

Schriften zum Umweltrecht

Band 80

Umweltschutz durch Rechtsverordnung

**Eine rechtsvergleichende
Untersuchung der Beteiligung an der
Umweltschutz-Verordnungsgebung
in Deutschland und Kanada**

Von

Anke Frankenberger



Duncker & Humblot · Berlin

ANKE FRANKENBERGER

Umweltschutz durch Rechtsverordnung

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 80

Umweltschutz durch Rechtsverordnung

**Eine rechtsvergleichende
Untersuchung der Beteiligung an der
Umweltschutz-Verordnungsgebung
in Deutschland und Kanada**

Von

Anke Frankenberger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Frankenberger, Anke:

Umweltschutz durch Rechtsverordnung : eine rechts-
vergleichende Untersuchung der Beteiligung an der Umweltschutz-
Verordnungsgebung in Deutschland und Kanada / von
Anke Frankenberger. – Berlin : Duncker und Humblot 1998

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 80)

Zugl.: Heidelberg, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09174-4

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-09174-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Die Rechtswissenschaft hat nicht bloß Stellung unter dem Gesetz zu nehmen, um den bereits in vollendeter Form vorliegenden Rechtsgedanken sich anzueignen. Sie hat auch dem noch weit höheren Beruf, den Rechtsgedanken, der noch unvollendet und unausgesprochen im Bewußtsein der Zeit lebt, zum Ausdruck und zur theoretischen Gestaltung zu bringen, und damit der Gesetzgebung vorzuarbeiten.

Otto Bähr, Der Rechtsstaat – Eine publizistische Skizze,
2. Neudruck der Ausgabe Kassel 1864, Aalen 1969, 193 f.

Vorwort

Diese Arbeit lag im Wintersemester 1996/1997 der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg als Dissertation vor. Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann, danke ich ganz herzlich für Betreuung und Erstkorrektur und besonders auch für die großzügig gewährte Unterstützung schon während meines Studiums. Zweitkorrektor der Arbeit war Herr Prof. Dr. Franz Merli, dem ich für die rasche Erstattung seines Gutachtens ausdrücklich danken möchte. Herrn Prof. Dr. Michael Kloepfer schulde ich Dank für die Übermittlung von Ergebnissen der Sachverständigen-Kommission zum Umweltgesetzbuch und die Aufnahme in die von ihm herausgegebene Schriftenreihe. Das Manuskript der Arbeit wurde im Juli 1996 abgeschlossen. Die Abschnitte über die Reformbestrebungen in Kanada und Deutschland sind auf den Stand von Mai 1997 gebracht worden.

Die Arbeit hätte ohne die großzügige und vielfältige Unterstützung von Freunden und Bekannten in Kanada und Deutschland nicht geschrieben werden können:

In Canada, my thanks go to Chris Harland and Rob Young for helping me to get in touch with the right people, these are Arthur Sheffield at Environment Canada and John Mark Keyes at the Department of Justice respectively, whose knowledge about and insight into Canadian regulation making was an inspiring source for me throughout my work. The colleagues at the Economic Analysis Branch and the Legal Services Unit at Environment Canada were kind enough to bear with me and my questions during a long Ottawa winter in 1994/1995. During my stay in Canada I was able to discuss aspects of the thesis with Dr. Margret Hill, Prof. Jamie Benidickson (University of Ottawa), and Prof. Frank Grad (Columbia University, USA) who provided helpful comments at an early stage, but do not bear any responsibilities for the work I submit now.

Francois Bernier (Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations), Martin Boddington (Environment Canada), Gary Burford (Canadian Standards Association), Marie-Claude Goulet (Department of Justice), Holly Mitchell (Queen's University), and Todd Weiler (Treasury Board), were kind enough to send me written material when I was already back in Germany and thereby tremendously facilitated my search for Canadian literature. The participants of the Internet discussion lists Int-Law and AdminLaw were several times able to help with my queries, and proved an invaluable research tool. Lawrence Alexander

(now with the Ministry of the Environment of British Columbia) was instrumental in a number of ways and I am very grateful for his continuous support.

My deepest thanks go to Werner Schwantje (formerly Department of Justice), who took upon him the task of reading through a draft version of the thesis. He saved me from quite a few incorrectnesses and factual errors. Any remaining errors in this thesis are solely my own.

