Der Rechtsgedanke des Vergleichsvertrags gemäß § 55 VwVfG	222
b) Der Rechtsgedanke des Kopplungsverbots gemäß § 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG	223
c) Der Rechtsgedanke der Nichtigkeit eines öffentlich- rechtlichen Vertrags gemäß § 59 VwVfG	223
aa) Die speziellen Nichtigkeitsgründe bei subordinationsrechtlichen Verträgen.....	224
bb) Die Nichtigkeit des Vertrags nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches	225
cc) Die Unzulässigkeit einer vertraglichen Bindung zum Unterlassen des Erlasses einer Rechtsverordnung wegen Umgehung des Normsetzungsverfahrens ?	227
dd) Die Teilnichtigkeit von Verträgen.....	229
d) Der Rechtsgedanke der Anpassung und Kündigung gemäß § 60 Abs. 1 VwVfG	229
e) Der Rechtsgedanke der Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung gemäß § 61 VwVfG.....	231
aa) Die Unterwerfungserklärung des Bürgers	232
bb) Die Unterwerfungserklärung der Behörde	232
f) Der Rechtsgedanke des § 62 Satz 2 VwVfG	233
g) Zwischenergebnis	233
2. Die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	233
a) Die Vorschriften des GWB.....	234
b) Die Vorschriften des Art. 81 ff EGV	236
c) Ergebnis	237

§ 16: Gesetzliche Grundlagen für eine Ermächtigung zum Abschluß eines rechtsverordnungsersetzenden Vertrags.	238
I. Aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz ?	238
II. Aus der verfassungsrechtlichen Leitungsaufgabe der Bundesregierung ?	239
III. Aus anderen in der Verfassung geschützte Rechtsgüter ?	239
1. Das Staatsziel Umweltschutz - Art. 20a GG als Ermächtigungsgrundlage ?	239
2. Die grundrechtlichen Schutzpflichten als Ermächtigungsgrundlage ?	240
IV. Aus der Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung ?	241
1. Die Situation bei Selbstverpflichtungen	241
2. Die Situation des rechtsverordnungsersetzenden Vertrags.....	242
a) Rechtsstaatlicher Gesetzesvorbehalt.....	243
aa) Drohung mit einer Rechtsverordnung ?.....	243
bb) Vergleichbare Wirkung von rechtsverordnungsersetzendem Vertrag und Rechtsverordnung für die Betroffenen ?	243
cc) Zwischenergebnis	249
b) Der Parlamentsvorbehalt	249
V. Zwischenergebnis.....	249
§ 17: Bewertung der Rechts- und Regelungssetzung im UGB-KomE	250
I. Die Voraussetzungen zum Abschluß eines normersetzenden Vertrags.....	250
1. Die Regelung gemäß § 36 Abs. 1 UGB-KomE.....	250
2. Bewertung	251
II. Die Rechtswirkung des normersetzenden Vertrags	252
1. Die Regelung gemäß § 36 Abs. 2 UGB-KomE.....	252
2. Bewertung	253
III. Das Verhältnis des normersetzenden Vertrags zu Genehmigungsbescheiden gemäß § 36 Abs. 3 UGB-KomE	254

IV. Der Drittschutz.....	254
1. Die Regelung gemäß § 36 Abs. 4 UGB-KomE.....	254
2. Bewertung.....	254
V. Die Verbindlicherklärung des normersetzenden Vertrags.....	255
1. Die Regelung gemäß § 37 UGB-KomE	255
2. Bewertung.....	255
VI. Die Unanwendbarkeit des Kartellrechts auf normersetzende Verträge.....	256
1. Die Regelung gemäß § 39 Abs. 2 UGB-KomE.....	256
2. Bewertung.....	257
VII. Zwischenergebnis.....	257
 § 18: Der rechtsverordnungseretzende Vertrag im europarechtlichen Blickwinkel	 258
I. Überlegungen zur Terminologie.....	258
II. Rechtsverordnungseretzende Verträge zur Umsetzung von Europäischen Richtlinien ?	259
1. Europarechtliche Vorgaben zur Umsetzung von Richtlinien	259
2. Probleme für eine Umsetzung von Richtlinien durch einen Vertrag	260
a) Position der Europäischen Kommission.....	260
b) Gegenposition.....	261
aa) Mangelnde Praktikabilität.....	261
bb) Das Problem der fristgerechten Umsetzung.....	262
III. Die Europäische Kommission als Vertragspartner eines normersetzenden öffentlich-rechtlichen Vertrags ?.....	263
1. Aufgaben Europäische Kommission / Rat / Rechtsetzungsverfahren.....	263
2. Die Verbandskompetenz der Europäischen Gemeinschaft.....	264
a) Die Kompetenz für den Regelungsbereich Umwelt.....	264

b) Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft ?.....	266
aa) Die Position der Europäischen Kommission	267
bb) Die in der Literatur vertretenen Meinungen.....	267
cc) Die Zulässigkeit eines normersetzenden öffentlich- rechtlichen Vertrags als Handlungsform ?	272
dd) Zulässigkeit eines privatrechtlichen normersetzenden Vertrags ?	274
c) Zwischenergebnis	274
3. Probleme hinsichtlich der Organkompetenz der Europäischen Kommission	275
IV. Zwischenergebnis	276
§ 19: Vergleich von rechtsverordnungsersetzendem Vertrag mit Rechtsverordnung und Selbstverpflichtung	277
I. Vergleich mit der entsprechenden Rechtsverordnung.....	277
II. Zwischenergebnis	280
III. Vergleich mit der entsprechenden Selbstverpflichtung	281
IV. Zwischenergebnis	284
§ 20: Thesenartige Schlußüberlegung.....	285
Anhang	295
Literaturverzeichnis.....	309