

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	19
I. Problemstellung	20
1. Die Behörde zwischen technischem Fortschritt und veralteten Regelwerken	20
2. Rechtsdogmatische Verortung des Problems	22
3. Die Einordnung durch die Rechtsprechung	23
4. Aktualität und verwaltungspraktische Relevanz	25
II. Gegenstand der Untersuchung und Terminologie	28
1. Regelwerke von Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften als Untersuchungsgegenstand	28
2. Herleitung des Begriffs der verwaltungskooperativ gesetzten Normen	29
a) Vielfalt möglicher Begriffsherleitungen	30
b) Der Begriff der informellen Regelung als Oberbegriff	30
c) Die Wortschöpfung der „verwaltungskooperativ gesetzten Norm“	31
III. Gang der Untersuchung	34
B. Das Zusammenspiel von Recht und Technik	37
I. Technische Normen und Umweltstandards	37
1. Der Begriff des Umweltstandards	37
2. Der Grenzwertbegriff	39
a) Zur Normativität des Grenzwertbegriffs	39
b) Zur Bedeutung des Schwellenwertes	40
c) Der Grenzwertbegriff als missglückter Oberbegriff	41
d) Arten von Grenzwerten	41
aa) Unterscheidung nach Wirkungs- und Vorsorgestandards	41
bb) Unterscheidung durch den Sachverständigenrat für Umweltfragen	42
e) Zusammenfassung	43

3. Zustandekommen	44
a) Schutzwürdigkeitsprofil	44
aa) Schutzgutbestimmung	44
bb) Der Durchschnittsmensch als Maßstab	45
b) Gefährdungsprofil	46
aa) Naturwissenschaftliche Grundlage	46
bb) Bedeutung der den Umweltstandards zugrundeliegenden Wertentscheidungen	48
cc) Zeitlicher Horizont	49
4. Zusammenfassung	50
II. Einbindung von Umweltstandards in das normative Konzept des Umweltrechts	50
1. Die Integration von Wissensbeständen in das Recht	51
2. Rechtstechnische Umsetzung	52
a) Direkte Rezeption	53
aa) Inkorporation	53
bb) Verweisung	54
aaa) Gesetzliche und administrative Verweisungen	54
bbb) Statische und dynamische Verweisungen	55
(1) Die statische Verweisung	55
(2) Die dynamische Verweisung	56
ccc) Abgrenzung zur „offenen“ Verweisung	57
ddd) Rechtswirkung der Verweisung	59
b) Indirekte Rezeption	59
aa) Abgrenzung zur Verweisung	60
bb) Die Generalklauselmethode	60
aaa) Allgemein anerkannte Regeln der Technik	61
bbb) Stand der Technik	62
ccc) Beste Verfügbare Techniken	64
(1) Bedeutung	64
(2) BVT-Merkblätter und BVT-Schlussfolgerungen	65
(3) Umsetzung in nationales Recht	66
ddd) Stand von Wissenschaft und Technik	66
eee) Zusammenfassung	67
cc) Sonstige konkretisierungsbedürftige Tatbestandsmerkmale des Umweltrechts	67

c) Gesetzliche und tatsächliche Vermutungswirkungen	68
d) Bewertung	70
3. Die Ausfüllung der Rechtsbegriffe durch untergesetzliche Maßstäbe	71
a) Relevanz untergesetzlicher Normsetzung	71
b) Zur Problematik des defizitären untergesetzlichen Regelungsapparates	72
c) Der „Wildwuchs“ informeller Normen	73
4. Zusammenfassung	74
 C. Verwaltungskooperativ gesetzte Normen	77
I. Die Regelsetzung durch Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften	77
1. Hintergründe und Entstehungsgeschichte	77
a) Die Bildung der Ministerpräsident*innenkonferenz in der Gründungsphase der Bundesrepublik	78
b) Die Fachminister*innenkonferenzen und der Unterbau der Bund/Länder-Ausschüsse	80
c) Die Entwicklung der Kooperation im Umweltrecht	81
d) Aktuelle Entwicklung	82
2. Die Regelgeber	83
a) Die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften	84
aa) Zusammensetzung	85
bb) Aufgaben und Beschlussfassung	86
cc) Finanzierung	86
b) Die Umweltminister*innenkonferenz als Dachgremium	87
aa) Zusammensetzung und Geschäftsordnung	87
bb) Aufgaben	88
cc) Vorbereitung der Sitzungen durch die Amtschef*innenkonferenz	89
dd) Beschlussfassung	89
3. Das Verfahren des Zustandekommens der Vorschriften	90
II. Erscheinungsformen von verwaltungskooperativ gesetzten Standards	91
1. Nomen non semper est omen – Bewertung der verschiedenen Dokumenttitel	91

