

Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht
Bericht über den Jenaer Umweltrechtstag 1999

Von Caspar David Hermanns, Osnabrück

Konsensuale Instrumente des Verwaltungshandelns wurden bisher primär unter dem Begriff des informellen Verwaltungshandelns zusammengefaßt. Spätestens seit den Urteilen des *BVerfG* zu kommunalen Verpackungssteuern¹ und zu Sonderabfallabgaben² ist in die bisher verbreitete Terminologie das „Kooperationsprinzip“ nun als weiterer Begriff aufzunehmen. Neu ist die Idee eines rechtlich determinierten „Kooperationsprinzips“ allerdings nicht, sprach man sich doch schon vor den beiden höchstrichterlichen Entscheidungen in der Literatur für die Anerkennung desselben aus³. Andererseits erfuhren die Urteile des *BVerfG* auch Kritik. Während die Urteile verfassungsrechtlich unbedeutend seien, würden Umweltrechtler durch sie eher verwirrt werden. Zumindest seien aber ihre Begründungen nicht tragfähig⁴. So kann die Bedeutung des Kooperationsprinzips daher nicht als endgültig geklärt bezeichnet werden, vielmehr ist sowohl unter theoretischen, als auch unter praktischen Gesichtspunkten ein Bedürfnis der weiteren wissenschaftlichen Durchdringung gegeben. Insofern verwundert es auch nicht, daß sich zum Jenaer Umweltrechtstag 1999 am 11.06.1999, zu dem das Hellmuth-Loening-Zentrum an der Friedrich-Schiller-Universität Jena eingeladen hatte, mehr als achtzig Vertreter aus Wissenschaft und Praxis einfanden, um über „Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht“ zu diskutieren. Dementsprechend erfreut zeigten sich auch der Vorstand des das Hellmuth-Loening-Zentrums, Professor Dr. Peter Michael Huber (Jena), unter dessen wissenschaftlicher Leitung die Tagung stand, und MinDirg. Dr. Joachim Ernst (Erfurt) in Vertretung des verhinderten Staatssekretärs im Thüringer Ministerium für

¹*BVerfG*, Urt. v. 07.05.1998 - 2 BvR 1991/95 u. 2004/95 - UPR 1998, 260.

²*BVerfG*, Urt. v. 07.05.1998 - 2 BvR 1876/91, 1083/92 u. a. - UPR 1998, 265.

³Grundlegend hierzu *Rengeling*, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, Köln 1988; ausführlich auch *Schrader*, DÖV 1990, 326; *Müggenborg*, NVwZ 1990, 909; siehe des weiteren *Kloepfer*, in *Rengeling*, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Köln 1998, § 7, Rn. 37.

⁴*Bothe*, NJW 1998, 2333, 2335; *Lege*, Jura 1999, 125, 131.

Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt Stephan Illert (Erfurt), über die große Resonanz, die die Tagung gefunden hatte.

„Der Gedanke der Kooperation von Staat und Gesellschaft“ war Gegenstand der Ausführungen von Professor Dr. Otto Depenheuer (Köln), der zunächst zwei Ebenen der Kooperation ausmachte. Zum einen gebe es eine soziologisch-beschreibende, zum anderen eine normativ-entscheidende Ebene der Kooperation. Bei juristischen Entscheidungsabläufen komme es allerdings, so Depenheuer, allein auf die letztere Ebene an, so daß er sein Augenmerk auch auf diese konzentrierte.

