

Schriften zum Umweltrecht

Band 103

**Umweltrelevante
Selbstverpflichtungen –
ein Instrument progressiven
Umweltschutzes?**

Von

Gabriele Hucklenbruch



Duncker & Humblot · Berlin

GABRIELE HUCKLENBRUCH

**Umweltrelevante Selbstverpflichtungen –
ein Instrument progressiven Umweltschutzes?**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 103

Umweltrelevante Selbstverpflichtungen – ein Instrument progressiven Umweltschutzes?

Von

Gabriele Hucklenbruch



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Hucklenbruch, Gabriele:

Umweltrelevante Selbstverpflichtungen – ein Instrument progressiven
Umweltschutzes? / von Gabriele Hucklenbruch. – Berlin : Duncker und
Humblot, 2000

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 103)

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09966-4

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-09966-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Untersuchung lag im Wintersemester 1997/98 der Juristischen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation vor. Die Recherchen zu den behandelten Selbstverpflichtungen wurden Januar 1997 abgeschlossen; spätere Entwicklungen konnten nur noch bis zum Frühjahr 1999 berücksichtigt werden.

Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann, danke ich herzlich für seine freundliche Unterstützung und stete Gesprächsbereitschaft, besonders aber auch für die „aufmunternden Worte“ zwischendurch sowie für die rasche Erstellung des Erstgutachtens.

Dem im vergangenen Jahr verstorbenen Prof. Dr. Hartmut Krüger danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens. Ganz besonders möchte ich auch Herrn Dr. Alfred Rest danken, der den Anstoß für diese Arbeit gab.

Mein Dank gilt ferner denjenigen, die mir Hintergrundinformationen und -material zur Verfügung gestellt und hierdurch überhaupt erst diese Untersuchung ermöglicht haben.

Erkrath, im April 2000

Gabriele Hucklenbruch

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	29
-------------------------	----

1. Kapitel

Die Rechtsnatur einseitiger Selbstverpflichtungen

A. Die Struktur einseitiger Selbstverpflichtungen	31
I. Gewässerschutz	31
1. „Erklärung zur Reduzierung der Gewässerbelastung durch EDTA“ (31. Juli 1991)	31
a) Inhalt der Erklärung	32
b) Überwachung	33
c) Beteiligte	33
d) Art der Bekanntmachung	33
e) Laufzeit	33
f) Anreiz	33
g) Bewertung	33
2. Vereinbarung betreffend den Einsatz hypochlorithaltiger Haushalts- reiniger (Januar 1985)	34
a) Inhalt der Erklärung	34
b) Überwachung	34
c) Beteiligte	34
d) Art der Bekanntmachung	35
e) Laufzeit	35
f) Anreiz	35
g) Bewertung	35

3.	„Selbstverpflichtungserklärung“ der europäischen Papierhersteller an das BMU zum umweltverträglichen Chemikalieneinsatz bei Selbstdurchschreibe- und Thermodruckpapier (Juli 1996).....	35
	a) Inhalt der Erklärung	36
	b) Überwachung.....	36
	c) Beteiligte	36
	d) Art der Bekanntmachung.....	37
	e) Laufzeit	37
	f) Anreiz.....	37
	g) Bewertung	37
4.	„Verpflichtung“ der Firma Pfersee Chemie GmbH zur verstärkten Kontrolle des Vertriebs und des Einsatzes des Imprägniermittels Fungitex ROP (22. Januar 1996).....	37
	a) Inhalt der Erklärung	38
	b) Überwachung.....	38
	c) Beteiligte	38
	d) Art der Bekanntmachung.....	38
	e) Laufzeit	38
	f) Anreiz.....	39
	g) Bewertung	39
5.	„ECVM Industry Charter for the Production of VCM and PVC“ (Juni 1995)	39
	a) Inhalt der Erklärung.....	40
	b) Überwachung.....	40
	c) Beteiligte	40
	d) Art der Bekanntmachung.....	41
	e) Laufzeit	41
	f) Anreiz.....	41
	g) Bewertung	41
II.	Klimaschutz: FCKW- und CO ₂ -Emissionen	41