2. Ausgewählte Erscheinungsformen	92
a) Bericht „Bewertung von Schadstoffen, für die keine Immissionswerte festgelegt sind“	93
aa) Anwendungsbereich und wesentliche Inhalte	94
bb) Verhältnis zur 22. und 39. BImSchV	96
cc) Bedeutung in der Praxis und Probleme bei der Anwendung	96
b) Leitfaden zur Ermittlung und Bewertung von Bioaerosol-Immissionen	97
aa) Hintergrund	97
bb) Anwendungsbereich und wesentliche Inhalte	98
c) Freizeitlärm-Richtlinie	100
aa) Anwendungsbereich und wesentliche Inhalte	100
bb) Verhältnis zur 18. BImSchV	101
d) Hinweise zum Schallimmissionsschutz bei Windkraftanlagen	101
aa) Anwendungsbereich	102
bb) Wesentliche Inhalte	103
cc) Probleme bei der Anwendung	103
e) Hinweise zur Ermittlung und Beurteilung der optischen Immissionen von Windkraftanlagen	104
aa) Anwendungsbereich	104
bb) Wesentliche Inhalte	105
cc) Probleme bei der Etablierung	106
f) Hinweise zur Messung, Beurteilung und Verminderung von Lichtimmissionen	106
aa) Anwendungsbereich und wesentliche Inhalte	107
bb) Defizite und Anerkennung in der Praxis	109
g) Die Leitfäden zur Prüfung von Stickstoffeinträgen	109
aa) LAI-Leitfaden Stickstoffeinträge 2012	110
bb) Stickstoffleitfaden BImSchG-Anlagen	111
cc) Defizite und Anerkennung in der Praxis	112
3. Inhaltliches Zustandekommen der verwaltungskooperativen Normen	113
a) Erkenntnisquellen	113
aa) Privatverbandliche Normen	113
bb) Sachverständige Gutachten und Forschungsarbeiten	115

cc) Kumulation von Erkenntnisquellen	116
dd) Frühe Beteiligung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften	117
ee) Nachträgliche Absicherung von Erkenntnissen	117
b) Inhaltliche Ausgestaltung	119
aa) Wertentscheidung	119
aaa) Gesundheitsbezogene Risikobewertung	119
bbb) Rechtliche Abwägungsentscheidung	120
ccc) Systematische Erwägungen	120
ddd) Sonstige praktische Wertungen	120
bb) Zeitlicher Horizont	121
c) Bewertung	122
III. Die Konkretisierungswirkung verwaltungskooperativer Vorschriften	122
1. Ziel der Funktionsanalyse	123
2. Zur generellen Funktionsweise von Konkretisierung	123
a) Das Wesen der Konkretisierung	123
b) Gegenstand der Konkretisierung	125
aa) Deskriptive und normative unbestimmte Rechtsbegriffe	125
bb) Besonderheit des Umweltrechts	126
c) Die Kategorisierung von Konkretisierungsmechanismen	127
aa) Konkretisierungswirkung und Rechtsbindung	127
bb) Originäre und derivative Konkretisierungswirkung	127
cc) Autonome und delegierte Konkretisierung	128
3. Funktionsanalyse des untergesetzlichen Normgefüges im Umweltrecht	129
a) Die Konkretisierungsebene der Rechtsverordnung	129
b) Die normkonkretisierende Funktion der Verwaltungsvorschrift	131
aa) Das Beispiel der TA Lärm	132
bb) Das Beispiel der TA Luft	133
aaa) Das Verhältnis zur 39. BImSchV	133
bbb) Die Konkretisierungswirkung der TA Luft	134
ccc) Weitergehende Anforderungen der TA Luft	135
cc) Zusammenfassung	136