Mein Dank in Deutschland geht zunächst an die schon legendäre Tante,¹ ohne deren finanzielle Unterstützung diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre. Das Studium an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer im Wintersemester 1993/1994 war für die Vorbereitung dieser Arbeit eine Quelle der Inspiration, und ich danke allen Dozenten für ihre Gesprächsbereitschaft. Ebenso danke ich Herrn Ministerialrat Dr. Eberhard Bohne (damals noch Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, nun Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer), Herrn Ministerialrat Dr. Konrad Reuter (Ausschußsekretär des Bundesratsausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) und Herrn Dieter Worch (Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen) für ihre bereitwillig gegebenen Auskünfte über die Praxis der Vorbereitung von Umweltschutz-Verordnungen. Auch hier gilt, daß alle in der Arbeit verbliebenen Unrichtigkeiten allein von mir zu verantworten sind.

Von unschätzbarem Wert war die technische und logistische Unterstützung durch Herrn Dipl. Physiker Dr. Georg Dittmar. Für die kritische Durchsicht von Entwürfen und intensive Diskussionen über Aspekte der Arbeit danke ich Dr. Stefan Talmon und Sven-Helge Jork aus ganzem Herzen. Ohne diese Gesprächsmöglichkeiten wäre mir die Arbeit nicht gelungen. Der Germanistin Frau Gwendolyn Mertz danke ich für das Korrekturlesen. Speziell Madeleine Detzner, Aloys Ebener, Ruey-Fong Lin, Kelly Mahovlich, Andrea Moritz, Sabine E. Nölke, Christopher D. Ram, Dr. Babette Sievers und Marianne Voigt danke ich für ihre verständnisvolle, geduldige und unterstützende Freundschaft während der Erstellung dieser Arbeit.

Ich widme die Arbeit meinen Eltern, Helga und Volker Frankenberger.

Köln, im Juni 1997

Anke Frankenberger

¹ *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, Vorwort; dort handelt es sich um eine Patentante, in meinem Fall um meine Großtante, Frau Elfriede Prang, Göttingen.

Inhaltsübersicht

Einleitung	21
A. Thema der Arbeit.....	21
B. Gang der Untersuchung	32

Erster Teil

Charakteristika der Umweltschutz-Verordnungsgebung in Deutschland und in Kanada	34
A. Umweltschutz-Verordnungen	34
B. Begriffe und Abgrenzungen	57
C. Rechtliche Anforderungen an die Verordnungsgebung	88

Zweiter Teil

Mitwirkung und Beteiligung an der Umweltschutz-Verordnungsgebung	111
A. Kanada.....	111
B. Deutschland	176
C. Mögliche Erklärungen für die unterschiedlichen Strukturen der Mitwirkung und Beteiligung in Kanada und Deutschland.....	249

Dritter Teil

Folgerungen und Ergebnisse für die Umweltschutz-Verordnungsgebung in Deutschland	261
A. Theoretische Erwägungen zu einer gesetzlichen Regelung des Verfahrens der Umweltschutz-Verordnungsgebung	261
B. Rechtspolitische Vorschläge zur praktischen Verfahrensgestaltung.....	281
Literaturverzeichnis	303
Sachregister	333

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
A. Thema der Arbeit	21
I. Rechtsverordnungen	23
II. Umweltrecht	25
III. Rechtsvergleich mit Kanada	27
IV. Beteiligung	30
B. Gang der Untersuchung	32

Erster Teil

Charakteristika der Umweltschutz-Verordnungsgebung in Deutschland und in Kanada 34

A. Umweltschutz-Verordnungen	34
I. Zuständigkeit für Umweltschutz im föderalen Staat	35
1. Gesetzgebender Bund – vollziehende Länder in Deutschland	35
2. Parallelität von Gesetzgebung und Vollzug in Kanada	37
II. Regelungsgegenstände und Regelungsintensität	39
1. Deutschland	39
2. Kanada	41
III. Exemplarische Darstellungen	43
1. Das Bundesimmissionsschutzgesetz	44
2. Das Abfallgesetz und das Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetz	45
3. Das Chemikaliengesetz	47
4. Canadian Environmental Protection Act	48
IV. Reformansätze	51
1. Spezifisch umweltrechtliche Reformen in Deutschland	51
a) Entwurf eines Umweltgesetzbuches	51
b) Neuordnung der Verfahren zur Umweltstandardsetzung	53
2. Vielfältige Reformen in Kanada	54
a) Überarbeitung von CEPA	54
b) Entwürfe des Regulatory Efficiency Act und des Regulation Act	56
B. Begriffe und Abgrenzungen	57
I. Normenhierarchie und Normenkonkretisierung	58
1. Gesetze und Statutes	59
2. Verordnungen und Regulations bzw. Statutory Instruments	62
3. Verwaltungsvorschriften und Quasi-Legislation	65
4. Private Normen und Standards	66