1. Grundsätzliches zur Entwicklung im FCKW-Bereich.....	41
2. „Erklärung über die Reduzierung des Einsatzes vollhalogenerter Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) in Spray-dosen“ (13. August 1987).....	42
a) Inhalt der Erklärung.....	43
b) Überwachung.....	44
c) Beteiligte.....	44
d) Art der Bekanntmachung.....	44
e) Laufzeit.....	44
f) Anreiz.....	45
g) Bewertung.....	45
3. „Selbstverpflichtung zur Einstellung der Produktion vollhalogenerter Fluorchlorkohlenwasserstoffe“ (30. Mai 1990).....	46
a) Inhalt der Erklärung.....	46
b) Überwachung.....	46
c) Beteiligte.....	46
d) Art der Bekanntmachung.....	47
e) Laufzeit.....	47
f) Anreiz.....	47
g) Bewertung.....	47
4. „Selbstverpflichtung zur Rücknahme und Verwertung von Fluorchlor- kohlenwasserstoffen und Kälteölen aus Kälte- und Klimageräten“ (30. Mai 1990).....	48
a) Inhalt der Erklärung.....	48
b) Überwachung.....	48
c) Beteiligte.....	48
d) Art der Bekanntmachung.....	49
e) Laufzeit.....	49
f) Anreiz.....	49
g) Bewertung.....	49

5.	„Selbstverpflichtung des Zentralverbandes der Elektrotechnik und Elektronikindustrie (ZVEI), bis 1994 ausschließlich FCKW-freie Haushaltskühlgeräte herzustellen“ (März 1993).....	49
	a) Inhalt der Erklärung.....	50
	b) Überwachung.....	50
	c) Beteiligte	50
	d) Art der Bekanntmachung	50
	e) Laufzeit.....	50
	f) Anreiz	51
	g) Bewertung.....	51
6.	„Freiwillige Selbstverzichtserklärung“ der Mitglieder der Fachvereinigung Polystyrol-Extrudierschaumstoff an das BMU zum Verzicht auf H-FCKW bei der Herstellung von XPS-Schäumen (2. Februar 1996) ..	51
	a) Inhalt der Erklärung.....	51
	b) Überwachung.....	52
	c) Laufzeit.....	52
	d) Beteiligte	52
	e) Art der Bekanntmachung	52
	f) Anreiz.....	52
	g) Bewertung.....	53
7.	„Aktualisierte Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge“ (27. März 1996).....	53
	a) Inhalt der Erklärungen.....	55
	aa) Erklärung der deutschen Wirtschaft	55
	bb) Einzelerklärungen.....	55
	b) Überwachung.....	56
	c) Beteiligte	56
	d) Art der Bekanntmachung	56
	e) Laufzeit.....	57
	f) Anreiz.....	57
	g) Bewertung.....	58

8. Freiwillige Zusage der deutschen Automobilindustrie zur Kraftstoffverbrauchs- minderung (23. März 1995).....	58
a) Inhalt der Erklärung.....	59
b) Überwachung.....	59
c) Beteiligte.....	59
d) Art der Bekanntmachung.....	60
e) Laufzeit.....	60
f) Anreiz.....	60
g) Bewertung.....	60
III. Abfallentsorgung: Rücknahmepflichten für gebrauchte Produkte.....	61
1. Zweite freiwillige Selbstbindung in Fortschreibung der am 9. Sep- tember 1988 zugesagten freiwilligen Maßnahmen der Batterieher- steller, Batterieimporteure und des Handels.....	62
a) Inhalt der Erklärung.....	64
b) Überwachung.....	65
c) Beteiligte.....	65
d) Art der Bekanntmachung.....	65
e) Laufzeit.....	65
f) Anreiz.....	65
g) Bewertung.....	66
2. „Freiwillige Selbstverpflichtung zur umweltgerechten Altautover- wertung (Pkw) im Rahmen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes“ (21. Februar 1996).....	66
a) Ausgangslage.....	66
b) Inhalt der Erklärung.....	67
c) Überwachung.....	68
d) Beteiligte.....	68
e) Art der Bekanntmachung.....	68
f) Laufzeit.....	68
g) Anreiz.....	69
h) Bewertung.....	69