c) Die Konkretisierung durch DIN- und VDI-Richtlinien	136
aa) Delegierte Konkretisierungen	136
bb) Autonome Konkretisierungen	137
cc) Zusammenfassung	139
d) Die Konkretisierung durch verwaltungskooperative Vorschriften	139
aa) Das Beispiel der krebsfördernden Stoffe	140
bb) Das Beispiel des Schallschutzes	141
cc) Zwischenergebnis	143
4. Erkenntnisse der Analyse	143
IV. Ergebnis	144
 D. Auswirkungen und Einfluss verwaltungskooperativer Standardsetzung auf Behörden und Gerichte	147
I. Folgen für die behördliche Praxis	147
1. Grundlagen der materiellen Wissensgenerierung im behördlichen Verfahren	147
a) Wissensgenerierung am Beispiel des polizeirechtlichen Gefährbegriffs	148
b) Wissensgenerierung am Beispiel umweltrechtlicher Tatbestände	149
aa) Norm- und Verfahrenswissen	150
bb) Sachverhaltswissen	152
cc) Entscheidungskontext	152
dd) Zusammenfassung	153
2. Typisierung als Hilfsmittel der Wissensgenerierung	154
3. Modifikation der Wissensgenerierung durch verwaltungskooperative Normen	155
a) Im Hinblick auf das Norm- und Sachverhaltswissen	156
b) Im Hinblick auf den Entscheidungskontext	157
4. Bewertung	158
II. Rezeption durch die Verwaltungsgerichte	159
1. Das Sachverständigengutachten im umweltgerichtlichen Prozess	159

2. Die verwaltungskooperative Norm als antizipiertes Sachverständigengutachten	161
a) Die Ursprünge der Figur des antizipierten Sachverständigengutachtens	162
aa) Der Ursprung der Figur des antizipierten Sachverständigengutachtens	162
bb) Die Geburtsstunde der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift	164
cc) Zusammenfassung und Bewertung	166
b) Voraussetzungen und Wirkung des antizipierten Sachverständigengutachtens	167
c) Bestandsaufnahme der gerichtlichen Praxis	168
aa) Praxisbeispiele der immissionsschutzrechtlichen Rechtsprechung	169
bb) Analyse und Bewertung	171
aaa) Uneinheitliche Begriffsverwendung	171
bbb) Frage der rechtlichen Verbindlichkeit	172
ccc) Heranziehung zur Normkonkretisierung	173
d) Kritik	173
aa) Das Beweisrecht als unpassender dogmatischer Zugang	174
bb) Inkongruenz im Hinblick auf die normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften	175
cc) Bewertung	176
e) Die richtige Anwendung der Figur des antizipierten Sachverständigengutachtens	177
3. Zusammenfassung	179
 E. Die rechtliche Zulässigkeit von verwaltungskooperativer Standardsetzung	181
I. Die Rechtstellung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften	181
1. (Verfassungs-) Geschichtlicher Hintergrund der Bund/Länder-Kooperationen	181
2. Unbedeutsamkeit der mangelnden Rechtsgrundlage	184
a) Die Kooperation im sozialen Bundesstaat	184
b) Intraföderale Kooperation im Umweltrecht	186