Grundsätzlich sei festzustellen, daß Kooperation zumindest entdifferenzierend, wenn nicht kompetenzüberschreitend oder gar kompetenzauflösend, wirke. Daher könne bei den hergebrachten Instrumenten des Verwaltungshandelns, beispielsweise bei der Anhörung nach § 28 VwVfG oder der Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren, auch nicht von Kooperation gesprochen werden. Es müsse also deutlich zwischen den Gegenpolen der gesetzlichen Inpflichtnahme einerseits und der eigenverantwortlichen Interessenwahrnehmung unterschieden werden. Demgemäß ziele der Staat bei kooperativen Verhalten auf ein gemeinsames Handeln mit gesellschaftlichen Kräften ab. Dies bedinge wiederum die Existenz von solchen gesellschaftlichen Kräften. Allerdings dürfe Kooperation nicht dazu führen, daß sich die Kooperationspartner miteinander identifizierten. Zum Schwur komme es dabei insbesondere, wenn es um die Betroffenheit von Dritten gehe. Zwar müßten Außenseiter nicht zwingend in kooperative Verhaltensweisen einbezogen werden, er könne genausogut außen vor gelassen werden, solange es nur durch die Kooperation nicht zu einer Rechtsverletzung käme. Daher entbinde die Kooperation den Staat auch nicht von der Rechtssetzung, da es ansonsten zu einer unzulässigen Verschleierung der Unterschiede struktureller Macht käme. So bleibe der Staat trotz aller Kooperation primär Staat; dies dürfe aber gleichwohl nicht darüber hinwegtäuschen, schloß Depenheuer, daß es sinnvolle Kooperation immer gegeben habe und immer geben werde.

Während das Vorsorge- und Verursacherprinzip im EGV enthalten seien, stünde das sogenannte Kooperationsprinzip neben diesen determinierten Rechtsgrundsätzen. Bei der Wahl der Begrifflichkeiten sei es daher notwendig, die Unterschiede zwischen Rechtsprinzipien einerseits und politischen Prinzipien andererseits zu beachten, erläuterte Professor Dr. Udo *Di Fabio* (München) während seines Vortrags „Das Kooperationsprinzip - ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Umweltrechts“. Bei den nunmehr drei Prinzipien handele es sich daher um drei Säulen, von denen jede für sich eine eigenständige Bedeutung habe und die keinesfalls miteinander gleichzusetzen seien. Auch wenn das Kooperationsprinzip derzeit noch die Eierschalen seiner Herkunft trage, zeichne sich schon jetzt ab, daß es dazu diene, die Energien der Wirtschaft in stärkerem Maße für den Umweltschutz nutzbar zu machen. Primär gehe es aber nicht um Effizienz, vielmehr stehe die Festigung gegenseitigen Vertrauens der am Kooperationsprozeß Beteiligten im Vordergrund. Jedoch betonte auch *Di Fabio*, daß das Kooperationsprinzip dennoch dem Distanzgebot unterliege und in jedem Fall die Wettbewerbsneutralität des Staates gewährleistet bleiben müsse. Indessen sehe er beim Kooperieren bezüglich des Drittschutzes keine Unterschiede zur hergebrachten Dogmatik, so daß insofern auch keine besonderen Problempunkte zu berücksichtigen seien.

Die „Europarechtliche(n) Grundlagen des Kooperationsprinzips“ leuchtete Professor Dr. Hans-Werner *Rengeling* (Osnabrück) aus. Dabei legte er den Schwerpunkt seiner Darstellung auf die Problematik von Umweltvereinbarungen, die als Ausfluß des Kooperationsgedankens zu bezeichnen seien. Zunächst müssen man davon ausgehen, daß der Kooperationsgedanke auf nationaler wie auf internationaler Ebene vergleichbar sei. So hätte die Kommission auch allgemeine Leitlinien für die Durchführung von Umweltvereinbarungen treffen und eine ausführliche Liste der in solchen Vereinbarungen zu erfassenden Punkte erstellen können⁵. Im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip sei aber fraglich, welche

Direktionskraft einem europarechtlichen Kooperationsprinzip beigemessen werden könne. Unabhängig hiervon komme bei der praktischen Anwendung wiederum die Problematik hinzu, welche Transparenz bei derartigen Vereinbarungen gegeben sei. Auch *Rengeling* sah dabei vor allem Schwierigkeiten hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeiten Unbeteiligter.