IV.	Schutz vor gefährlichen Stoffen - Verhaltenskodex für die Ausfuhr gefährlicher Chemikalien (11. März 1986).....	69
1.	Inhalt der Erklärung.....	69
2.	Überwachung.....	70
3.	Beteiligte.....	70
4.	Art der Bekanntmachung.....	70
5.	Laufzeit.....	70
6.	Anreiz.....	70
7.	Bewertung.....	70
V.	Hinweis auf weitere Selbstverpflichtungen.....	71
B.	Auswertung.....	72
I.	Ausgestaltungsformen.....	72
II.	Entstehungsweg einer Selbstverpflichtung.....	74
III.	Begriffliches.....	77
IV.	Vorbilder der umweltrechtlichen Selbstverpflichtung.....	80
V.	Gründe für die Abgabe von Selbstverpflichtungen.....	81
1.	Vorteile.....	82
a)	Vermeidung rechtlicher Auseinandersetzungen.....	82
b)	Aufwand- und Kostenminderung.....	83
c)	Weniger Störquellen.....	84
d)	Höhere Flexibilität.....	85
e)	Publicity-Effekt.....	86
f)	Grundlage für noch weitergehende Forderungen.....	87
g)	Nutzung externen Sachverständes.....	87
h)	Deregulierung.....	88
i)	Die Rolle von Selbstverpflichtungen in der europäischen Umweltpolitik.....	89
2.	Risiken.....	90
a)	Beurteilung von Substituten.....	91

b) „Free-rider“-Verhalten	91
c) Bildung von Kartellen	92
VI. Erfolgsfaktoren	93
VII. Systematisierung	94
1. Verhältnis zum herkömmlichen umweltrechtlichen Instrumentarium	95
a) Freiwillige Maßnahmen ohne staatliche Beteiligung	95
b) Selbstverpflichtungen anlässlich potentieller hoheitlicher Maßnahmen	95
c) Synthese aus Selbstverpflichtung und Verordnung	96
2. Verhältnis der Beteiligten untereinander	97
3. Kooperationsprinzip	98
4. Selbstverpflichtung als informales Verwaltungshandeln?	99
C. Rechtsnatur von Umweltabsprachen	100
I. Verbindlichkeit der Absprache	101
1. Die Erklärung der Wirtschaft	103
a) Der Name der Erklärung	103
b) Der Wortlaut der eigentlichen Erklärung	104
c) Die objektive Empfängersicht	107
d) Änderung der Rahmenbedingungen	109
e) Überwachung der Einhaltung	110
f) Die Struktur der Selbstverpflichtung als Indiz für Verbindlich- keit	110
g) Die verbandsinterne Durchsetzbarkeit von Selbstverpflichtungen ¹	112
aa) Selbstverpflichtung des Verbandes	113
bb) Die Sozialbindungen innerhalb eines Verbandes	114
cc) Selbstverpflichtung der Mitgliedsunternehmen	116
h) Zwischenergebnis	117
2. Die Erklärung des Ministeriums	117
a) Der Wortlaut der Zusage	119