II. Rechtliche Einordnung der Beschlüsse der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften	187
1. Rechtsdogmatische Verortung im Intraföderationsrecht	187
a) Kategorien vertraglicher Kooperation	188
aa) Verwaltungsabkommen und Staatsverträge	188
bb) Kooperationsabsprachen	189
b) Einordnung der UMK-Beschlüsse als Gebilde sui generis	189
2. Rechtsnormcharakter der Beschlüsse	191
a) Die verwaltungskooperative Norm als Verhaltensnorm	191
b) Die Rechtsnormqualität der UMK-Beschlüsse	193
aa) Unterscheidung von Einführung und Nichteinführung im Erlassweg	193
bb) Die normative Geltung	194
aaa) Organisierte Durchsetzbarkeit	194
bbb) Zuordnungsakt durch den Staat	196
ccc) Bewertung	197
cc) Die Rechtsetzungsermächtigung	198
aaa) Kraft Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt und kraft (grund-) gesetzlicher Ermächtigung	198
bbb) Kraft Normkonkretisierungsspielraumes der Exekutive	200
ccc) Kraft administrativer Normsetzungsbefugnis	201
dd) Bewertung und Bedeutung für die verwaltungskooperative Norm	203
3. Ergebnis	204
III. Verfassungsrechtliche Grenzen	204
1. Das Bundesstaatsprinzip	204
a) Bundesstaatliches Kompetenzgefüge	205
b) Eigenstaatlichkeit der Länder	206
c) Grenzen kooperativer Zusammenarbeit	207
aa) Verantwortungszurechenbarkeit	207
bb) Verantwortungserhaltung	208

d) Bedeutung für die verwaltungskooperative Normsetzung	209
aa) Verantwortungszurechenbarkeit und intraföderale Verbindlichkeit	209
bb) Verantwortungserhaltung und das Einstimmigkeitsprinzip	212
cc) Bewertung	213
2. Das Rechtstaatsprinzip	213
a) Das Gewaltenteilungsprinzip	213
b) Grundsatz der Grundrechts- und Gesetzesbindung der vollziehenden Gewalt	214
aa) Der Gesetzesvorbehalt	215
bb) Die Wesentlichkeitslehre	216
cc) Das Gebot der Gesetzesakzessorietät	218
aaa) Hintergrund und Entstehungsgeschichte	218
bbb) Inhalt des Gebotes der Gesetzesakzessorietät	219
ccc) Übertragbarkeit auf die verwaltungskooperative Normsetzung	221
ddd) Bedeutung für die verwaltungskooperative Normsetzung	222
eee) Zwischenergebnis	224
c) Das Gebot der Rechtssicherheit	224
aa) Das Bestimmtheitsgebot	225
aaa) Unbedenklichkeit unbestimmter Rechtsbegriffe im Umweltrecht	225
bbb) Bedeutung für die verwaltungskooperative Normsetzung	226
bb) Das Gebot der Normenöffentlichkeit	227
aaa) Veröffentlichung untergesetzlicher Normen	227
bbb) Das Problem der Normenöffentlichkeit von Bezugsnormen	229
ccc) Rechtsstaatliches Publizitätsmindestmaß	231
ddd) Bedeutung für die verwaltungskooperative Normsetzung	232
cc) Zwischenergebnis	233

d) Rechtsweggarantie	234
aa) Zur gesetzlichen Ausgestaltung	235
aaa) Rechtsschutz über die Normenkontrolle	235
nach § 47 VwGO	235
bbb) Inzidente Normprüfung	237
bb) Die uneingeschränkte Überprüfung	237
unbestimmter Rechtsbegriffe	237
cc) Zwischenergebnis	238
e) Zusammenfassung	239
3. Das Demokratieprinzip	239
a) Bedarf demokratischer Legitimation	240
b) Grundlagen des Legitimationsgefüges	241
aa) Legitimationsarten	242
bb) Das Legitimationsniveau	243
c) Bedeutung für die verwaltungskooperative	
Normsetzung	245
aa) Prüfung der Legitimationsarten	245
aaa) Organisatorisch-personelle Legitimation	245
bbb) Sachlich-inhaltliche Legitimation	246
(1) Einfluss auf die inhaltliche	
Entscheidung	247
(2) Zustandekommen der Standards	248
(3) Verlässlichkeit der	
Informationsübermittlung	248
ccc) Zusammenfassung	249
bb) Bewertung des Legitimationsniveaus	250
aaa) Berücksichtigung der gewaltenspezifischen	
Legitimationsordnung	250
bbb) Legitimationsschwächende Aspekte	251
ccc) Legitimationsstärkende Aspekte	252
ddd) Legitimationssicherung durch	
Letztentscheidungsverantwortung	253
eee) Bewertung	254
cc) Ergänzende Legitimationsmittel	254
aaa) Output-Legitimation	255
bbb) Organisatorische und prozedurale	
Legitimation	257
d) Ergebnis	258