II.	Funktion und Bedeutung der Verordnungsgebung	70
1.	Erklärung der Zwitterstellung(en).....	70
2.	Entlastung von Gesetz und Gesetzgeber	73
3.	Nutzung privater Vorarbeiten	75
4.	Zeitliche Verzögerung und Symbolik	77
III.	Mitwirkung und Beteiligung.....	78
1.	Von der „Zusammenarbeit in den Ministerien“ über die „Anhörung der beteiligten Kreise“ bis zur mitwirkenden Kontrolle des Parlaments in Deutschland	79
2.	Von Information bis Joint Decision-Making in Kanada	81
IV.	Funktion und Bedeutung von Mitwirkung und Beteiligung	84
1.	Koordination und Information	84
2.	Akzeptanzsteigerung, Kontrolle und Partizipation	85
C.	Rechtliche Anforderungen an die Verordnungsgebung	88
I.	Inhaltliche Begrenzungen und Anforderungen	88
1.	Art. 80 GG, Parlamentsvorbehalt und Wesentlichkeitslehre in Deutschland ..	88
2.	Enabling Provision und Ultra Vires Doktrin in Kanada.....	91
II.	Verfahrensrechtliche Anforderungen.....	92
1.	Ermächtigungsadressaten.....	92
2.	Vorbereitungsphase	93
a)	Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien und Regierungsbeschlüsse in Deutschland.....	94
b)	Zusammenspiel von Gesetzen und Selbstverpflichtungen der Regierung in Kanada	96
(1)	Code of Regulatory Fairness und Federal Regulatory Plan	97
(2)	Gesetzliche Vorschriften des Statutory Instruments Act	98
3.	Begründungspflicht	100
a)	Begründung gemäß der GGO II und „Blaue Prüffragen“ in Deutschland	101
b)	Erstellung einer Kosten-Nutzen-Analyse (Regulatory Impact Analysis Statement) und eines Communication Plans in Kanada	103
4.	Entscheidungsverfahren.....	105
a)	Bundesregierung und Bundesrat in Deutschland	105
b)	Governor in Council in Kanada	108
5.	Ausfertigung, Verkündung und Inkrafttreten.....	109

Zweiter Teil

Mitwirkung und Beteiligung an der Umweltschutz-Verordnungsgebung 111

A.	Kanada.....	111
I.	Hintergrund der Entwicklung von Beteiligungsformen an umweltrechtlichen Entscheidungen.....	111
1.	Allgemeine Entwicklung	111
2.	Niagara Process und Green Plan.....	113
II.	Exkurs: Rezeption von Einflüssen: die Umweltschutz-Verordnungsgebung in den USA	115
1.	Grundlagen	116