b)	Andeutungen auf einen Normsetzungsverzicht in der Selbstverpflichtung.....	119
c)	Die Unzulässigkeit von Normsetzungsverträgen	121
aa)	Maßgebliches Rechtsregime.....	123
bb)	Disponibilität des Vertragsgegenstandes.....	126
cc)	Kompetenzrechtliche Schranken.....	128
dd)	Parlamentarische Diskontinuität und uneinschränkbare Souveränität des Gesetzgebers	129
(1)	Parlamentarischer Gesetzgeber.....	129
(2)	Verordnungsgeber	133
ee)	Unzulässige Vorabfestlegungen.....	134
3.	Zwischenergebnis	138
II.	Öffentliches oder privates Recht	139
1.	Zuordnungskriterien.....	140
2.	„Selbstverpflichtungen“ ohne Bezug zu normativen Maßnahmen.....	140
3.	Selbstverpflichtung zur Abwendung normativer Maßnahmen	141
a)	Rechtsnatur der „horizontalen“ Absprache	142
b)	Rechtsnatur der „vertikalen“ Absprache.....	142
aa)	Gegenseitiger Vertrag	143
bb)	„Hinkender“ Austauschvertrag	144
III.	Rechtsnatur des staatlichen Mitwirkungsaktes	148
IV.	Ergebnis	151
D.	„Faktische“ Bindungen aufgrund von Absprachen.....	151
I.	Bindungen kraft Gesetzes	152
1.	Konsequenzen für das Normsetzungsrecht.....	152
a)	Anwendung der Grundsätze zum Plangewährleistungsrecht – Anspruch auf Planfortbestand und schonende Anpassung nach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes?.....	153
b)	Einschränkung des Verordnungsermessens nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	156

c) Einschränkung des Verordnungsermessens nach dem Grundsatz von Treu und Glauben?	158
2. Bindungen der beteiligten Wirtschaftsunternehmen.....	160
II. Gesellschaftliche Obliegenheiten	163
III. Ergebnis	164

2. Kapitel

Der rechtliche Rahmen für Selbstverpflichtungen

A. Generelles Verbot informeller Verhaltensweisen?.....	167
B. Rechtsstaatsprinzip.....	168
I. Gewaltenteilung.....	168
1. Organkompetenzen	169
2. Zustimmung des Bundestages	169
3. Publikation von Absprachen.....	170
II. Grundsatz der Grundrechts- und Gesetzesbindung der Exekutive: Die Gestaltungsfreiheit des Ordnungsgebers	173
1. Formale Kriterien	173
a) Grundsätzliche Möglichkeit des Verzichts auf den Erlaß einer Rechtsverordnung	174
b) Beschränkung auf die Handlungsform Rechtsverordnung.....	175
aa) Die Verpflichtung aus der Ermächtigungsnorm.....	176
bb) Pflicht aufgrund der Notwendigkeit von Detailregelungen	176
cc) Grundsatz der praktischen Wirksamkeit von Richtlinien...	178
dd) Verordnungserlaß aufgrund grundrechtlicher Schutz- pflichten.....	182
ee) Gebot zu kooperativem Handeln?	186
ff) Zwischenergebnis	189
2. Materiale Leitgesichtspunkte: Beeinträchtigung geschützter Interessen	189

a)	Auftragscharakter der Umweltgesetze	189
b)	Verpflichtung auf die Wahrung der Grundrechte	192
aa)	Freiheitsrechte der an der Absprache Beteiligten	193
	(1) Betroffene Schutzbereiche	193
	(2) Der Eingriffscharakter des staatlichen Mitwirkungsaktes	194
bb)	Freiheitsrechte Dritter	198
	(1) Betroffene Grundrechte	199
	(2) Eingriffscharakter des staatlichen Mitwirkungsaktes	199
cc)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	201
	(1) Verordnungsermächtigung als ausreichende Ermächtigungsgrundlage für Absprachen?	202
	(2) Rechtfertigung nach dem Grundsatz „volenti non fit iniuria“	204
dd)	Wesentlichkeitsgrundsatz	206
ee)	Verstoß gegen den Gleichheitssatz	208
c)	Vereinbarkeit mit Gemeinschaftsrecht	209
aa)	Vereinbarkeit mit Art. 30 EGV	210
bb)	Notifizierungspflichten	212
cc)	Handlungsbefugnisse der Mitgliedstaaten im Regelungsbereich von Richtlinien	213
dd)	Insbesondere die Schutzverstärkungsklauseln der Art. 130 t und 100 a Abs. 4 EGV	216
3.	Verfahrensrechtliche Vorkehrungen	217
a)	Anhörung wegen grundrechtsschützender Funktion der Verfahrensteilnahme	217
b)	Mitwirkung anerkannter Naturschutzverbände entsprechend § 29 Abs. 1 BNatSchG	222
c)	Gebot zu unparteiischer Amtsführung und objektiver Sachaufklärung	224
d)	Unzulässige Vorabfestlegungen	225
e)	Kontrolle von Absprachen	226