IV. Das Adäquanzgebot der Rechtsformenlehre	259
1. Die verwaltungskooperative Norm als Handlungsinstrument der Verwaltung	259
2. Inhaltliche Anforderungen des Adäquanzgebotes	260
3. Die Verfahrensanforderungen an untergesetzliche Standardsetzung	261
a) Allgemeine Verfahrensregeln	261
aa) Zuständigkeit	262
bb) Verfahren	262
cc) Form	263
b) Besonderheiten des Umweltrechts	263
aa) Die Anhörung der beteiligten Kreise	263
bb) Die Zusendung der Rechtsverordnung an den Bundestag	265
cc) Die Zustimmung des Bundesrates	265
c) Zusammenfassung	266
4. Funktionen der jeweiligen Schutzvorkehrungen	267
a) Die Anhörung	267
b) Die Beteiligung des Parlaments	268
c) Die Zustimmung des Bundesrates	269
5. Umgehung der Schutzvorkehrungen durch die verwaltungskooperative Normsetzung	270
a) Keine Beteiligung von Bundesrat und Bundestag	270
b) Fehlende Anhörung beteiligter Kreise	271
c) Fehlende Verkündung	271
6. Ausgleich von Wirkweise und Schutzvorkehrung	272
a) Die Wirkweise der verwaltungskooperativen Standards	272
b) Das Maß notwendiger Schutzvorkehrungen	273
7. Zusammenfassung	274
V. Ergebnis	274
F. Schlussbetrachtung und Lösungswege	277
I. Vorteile und Leistungen der verwaltungskooperativen Standardsetzung	277
1. Vereinfachung des Vollzugs	277
2. Flexibilität	277
3. Operative Problemnahe und Expertise	278

4. Zeitnahe Problemlösung	279
II. Nachteile verwaltungskooperativer Standardsetzung	279
1. Interessenkonflikt der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften	279
2. Verkürzung des gesetzlichen Prüfrahmens im behördlichen Vollzug	280
3. Fehlerhafte verwaltungsgerichtliche Rezeption	281
4. Verfassungsrechtliche Defizite	281
III. Ideen zur Regulierung verwaltungskooperativer Normsetzung	282
1. Die Regelung von Verfahrens- und Organisationsvorschriften	283
2. Das TALA-Verfahren als Vorbild	283
a) Entstehungsgeschichte und Funktionsweise	284
b) Gründe für die Abschaffung des TALA-Verfahrens	285
c) Bedeutung für die Normungsarbeit der UMK	286
IV. Die gesetzliche Rückbindung verwaltungskooperativer Normen	287
1. Gesetzliche Grundlage in § 7 Abs. 5 BImSchG	287
2. Vor- und Nachteile der gesetzlichen bzw. administrativen Rückbindung	288
V. Neue Wege rechtsstaatlicher Teilhabe	289
1. Gewährleistung einer verlässlichen Veröffentlichung	289
2. Beteiligung interessierter Kreise und der Öffentlichkeit	290
VI. Verwaltungsgerichtlicher Auftrag	291
G. Zusammenfassung und Ausblick	293
Literaturverzeichnis	295