a)	Administrative Procedure Act.....	117
b)	Executive Orders	120
c)	Umweltgesetze.....	122
2.	Von Mitwirkung und Beteiligung zum Negotiated Rulemaking.....	122
3.	Rezeption in Kanada.....	124
a)	Wissenschaftliche Rezeption	125
b)	Gemeinsame Institutionen	126
4.	Ergebnis.....	128
III.	Exekutivmitwirkung	129
1.	Intra-ministeriell	130
2.	Inter-ministeriell	132
3.	Provinzen.....	134
a)	Canadian Council of Ministers of the Environment.....	135
(1)	Zusammensetzung und Arbeitsweise.....	135
(2)	Aufgaben und Einfluß auf die Verordnungsgebung	136
b)	Federal Provincial Advisory Committee.....	138
c)	Intergovernmental Agreements.....	139
IV.	Stakeholder Beteiligung.....	140
1.	Begriff des und Arten von Stakeholders	141
a)	Begriff.....	141
b)	Wirtschaftsverbände	142
c)	Gewerkschaften und Umweltschutzgruppen.....	143
d)	Ureinwohner	144
2.	Verfahren der Stakeholder-Beteiligung	145
3.	Strategic Options Process	147
a)	Grundsätze der Chemikalienkontrolle	147
b)	Verlauf des Strategic Options Process	148
c)	Ziele des Strategic Options Process	150
4.	Andere Reformbestrebungen (Experimente mit Formen des Negotiated Rulemaking)	151
5.	Beteiligung institutionalisierter Beratungsgremien.....	152
a)	Canadian Environmental Advisory Council	153
(1)	Aufgaben und Arbeitsweise.....	153
(2)	Einfluß auf die Verordnungsgebung.....	154
b)	National Round Table on the Environment and the Economy.....	156
(1)	Rechtsgrundlage und Arbeitsweise.....	157
(2)	Einfluß auf die Verordnungsgebung.....	158
c)	Boards of Review unter CEPA	159
6.	Finanzierung von Beteiligung.....	160
V.	Öffentlichkeitsbeteiligung	163
1.	Gesetzliche Pflichten zur Vorveröffentlichung gemäß CEPA	164
2.	Umweltschutz-Verordnungen im Federal Regulatory Plan und der Environmental Consultation Calendar	165
VI.	Parlamentarische Kontrolle.....	167
1.	Joint Committee for the Scrutiny of Regulations	168
2.	Geschäftsordnungsmöglichkeiten (Disallowance Procedure).....	170
VII.	Erfahrungen mit Beteiligung in Kanada	171
1.	Consultation Fatigue.....	172
2.	Lösungsvorschläge	173

3. Fazit.....	175
B. Deutschland.....	176
I. Phasen der Umweltpolitik und Entwicklung von Beteiligungsformen.....	176
II. Exekutivmitwirkung.....	179
1. Intra-ministeriell.....	179
2. Inter-ministeriell.....	181
a) Geschäftsordnungsregeln.....	181
b) Koordinationsgremien.....	182
3. Bundesländer.....	184
a) Vorbereitende Mitwirkung.....	184
(1) Umweltministerkonferenz.....	185
(a) Rechtsgrundlage und Zusammensetzung.....	185
(b) Aufgaben und Arbeitsweise.....	186
(2) Bund-Länder-Arbeitsgruppen.....	187
b) Zustimmung des Bundesrates.....	189
c) Rechtsverordnungsinitiativen des Bundesrates.....	192
4. Kommunen.....	193
III. Expertenbeteiligung.....	194
1. Unterrichtung und Anhörung der beteiligten Kreise.....	194
a) Kategorien von anzuhörenden Gruppen.....	195
(1) Vertreter der Wissenschaft.....	195
(2) Beteiligte Wirtschaft.....	197
(3) Behörden und Träger öffentlicher Belange.....	198
(4) Betroffene, insbesondere Umweltschutzverbände.....	199
(5) Beim BMU geführte Verteilerliste.....	202
b) Anhörungsverfahren.....	203
(1) Verfahren nach § 67 i. V.m. § 24 GGO II.....	204
(2) Verfahren nach § 51 BImSchG.....	205
(3) Verfahren nach § 16 AbfG und § 60 KrW-/AbfG.....	208
(4) Verfahren nach § 17 Abs. 7 ChemG.....	210
c) Würdigung und Stellungnahme.....	212
2. Mitwirkung und Beteiligung von institutionalisierten Beratungsgremien.....	213
a) Umweltbundesamt.....	215
(1) Aufbau und Finanzmittel.....	216
(2) Aufgaben.....	216
(3) Arbeitsweise.....	217
(4) Mitwirkung an der Verordnungsgebung.....	217
b) Sachverständigenrat für Umweltfragen.....	219
(1) Zusammensetzung.....	219
(2) Aufgaben.....	220
(3) Arbeitsweise.....	220
(4) Einfluß auf die Verordnungsgebung.....	221
3. Finanzierung von Beteiligung.....	222
IV. Öffentlichkeitsbeteiligung.....	225
1. Auswertung der Zeitschrift „Umwelt“.....	226
2. Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen.....	228
a) Zusammensetzung.....	228
b) Aufgaben und Finanzierung.....	229

