

Umweltrelevante Selbstverpflichtungen – ein Instrument progressiven Umweltschutzes?

Von

Gabriele Hucklenbruch



Duncker & Humblot · Berlin

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 Fluorchlorkohlenwasserstoffen 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 Fachvereini- gung 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 Kraftstoffverbrauchsminderung (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. September 1988 zugesagten freiwilligen Maßnahmen der Batteriehersteller, 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 Altauverwertung (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.....	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	



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 Verordnungsgebers	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

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, Raumord- nung 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