Inhaltsverzeichnis

19

aa)	Rechtsschutz	226
bb)	Durchführung der Absprache	227
C.	Demokratieprinzip	229
I.	Verlagerung von Verantwortlichkeit	229
II.	Unterrichtung des Bundeskabinetts	232
D.	Bundesstaatsprinzip	233
I.	Zuständigkeiten	234
II.	Initiativrecht des Bundesrates gem. Art. 80 Abs. 3 GG	235
III.	Zustimmungsrecht des Bundesrates	236

3. Kapitel

Zusammenfassung und Ausblick

A.	Erfahrungen in anderen Staaten	241
I.	Belgien	241
II.	Niederlande	244
1.	Absprachen mit dem Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt	244
2.	Absprachen mit dem Wirtschaftsministerium	247
3.	Verhaltenskodex für den Abschluß von Umweltverträgen	248
a)	Verfahren	248
b)	Beteiligte	249
c)	Inhalt	249
III.	Dänemark	250
IV.	Kritische Würdigung	254
B.	Folgerungen im Hinblick auf Vertragslösungen in Deutschland	257
I.	Alternative 1: Rahmenregelungen für den Abschluß regulativer Verträge	258

II.	Alternative 2: Ausnahmeregelungen zugunsten regulativer Verträge.....	262
C.	Anhang.....	263
I.	Danish Environmental Protection Act of 28 May 1991:.....	263
II.	Décret relatif aux conventions environnementales (1).....	265
	Literaturverzeichnis.....	269

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. E.	am Ende
a. F.	alte(r) Fassung
AbfG	Abfallgesetz
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abk.	Abkürzung
Abs.	Absatz
AcP	Archiv der civilistischen Praxis (Zeitschrift)
AEMCP	Association of European Manufacturers of Carbonless Papers
AP	Archiv für Presserecht (Zeitschrift)
AgrarR	Agrarrecht (Zeitschrift)
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
ArchVR	Archiv des Völkerrechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
ARW	(Wasserwerke am Rhein)
AT	Allgemeiner Teil
AtomG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
Aufl.	Auflage
AWWR	(Wasserwerke an der Ruhr)
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)

BB	Betriebsberater (Zeitschrift)
Bd.	Band
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH(Z)	Bundesgerichtshof (Entscheidungen in Zivilsachen – amtliche Sammlung)
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BK	Berliner Kommentar
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMU	Bundesumweltministerium
BMV	Bundesverkehrsministerium
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundesrats
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts, amtliche Sammlung
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG(E)	Bundesverfassungsgericht (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts - amtliche Sammlung)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	Bundesverwaltungsgericht (Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts - amtliche Sammlung)
BzBIG	Benzinbleigesetz
bzw.	beziehungsweise
ChemG	Chemikaliengesetz
d. h.	das heißt
ders.	derselbe
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)

DV	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DZWiR	Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
e. V.	eingetragener Verein
ECVM	European Council of Vinyl Manufacturers
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
Egrd.	Entscheidungsgründe
Einf.	Einführung
endg.	endgültig
EPL	Environmental Policy and Law (Zeitschrift)
Erl.	Erläuterung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen und des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs
ETPA	European Thermal Paper Association
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeiner Zeitung
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoff
ff.	fortfolgende (Seiten etc.)
FK	Frankfurter Kommentar
FN	Fußnote
FS	Festschrift
GDCh	Gesellschaft Deutscher Chemiker
gem.	gemäß
GewArch.	Gewerbearchiv (Zeitschrift)

