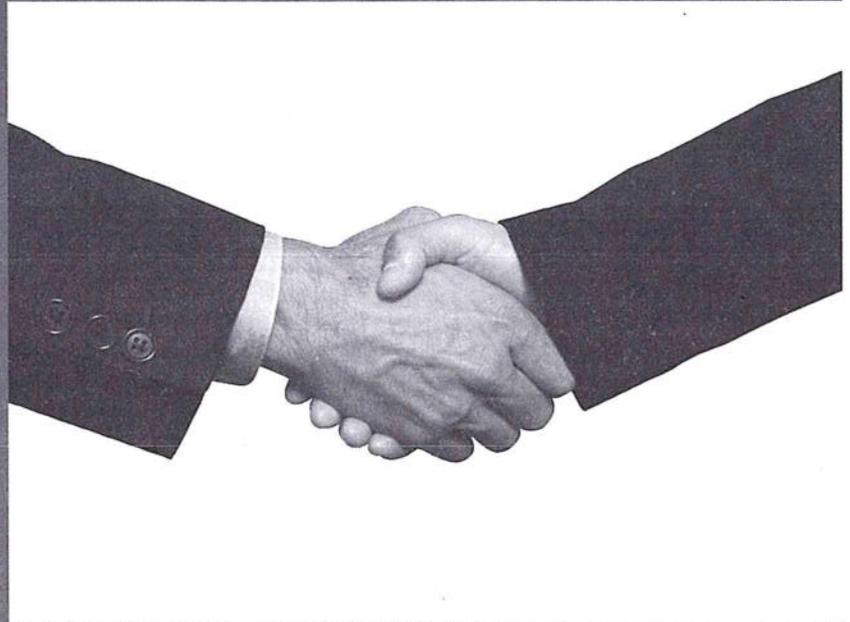


Kungelei mit dem Kapital

Eine kritische Betrachtung des Kooperationsprinzips im Umweltrecht
Nina Aselmann



Kooperation ist "in". Das Stichwort vom schlanken Staat ist in aller Munde. Leere Kassen lassen die Idee fruchten, Aufgaben zu privatisieren um Kosten zu sparen. Die Debatte um eine derartige Teilprivatisierung wird von der Wirtschaft und Teilen der Politik mit Forderungen nach Deregulierung und Kooperation begleitet.

Mit zwei Urteilen vom 07.05.1998¹ ist das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) jetzt auch auf diesen Zug aufgesprungen. Es erklärte landesrechtliche Verpackungssteuern und -abgaben, die auf Einwegverpackungen und -geschirr erhoben wurden, für nichtig. Dabei berief sich das BVerfG darauf, dass die steuerliche Lenkung durch die Verpackungssteuer dem im Abfallrecht verankerten Kooperationsprinzip zuwiderlaufe. Mit der konkreten sanktionsbewehrten Verhaltenslenkung werde der Entscheidung des Gesetzgebers, die Konkretisierung des Ziels, Verpackungsabfälle zu vermeiden, und die Auswahl der dafür geeigneten Mittel den beteiligten Kreisen mit ihrer besonderen Sachkenntnis und -nähe zu überlassen, widersprochen.²

Wenngleich das BVerfG erläutert, dass im Rahmen der gemeinsamen Umweltverantwortung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft ein Ausgleich zwischen individueller Freiheit und gesellschaftlichen Bedürfnissen jeweils unter Mitwirkung der Betroffenen zu finden sei³, so bleiben die Konturen eines Kooperationsprinzips unscharf. Es stellt sich also die Frage, was ein solches Kooperationsprinzip ist, ob es von Vorteil sein kann oder ob vielmehr die Gefahren welche Kooperation mit sich bringt überwiegen, so zum Beispiel die Kungelei der Industrie mit dem Staat zu Lasten des Umweltschutzes und des Gemeinwohls.