c) Einfluß auf die Verordnungsgebung	231
V. Mitwirkende Kontrolle des Bundestages	232
1. Mitwirkung gemäß den Vorschriften der GGO II.....	233
2. In Umweltgesetzen vorgesehene Mitwirkung.....	234
a) Zustimmungserfordernis	235
b) Aufhebungsbefugnis	235
c) Abänderungsbefugnis	236
3. Verfassungsrechtliche Bewertung	237
a) Gegen die Verfahren vorgebrachte Bedenken	237
b) Praktische Vorteile und Argumente für die Zulässigkeit	239
4. Verfassungspolitische Bewertung	241
VI. Erfahrungen mit Mitwirkung und Beteiligung in Deutschland.....	244
1. Beteiligung nur auf Einladung	244
2. Beteiligung nur von Experten	246
3. Vorbehalte gegen eine Verrechtlichung von Beteiligung	247
4. Fazit	249
C. Mögliche Erklärungen für die unterschiedlichen Strukturen der Mitwirkung und Beteiligung in Kanada und Deutschland.....	249
I. Geographie	250
II. Gesellschaft	252
III. Rechtliche Tradition und Verwaltungskultur.....	254
IV. Zuständigkeitsverteilung.....	257

Dritter Teil

**Folgerungen und Ergebnisse für die
Umweltschutz-Verordnungsgebung in Deutschland** 261

A. Theoretische Erwägungen zu einer gesetzlichen Regelung des Verfahrens der Umweltschutz-Verordnungsgebung	261
I. Vorbemerkungen	261
II. Notwendigkeit einer Regelung	263
1. Rechtsvergleichende Betrachtung.....	263
2. Strukturell ähnliche Verfahren in Deutschland.....	264
3. Apokryphe Formen der Rechtsetzung.....	267
III. Zulässigkeitsfragen	269
1. Kernbereich der Exekutive	269
2. Dienende Funktion von Verfahren.....	271
3. Betroffenenlegitimation.....	273
IV. Verfassungsrechtliche Pflicht zu einer Regelung	274
1. Gebot der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung (Sustainable Development).....	275
2. Gebot der „Entstörung“ der Legitimationszusammenhänge	277
3. Rolle und Funktion des Staates.....	279
B. Rechtspolitische Vorschläge zur praktischen Verfahrensgestaltung.....	281
I. Der Verfahrensvorschlag im Überblick	282
II. Ankündigung	283
1. Form und Inhalt	284

2. Zeitpunkt	284
3. Publikationsorgan	285
III. Vermischung von Mitwirkung und Beteiligung	286
IV. Abwägung	289
1. Zusammenstellung	290
2. Gewichtung	290
V. Begründung	291
1. Verfassungsrechtliche Gebotenheit	291
2. Ausgestaltung	292
3. Auswirkungen	294
VI. Vorveröffentlichung	295
1. Sinn und Zweck	295
2. Zeitpunkt	296
a) Referentenentwurf	296
b) Nach Verbändeanhörung und vor Zustimmung des Bundesrats	297
c) Ergebnis	298
3. Publikationsorgan	298
VII. Regelungsform	299
1. Geschäftsordnung der Bundesministerien	299
2. Gesetzliche Regelung	300
VIII. Formulierungsvorschlag	301
Literaturverzeichnis	303
Sachregister	333

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
AbfG	Abfallgesetz
Abs.	Absatz
ACK	Amtschefkonferenz
a.E.	am Ende
a.F.	alter Fassung
AGU	Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen
AöR	Archiv für öffentliches Recht
APA	Administrative Procedure Act
ARET	Accelerated Reduction/Elimination of Toxics
BBU	Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz
BDI	Bund der Deutschen Industrie
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BLAK UIS	Bund-Länder-Arbeitskreis Umweltinformationssysteme
BLAU	Bund-Länder-Arbeitskreis Umweltchemikalien
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMJFG	Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNA Act	British North America Act
BNatG	Bundesnaturschutzgesetz
BR	Bundesrat
BUND	Bund Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
CCME	Canadian Council of Ministers of the Environment
CEAA	Canadian Environmental Assessment Act
CEAC	Canadian Environmental Advisory Council
CELR	Canadian Environmental Law Reporter
CEN	Canadian Environmental Network
CEPA	Canadian Environmental Protection Act
ChemG	Chemikaliengesetz
CSA	Canadian Standards Association
DHB	Deutscher Heimatbund
DIAND	Department of Indian Affairs and Northern Development
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.