GG	Grundgesetz
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GmSOBG	Gemeinsamer Senat der Obersten Gerichte des Bundes
h. M.	herrschende Meinung
Hdb	Handbuch
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts
HdbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
HdBWU	Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts
HDE	Hauptverband des Deutschen Einzelhandels
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
HRG	Hochschulrahmengesetz
Hrsg(g)	Herausgeber/erausgegeben
i. d. F.	in der Fassung
i. E.	im Ergebnis
i. V. m.	in Verbindung mit
IEA	International Energy Agency
IFEU-Institut	Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH
IKW	Industrieverband Körperpflege- und Waschmittel e. V.
ILM	International Legal Materials
IÖW	Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung GmbH
IPP	Industrieverband Putz- und Pflegemittel e. V.
Iur	Informationsdienst Umweltrecht (Zeitschrift)
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JbRSoz	Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie
JbStaat	Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft
Jg.	Jahrgang
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)

Kap.	Kapitel
KG	Kammergericht
KOM	Dokumente der Kommission der EG
KOM	Kommissionsdrucksache
KrW-/AbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)
LG	Landgericht
li.	linke (links)
LMBG.	Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz
m. w. N.	mit weitere(n) Nachweise(n)
MünchKom	Münchener Kommentar
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft
N. C. J. Int'l L. & Com. Reg.	The North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation
n. F.	neue Fassung
NCW	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungsreport (Zeitschrift)
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PVS	Politische Vierteljahresschrift (Zeitschrift)
RdE	Recht der Energiewirtschaft (Zeitschrift)
RdL	Recht der Landwirtschaft (Zeitschrift)
Rdnr.	Randnummer

RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Satz, Seite(n), siehe
Schlesw.-Holst.	Schleswig-Holstein
SK	Systematischer Kommentar
sog.	sogenannte(r/s)
Sp.	Spalte
std.	ständig(e)
t	Tonne(n)
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
TVG	Tarifvertragsgesetz
u. a.	und andere/unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UIG	Umweltinformationsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
v.	vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VDA	Verband der Automobilindustrie e. V.
VDEW	Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke
VDP	Verband Deutscher Papierfabriken e. V.
VDZ	Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e. V.
VerpackV	Verpackungsverordnung
VerwArch.	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche

VKE	Verband Kunststoffherzeugende Industrie e. V.
VKU	Verband Kommunalen Unternehmen
VN	Vereinte Nationen (Zeitschrift)
VNO	Verbond van Nederlandse Ondernemingen
VO	Verordnung
VOC	Volatile Organic Compounds (flüchtige organische Verbindungen)
Vol(s)	Volume(s)
Vol. %	Volumenprozent
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiR	Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WM	Wertpapiermitteilungen (Zeitschrift)
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis (Zeitschrift)
WuW/E	Wirtschaft und Wettbewerb, Entscheidungssammlung zum Kartellrecht
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht
ZRP	Zeitschrift für Recht und Politik
ZVEI	Zentralverband der Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e. V.

Einleitung

Spätestens seit Anfang der 70er Jahre wächst in den Industrieländern die Einsicht in die Notwendigkeit von Umweltschutz. Gleichzeitig nimmt jedoch das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des traditionellen staatlichen Instrumentariums des Umweltrechts ab. Denn die Fülle von Gesetzen und Verordnungen ist selbst für Fachleute kaum mehr zu durchschauen. Starre Vorschriften schränken die Handlungsfähigkeit der Unternehmen ein, flexibel auf Chancen und neue Erfordernisse des Marktes zu reagieren, und verursachen oft unnötig hohe Kosten im Umweltschutz¹. Angesichts offensichtlicher Vollzugsdefizite wird auch von staatlicher Seite nach Alternativen zur Verwirklichung gesteckter Umweltziele gesucht².

In der Praxis des Umweltschutzes sind daher zunehmend Aktivitäten von Branchen, Unternehmensverbänden sowie einzelner Unternehmen zu beobachten, durch Verhaltensabstimmungen freiwillig Leistungen zum Schutze der Umwelt zu erbringen. Je nach Zählweise wurden seit Beginn der 80er Jahre allein in der Bundesrepublik von seiten der Wirtschaft zwischen 50 und 100 sogenannte Selbstverpflichtungen abgegeben, mit denen die Erklärenden bereichsspezifisch ein besonders umweltfreundliches Verhalten zusagen. Vielfach erfolgen diese Zusagen in der Erwartung, daß der Staat auf eine Normsetzung in dem durch die Selbstverpflichtung geregelten Bereich verzichtet.