Der Gedanke der Kooperation

Generell wird unter dem Begriff der Kooperation die Zusammenarbeit verschiedener (Wirtschafts-)PartnerInnen verstanden, von denen jedeR einen bestimmten Aufgabenbereich übernimmt. Mit der durch das Kooperationsprinzip angesprochenen Kooperation ist das Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft gemeint. Dabei handelt es sich in erster Linie um das Verhältnis von Staat und Wirtschaft.⁴ Der Gedanke der Kooperation ist nicht neu. So wird bereits im Umweltbericht der Bundesregierung von 1976 die "Mitverantwortung der Betroffenen für den Umweltschutz" hervorgehoben und "eine frühzeitige Beteiligung der gesellschaftlichen Kräfte am umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß gefordert, ohne jeweils den Grundsatz der Regierungsverantwortlichkeit in Frage zu stellen".⁵ Der Gedanke der Kooperation beinhaltet demnach die kommunikative Beteiligung der Gesetzesadressaten an der Gesetzesauslegung und Gesetzesanwendung, um dadurch eine höhere Akzeptanz zu schaffen. Zudem werden so Gesetze in ihrer abstrakten Form konkretisiert und eine gewisse Transparenz bleibt erhalten. Dabei lassen sich verschiedene Formen der Kooperation benennen. So gibt es z.B. informelle Vorverhandlungen im Vorfeld komplexer immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren. Damit sind Gespräche zwischen der Genehmigungsbehörde und dem Vorhabenträger gemeint, in deren Verlauf nicht selten "ausgedeutet" wird, unter welchen Voraussetzungen das Vorhaben genehmigungsfähig ist. Auch der vorhabenbezogene Bebauungsplan nach § 12 BauGB stellt eine Form der Kooperation dar, ebenso Selbstverpflichtungserklärungen der Industrie zur Reduzierung von Schadstoff-

femissionen wie zum Beispiel des Treibhausgases FCKW. Im folgenden soll beleuchtet werden, was die Verfahrensvor- und nachteile von Kooperation sind.

Die Vorteile kooperativen Handelns

Kooperatives Handeln kann insofern vorteilhaft sein, als es zum Abbau von Rechtsunsicherheiten und zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten führen kann. Eine Vielfalt von Gesetzen ist geprägt von unbestimmten Rechtsbegriffen, abstrakten Formulierungen, Abwägungsklauseln etc. Diese lassen eine Verständigung zwischen Verwaltung und Bürgern (Wirtschaft einbezogen) über den gesetzlichen Vollzug aufgrund komplexer Sachverhalte notwendig erscheinen. Frühzeitige Interaktionen können daher zur Eindämmung von Verfahrenskosten führen, da durch Ausbleiben von Prozessen Zeit, Kosten und Verwaltungskräfte eingespart werden. Auch wird immer wieder eine hohe Flexibilität von kooperativen Verträgen betont. So kann durch nachträgliche Vertragsanpassung individueller auf Änderungen der Sachlage reagiert werden.

Die Gefahren kooperativen Handelns

Den Vorteilen kooperativen Handelns stehen jedoch auch Gefahren gegenüber. Zunächst ist einmal zu bedenken, dass eine auf Konsens gerichtete Verhandlung einen hohen Zeitaufwand mit sich bringt und der Erfolg nicht vorprogrammierbar ist. Ist im Vorfeld schon abzusehen, dass die Positionen zu stark divergieren, rückt ein Kompromiß in weite Ferne. Gerade komplexen Sachverhalten mit einer hohen Anzahl Beteiligter und Betroffener, also einer Vielzahl von Interessen, scheint dieses eigen zu sein. Was als Eindämmung der Verfahrenskosten unter den Vorteilen des kooperativen Handelns aufgelistet wurde, kann im Umkehrschluß auch als Nachteil gewertet werden. Die Komplexität der Sachverhalte birgt eine Fülle an Informationen und Positionen in sich, die die Verhandlungen in die Länge ziehen. Ferner ist zu bedenken, dass kooperatives Verwaltungshandeln nicht immer der Förderung des Allgemeinwohls dienlich ist. So gibt der Gesetzesentwurf der Professoren zum Umweltgesetzbuch zu bedenken, dass der Konsens an und für sich ein interessengerechtes Ergebnis der VerhandlungspartnerInnen widerspiegeln würde, aber Interessen Dritter, welche nicht an den Verhandlungen beteiligt sind, unberücksichtigt bleiben⁶.