DNR	Deutscher Naturschutzring
DOE	Department of the Environment
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EMR	Energy, Mines and Ressources
ENGO	Environmental Non-Governmental Organization
EO	Executive Order
EPA	Environmental Protection Agency
EPS	Environmental Protection Service
F.C.A.	Federal Court of Appeal
F.C.T.D.	Federal Court Trial Division
FPAC	Federal Provincial Advisory Committee
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GK	Gemeinschaftskommentar
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GOBR	Geschäftsordnung des Bundesrats
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestages
GS	Gedächtnisschrift
HdKWp	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HGrSG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
HdUR	Handbuch des Umweltrechts
I.L.M.	International Legal Materials
IMA	Interministerielle Arbeitsgruppe
ISO	International Standards Organisation
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetz
KU	Koordinierungsstelle Umweltschutz
LAI	Länderausschuß Immissionsschutz
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NAGUS	Normungsausschuß Grundlagen des Umweltschutzes
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRTEE	National Round Table on the Environment and the Economy
NRTEEA	National Round Table on the Environment and the Economy Act
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development

OMB	Office of Management and Budget
PCB	polychlorinierte Biphenyle
PCO (J)	Privy Council Office-Department of Justice
RAC	Regulatory Advisory Committee
RECIEL	Review of European Community & International Environmental Law
RIAS	Regulatory Impact Analysis Statement
Rn.	Randnummer
R.S.C.	Revised Statutes of Canada
R.S.O.	Revised Statutes of Ontario
S.C.	Statutes of Canada
SCC	Standards Council of Canada
S.C.R.	Supreme Court Reports
SIA	Statutory Instruments Act
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof
S.O.	Statutes of Ontario
SOP	Strategic Options Process
SRU	Sachverständigen Rat für Umweltfragen
STALA	Ständiger Abteilungsleiterausschuß
SVK-UGB	Sachverständigen-Kommission für ein Umweltgesetzbuch
TA	Technische Anleitung
TÜV	Technischer Überwachungsverein
Tz.	Textziffer
UBA	Umweltbundesamt
UGB-AT	Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil
UMK	Umweltministerkonferenz
UmweltHG	Umwelthaftungsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
US	United States Supreme Court Reports
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsroundschau
VVDStL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRMG	Wasch- und Reinigungsmittelgesetz
W.W.R.	Western Weekly Reports
ZaöRVR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZfU	Zeitschrift für Umweltrecht und Umweltpolitik
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

A. Thema der Arbeit

Für ein Verfahren der Verordnungsgebung auf dem Gebiet des Umweltrechts sind zwei Erwägungen von essentieller Bedeutung: Zum einen ist bei dieser hochkomplexen und vorwiegend technischen Materie ein Verfahren staatlicher Normsetzung ohne die Beteiligung oder Vorarbeit sachverständiger privater Fachleute nicht denkbar. Zum anderen ist mittlerweile unbestritten, daß das Setzen von Umweltstandards wegen der in ihnen enthaltenen Abwägungen auch eine politische Entscheidung ist.¹ Es entsteht deswegen das Bedürfnis, das Verfahren der Umweltschutz-Verordnungsgebung an entsprechend legitimierte Instanzen anzubinden² oder es zumindest durch besondere Gestaltung transparenter zu machen.³

Das in Deutschland zur Zeit praktizierte Verfahren zur politisch-programmatischen Gestaltung⁴ stellt sich als geschlossenes, intransparentes System dar, das den Bürgern keine Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet⁵ und daher in den Augen amerikanischer Kritiker nicht ausreichend demokratisch legitimiert ist.⁶ Diese Unterschiede sind gerade mit Bezug auf die in Nordamerika genutzten Verfahren wiederholt in der deutschen Rechtswissenschaft konstatiert worden.⁷

¹ *Creighton*, in: Public Involvement and Social Impact Assessment, 1983, 143, 144; *Staupe*, Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis, 1986, 277; *Jarass*, NJW 1987, 1225, 1226; *Brohm*, in: HStR II, 1987, § 36, Rn. 12; *Salzwedel*, NVwZ 1987, 276, 277; *Denninger*, Normsetzung, 1990, 15; *Mayntz*, Die Verwaltung 1990, 137, 141; *Pietzcker*, in: Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 1, 1990, 263, 265; *Andrews*, in: Environmental Policy in the 1990s, 1990, 167, 175; *Weale* u.a., Controlling Pollution in the Round, 1991, 71; *Hughes* u.a. (Hg.), Environmental Law and Policy, 1993, 187; *Böhm*, UPR 1994, 132, 133; *Kloepfer*, DVBl 1996, 964, 970.

² *Jarass*, NJW 1987, 1225, 1229.