Selbstverpflichtungen sind das in der Umweltpolitik auf Bundesebene bislang meistgenutzte Instrument gesellschaftlicher Selbstregulierung und Selbstkontrolle im Bereich der Norm(er)setzung³.

Ähnliche Absprachen existieren auf europäischer Ebene zwischen der Kommission und der Aerosolindustrie, der Kälteindustrie und den Schaumstoffherstellern.

Im Gegensatz zu der Bedeutung, die Selbstverpflichtungen von seiten der Wirtschaft und der Umweltpolitik zugesprochen wird, sind sie in der rechtswissenschaftlichen Diskussion jedoch deutlich unterrepräsentiert. Ausgehend

¹ Vgl. Die Welt v. 16.10.1995, S. 13; DIW, Wochenbericht 1995, S. 850 f.

² Grundlegend *Mayntz*, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, 1978; vgl. auch *Winter*, Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht, 1975.

³ *Kloepfer/Elsner*, DVBl. 1996, S. 964, 967.

von einer Reihe praktischer Beispiele versucht diese Arbeit, einen Beitrag zur Debatte um Selbstverpflichtungen im Bereich der Normsetzung zu leisten⁴. Im ersten Kapitel wird der Versuch unternommen, die Rechtsnatur dieses Instruments zu bestimmen. Die Zulässigkeit von Absprachen ist Gegenstand des daran anschließenden Abschnitts. Zum Abschluß werden einige Überlegungen zu alternativen Ausgestaltungsformen umweltrelevanter Absprachen angestellt.

⁴ Empirisches Material, das auch juristisch verwertbar wäre, existiert – soweit ersichtlich – in nur sehr geringem Umfang.

1. Kapitel

Die Rechtsnatur einseitiger Selbstverpflichtungen

Als Ausgangspunkt für die Bestimmung der Rechtsnatur einseitiger Selbstverpflichtungen dienen 15 umweltrelevante Erklärungen, die in den letzten Jahren unter Beteiligung deutscher Unternehmen zustande gekommen sind¹. Im Hinblick auf die Ausgangsfrage, in welchem Umfange Selbstverpflichtungen im Umweltschutz einsetzbar sind, erfolgte die Auswahl der nachfolgend unter I. dargestellten Einzelerklärungen mit der Maßgabe, auf diese Weise die Bandbreite der verschiedenen Erscheinungsformen darzustellen. Die Frage, inwieweit die einzelne Erklärung repräsentativ für sämtliche abgegebenen Selbstverpflichtungen ist, mußte dabei zwangsläufig vernachlässigt werden. Die Struktur einseitiger Selbstverpflichtungen

A. Die Struktur einseitiger Selbstverpflichtungen

I. Gewässerschutz

1. „Erklärung zur Reduzierung der Gewässerbelastung durch EDTA“ (31. Juli 1991)*

Ende der 80er Jahre stellten insbesondere die Wasserwerke am Rhein und an der Ruhr hohe EDTA-Belastungen in den Gewässern fest². EDTA galt als die anthropogen hergestellte Substanz mit der höchsten Einzelkonzentration in den Gewässern. Handlungsbedarf bestand insoweit, als daß EDTA in der Lage ist, Schwermetalle zu komplexieren, auf natürlichem Wege jedoch kaum ab-

¹ Sofern nicht anders angegeben, beruht die Aufstellung auf der Verf. im Originalwortlaut vorliegenden Selbstverpflichtungen. Die mit * gekennzeichneten Selbstverpflichtungen sind als solche auch in der Dokumentation des *BDI*, Freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen der Industrie im Bereich des Umweltschutzes, aufgeführt.

² Die Angaben beruhen u. a. auf Gesprächen, die die Verf. am 01.07.1996/02.08.1996 mit den Herren Mehlhorn, wissenschaftlicher Direktor im UBA, und Dinklow, Ministerialrat im BMU, führte. Berücksichtigt wurden ferner die Ergebnisse des 10. EDTA-Fachgesprächs v. 07.11.1996.