Nachdem die wissenschaftlichen Grundlagen des Kooperationsprinzips diskutiert worden waren galt es, praktische Beispiele von Kooperation näher zu untersuchen. Demgemäß stellten Rechtsanwalt Dr. Jürgen *Fluck* (BASF AG, Ludwigshafen) „Das Kooperationsprinzip im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht“ und Referent im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Dr. Joachim *Sanden* (Bonn) „Das Kooperationsprinzip im Bodenschutzrecht“ dar. Dabei betonte vor allem *Fluck*, daß die neuerliche Entdeckung des Kooperationsprinzips - dessen Existenz letztlich schon Jahre zuvor erörtert worden sei - keine wesentlichen Neuerungen für die gegenwärtige Verwaltungspraxis bringen werde. Der Vollzug von Ordnungsrecht und Kooperation im Umweltrecht seien nämlich keine Gegensätze. Dies liege vor allem daran, daß bei Genehmigungsverfahren ein kooperativer Umgang zwischen den Beteiligten im Grunde ein allgemeiner Standard sei. Zwar wachse der Druck zur Kooperation erst dann besonders, wenn das Ordnungsrecht ausfüllungsbedürftig sei, gleichwohl setze Kooperation aber einen ordnungsrechtlichen Rahmen voraus. So könne Kooperation auch keinesfalls dazu dienen, offene Mißstände auf Seiten der Behörde oder auf Seiten der Antragsteller zu kaschieren. Unter diesen Gesichtspunkten seien die abfallrechtlichen Verordnungen (VerpackV, AltautoV, BatterieV) aufgrund enger Kooperation mit bestimmten Wirtschaftszweigen erlassen worden, so daß die Einrichtung und der Fortbestand von privatrechtlich konstituierten Systemen zur Rücknahme von Abfällen aus ehemaligen Produkten oder Produktbestandteilen geregelt worden seien, ohne daß konkrete Ausgestaltungen in den jeweiligen Ermächtigungsgrundlagen überhaupt angesprochen hätten angesprochen werden müssen.

⁵Mitteilung der Kommission vom 27.11.1996, KOM (96) 596 endg.

Diesen Ausführungen von *Fluck* mochte *Sanden* im Hinblick auf das Bodenschutzrecht indes nicht uneingeschränkt zustimmen, denn das nicht sonderlich stark konsensual ausgeprägte allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht bilde die Grundlage des Bundes-Bodenschutzgesetzes. Trotz dieser Prämisse sei dem Kooperationsprinzip allerdings auch im Gesetzgebungsverfahren zum BBSchG ein großer Stellenwert beigemessen worden, so daß insbesondere im Altlastenbereich die Eigenverantwortung des Pflichtigen verstärkt wurde. Des weiteren würde § 13 IV BBSchG den verstärkten Einsatz öffentlich-rechtlicher Sanierungsverträge vorsehen. Doch selbst wenn Kooperation zwischen den Verfahrensbeteiligten vielfach gängige Praxis sei und nunmehr auch häufiger ihren gesetzlichen Niederschlag finde, sei dennoch, so *Sanden*, eine weitere dogmatische Untermauerung geboten.

Dies könnte beinahe auch als das Resümee des eintägigen Erfahrungsaustausches festgehalten werden. So bestand im Grunde Einigkeit darüber, daß kooperatives Verwaltungshandeln inzwischen üblich ist. Demgemäß stände eine rechtliche Verankerung in der Praxis nicht im Vordergrund. Gleichwohl hätten die Urteile des *BVerfG* neue Fragen aufgeworfen, die es noch zu beantworten gelte. In diesem Sinne konnte der Jenaer Umweltrechtstag 1999 als ein gelungener erster Schritt der noch vielen notwendigen Schritte gewertet werden, der etwas mehr Licht in die mehr oder minder nebulöse Thematik des faktisch vorhandenen, theoretisch aber noch nicht durchdrungenen, Kooperationsprinzips im Umweltrecht gebracht hat.