³ *Salzwedel*, NVwZ 1987, 276, 278; *SRU*, Umweltgutachten 1996, Tz. 849.

⁴ Der Begriff der 'Programmentwicklung' wird in der politologisch-soziologisch orientierten Verwaltungsforschung als Sammelbegriff für die Ausarbeitung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen und deren Novellierungen benutzt, *Benzner*, Ministerialbürokratie und Interessengruppen, 1989, 111; *Lenk*, in: Regieren und Politikberatung, 1994, 31, 32.

⁵ *Rose-Ackerman*, Umweltrecht, 1995, 136.

⁶ *Brickmann* u.a., Controlling Chemicals, 1985, 64.

⁷ *Morawitz*, Parlamentarische Zustimmung, 1961, 141/142; *Schmidt-Aßmann*, in: Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, 1984, 1, 23; *Mayntz*, Die Verwaltung 1990, 137, 148/149; *Schrader*, DÖV 1990, 326, 331/332; *Lübbe-Wolff*, ZfG

Es wird befürchtet, daß das Umweltrecht in Deutschland auch wegen dieser Defizite die ökologischen Probleme zukünftig nicht bewältigen kann, bzw. die Regelung in Formen geschieht, die rechtsstaatlich bedenklich sind.⁸

An allgemein gehaltenen Vorschlägen, wie die Verfahren der exekutiven Rechtsetzung besser organisiert und kontrolliert werden könnten, fehlt es nicht.⁹ Auch die verfassungsrechtliche Gebotenheit eines solchen Verfahrensrechts ist schon herausgearbeitet worden.¹⁰ Meist lehnen sich die allgemeinen Vorschläge für Verfahrensreformen an die Verfahren der Normsetzung in den privaten Instituten der überbetrieblichen, technischen Normung an.¹¹ Im Frühjahr 1996 legte der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in seinem Umweltgutachten 1996 einen auf einer gründlichen Analyse beruhenden Vorschlag zur Neuordnung des Verfahrens der Setzung von Umweltstandards vor.¹² Der SRU hat die an den Verfahren der exekutiven Rechtsetzung geübte Kritik aufgenommen und sieht die von ihm vorgeschlagene Vereinfachung und Vereinheitlichung des Systems der Umweltstandards als eine vordringliche staatliche Aufgabe an.¹³

In der deutschen Literatur fehlt es aber immer noch an konkreten Beispielen und der genauen Schilderung eines staatlichen Verfahrens, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht wird und auch praktikabel ist.¹⁴ Dies soll in dieser Arbeit geleistet werden. Anhand der Darstellung des kanadischen

1991, 219, 244-246; *Jarass*, *Natur und Recht*, 1993, 49, 53 und 197; *Majone*, *Controlling Regulatory Bureaucracies*, 1993, 39; *Rose-Ackerman*, *Umweltrecht*, 1995, 267/268.

⁸ *Lübbe-Wolff*, *ZfG* 1991, 219, 237, spricht vom 'verfassungsrechtlichen Unbehagen'.

⁹ Vorschläge von *v. Lersner*, *Natur und Recht* 1990, 193; *Denninger*, *Normsetzung*, 1990, 171; *Giebeler*, *Verfahren und Maßstäbe*, 1991, 15-17; *Kloepfer* u.a., *Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil*, 1991, 9. und 10. Kapitel; *Hüttermann*, *Grenzwerte*, 1993, 145-147; *Lamb*, *Kooperative Gesetzeskonkretisierung*, 1995, 229-231; vgl. auch *Eichener/Voelskow*, *Umweltinteressen in der verbandlichen Techniksteuerung*, 1991, 15.

¹⁰ *Lübbe-Wolff*, *ZfG* 1991, 219, 247; *Denninger*, *Normsetzung*, 1990, 178-180.

¹¹ *Gusy*, *UPR* 1986, 241, 246/247; *Müller-Foel*, *Technische Normen*, 1987, 81-104; *Bolenz*, *Technische Normung zwischen „Markt“ und „Staat“*, 1987, 116-119 (DIN) und 125-128 (VDI); *Lübbe-Wolff*, in: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*, Bd. 2, 1990, 87, 100-105.

¹² Darstellung siehe unten, 1. Teil, A. IV. 1. b).

¹³ *SRU*, *Umweltgutachten 1996*, Tz.* 133.