Fazit

Genau diese Bedenken lassen sich den Entscheidungen des BVerfG entgegenhalten. So wurde in den §§ 3 ff. Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetz die Pflicht zur Abfallvermeidung normiert. Indem unter Bezugnahme auf das Kooperationsprinzip die einseitig hoheitlichen Verpackungssteuern für nichtig erklärt werden, werden dem Staat im Fall der Nichterreichung der Abfallvermeidungspflicht die Hände gebunden. Er büßt seine Fähigkeiten ein, den KooperationspartnerInnen klare (gesetzliche) Grenzen zu ziehen. Das bedeutet, Kooperation kann in einem gewissen Rahmen dienlich sein und dazu führen, dass privates Fachwissen eingebunden und ökonomisch sinnvollere Wege zur Erreichung gesetzlicher Zielvorgaben gefunden werden. Gleichzeitig darf aber im Falle der Nichterreichung der Zielvorgaben nicht das Ordnungsrecht unter Berufung auf Kooperation ausgehebelt werden. Die Effektivität



des Verwaltungshandelns durch kooperatives Handeln wird also entscheidend durch die richtige "Mischung" kooperativer und einseitig-hoheitlicher Handlungsweisen bzw. Handlungsmöglichkeiten bestimmt.⁷

Denn schließlich ist zu bedenken, dass Umweltschutz, insbesondere verstanden als Schutz der natürlichen Lebensgrundlage vor schädlichen Einwirkungen, eine Aufgabe ist, die maßgeblich vom Allgemeininteresse getragen wird.⁸ Es ist daher als logische Konsequenz zu betrachten, dass das öffentliche Recht solche Situation klärt und regelt, da es sich bei Umweltgütern nicht um Individualrechtsgüter, sondern um ein Allgemeingut handelt. Kooperation darf daher nicht zum Alibi für das Unterlassen unangelegener, weil konflikträchtiger Verwaltungsentscheidungen werden.⁹ Der Staat und mit ihm das Ordnungsrecht hat genug Möglichkeiten, flexibel zu verhandeln, ohne den Gesetzen entgegenzuwirken. Kooperatives Recht schön und gut - aber nicht zum Nachteil des Allgemeinwohles.

Nina Aselmann studiert Jura und lebt in Hamburg.

Anmerkungen:

- 1 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 98, 83 ff. sowie BVerfGE 98, 106 ff.
- 2 BVerfGE 98, 106 (130).
- 3 BVerfGE 98, 106 (121 f.).
- 4 Lübbe-Wolff in: *NuR* 1989, 295 (295).
- 5 Bundestagsdrucksache VII/5684.
- 6 Vgl. hierzu auch den Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum UGB, 1998, 457 ff.
- 7 Schulze-Fielitz in: *DVbl.* 1994, 657 (659).
- 8 Vgl. hierzu Kloepfer in: Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 1998, B 7 Rn.5.
- 9 Lübbe-Wolff in: *NuR* 1989, 295 (301 f.).

Literatur:

- Michael Kloepfer, in: Hans Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band I, 1998.
- Gertrude Lübbe-Wolff, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht - Rechtsgrundsatz oder Deckmantel des Vollzugsdefizits?, in: *Natur und Recht (NuR)* 1989, 295 ff.
- Helmuth Schulze-Fielitz, Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVbl)* 1994, 657 ff.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) Umweltgesetzbuch - UGB-Kommentarentwurf; 1998.