¹⁴ Die Darstellung *Rose-Ackermans*, *Umweltrecht*, 1995, bleibt unkonkret; sie enthält zwar die ausführliche Kritik des deutschen Systems, stellt das US-amerikanische aber nur cursorisch dar, 34 und 244-246, und verweist hinsichtlich der detaillierten Kritik in den USA auf weiterführende Literatur, *Rose-Ackermans*, *Umweltrecht*, 1995, 17, Fn. 14 und 257, Fn. 35. Das vom SRU vorgeschlagene Modell ist ein Idealtypus und noch nicht zur konkreten Umsetzung geeignet; *SRU*, *Umweltgutachten 1996*, Tz. 918. Konkrete Vorschläge enthält jetzt der Entwurf der Sachverständigen-Kommission für ein Umweltgesetzbuch (SVK-UGB). Dank der Hilfe Prof. Dr. Kloepfers konnten diese Vorschläge in der Arbeit noch Berücksichtigung finden.

Systems der exekutiven Normsetzung im Umweltrecht sollen die Defizite der deutschen Rechtsordnung auf dem Gebiet der Verordnungsgebung genau herausgearbeitet und eine Verfahrensalternative angeboten werden, die sich schon in der Praxis bewährt hat.

I. Rechtsverordnungen

Staatliche Normsetzung, also das Setzen von allgemein verbindlichen, abstrakten Regeln, wird in Deutschland größtenteils in der Rechtsform der Verordnung vorgenommen. Dies belegen die Zahlen der in den jeweiligen Legislaturperioden vom Bundestag verabschiedeten Gesetze und der gleichzeitig von der Exekutive erlassenen Rechtsverordnungen.¹⁵ Das Phänomen der „Übermacht“ exekutiver Normgebung ist in allen westlichen Industrieländern zu beobachten¹⁶ und besteht gerade auf dem Gebiet des Umweltrechts.¹⁷

Die Bedeutung der Rechtsverordnungen liegt aber nicht allein in ihrer Quantität, sondern auch in der Relevanz der durch sie geregelten Sachverhalte. Aus Sicht der Normadressaten sind zumeist dort (oder sogar erst in Verwaltungsvorschriften oder Technischen Anleitungen) die „wichtigen“, das heißt die ihn direkt und unmittelbar betreffenden Regelungen getroffen.¹⁸ So wirkt z.B. eine in einem Gesetz enthaltene Generalklausel auf den Rechtskreis des einzelnen erst dann wirklich ein, wenn sie durch eine Verordnung konkretisiert wird; wenn dort, wie im technischen Umweltrecht üblich, beispielsweise ein Grenzwert festgelegt ist.¹⁹ Erst während einer nachträglichen behördlichen oder gerichtlichen Kontrolle verändert sich diese Blickrichtung wieder, und die gesetzliche Steuerung bekommt Bedeutung, denn dann muß festgestellt werden, ob die Regelungen der Verordnung von der Ermächtigung des Gesetzes umfaßt sind.

Die Rechtsform der Verordnung hat eine doppelte „Zwitterstellung“: Dies betrifft einmal ihre Stellung in der Hierarchie der Rechtsquellen und zum anderen ihre Mittlerposition zwischen den abstrakten Regelungen eines Gesetzes und der Detailliertheit von privaten Normen.²⁰ Verordnungsgebung ist außerdem rechtsdogmatisch am Schnittpunkt der Kreise des Verfassungs- und des Verwal-

¹⁵ Zahlen bis 1990 bei *Schneider*, Gesetzgebung, 2. Aufl. 1991, Rn. 156.

¹⁶ Für Großbritannien *Beutler*, DÖV 1975, 85; für Frankreich und Italien *Schneider*, Gesetzgebung, 2. Aufl. 1991, Rn. 233-235; generell *OECD*, Governance in Transition, 1995, 67-72.

¹⁷ *SRU*, Umweltgutachten 1996, Tz. 735.

¹⁸ *Lübbe-Wolff*, ZfG 1991, 219, 239.

¹⁹ Die Rechtsquellen hoheitlicher Umweltstandards sind zu 6% Gesetze, zu 74% Verordnungen und zu 20% Verwaltungsvorschriften; 73 von 154 Umweltstandards (= 47%) sind in nichthoheitlichen Listen enthalten, *SRU*, Umweltgutachten 1996, Tz. 748.

²⁰ Dazu siehe unten, I. Teil, B. I. 4.