

Heike Bruns

Akteure der Umweltpolitik

Die Organisation
der staatlicher Umweltadministration
auf Bundesebene als Rechtsproblem

G



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	23
1. Ausgangslage.....	23
2. Mit der Untersuchung verfolgte Ziele.....	26
3. Eingrenzung des Themas, methodische Überlegungen und Gang der Untersuchung.....	30
a. Bezeichnung des untersuchten Organisationssystems.....	30
b. Zu behandelnde Rechtsprobleme.....	32
c. Methodische Überlegungen.....	34
d. Gang der Untersuchung.....	38
Kapitel 1: Überblick über den Aufbau der Umweltverwaltung auf Bundesebene von 1969 -1996	41
1. Die Schaffung erster Organisationen zur Bewältigung umweltpolitischer Fragestellungen in den Jahren 1969-1974.....	41
2. Phase organisatorischer Stagnation in den Jahren 1975-1986.....	44
3. Organisatorischer Um- und Ausbau der bisherigen Strukturen in den Jahren 1986-1990.....	46
4. Vereinigungsbedingte Organisationsmaßnahmen und vorläufiger Abschluß des Verwaltungsaufbaus in den Jahren 1990-1996.....	48
5. Ergebnis.....	50
Kapitel 2: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	53
Teil A: Zustandsanalyse aufgrund organisationsrechtlicher Regelungen.....	54
I. Der Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.....	54
II. Die Kompetenzen des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit innerhalb der Regierung.....	56
III. Die Binnenorganisation des BMU.....	57
1. Darstellung der Aufbau- und Ablauforganisation im BMU.....	58
2. Praktische Probleme der bestehenden Organisationsstrukturen.....	60
IV. Das Aufgabenspektrum des BMU.....	62

1. Aufgaben, die sich unmittelbar aus der Verfassung und den Geschäftsordnungen ableiten lassen.....	62
2. Die Erfüllung gesetzessfreier Aufgaben durch das BMU.....	66
V.Ergebnis.....	68
Teil B: Die Begrenzung des ministeriellen Aufgabenbereichs durch die Kompetenzerordnung des Grundgesetzes.....	70
I. Verfassungsrechtliche Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenz des Parlaments von Normierungsbefugnissen des BMU.....	71
1. Verfassungsrechtliche Grenzen der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf das BMU.....	71
a. Zum Begriff der „Wesentlichkeit“.....	73
b. Rechtsstaatsprinzip.....	75
c. Demokratiegebot.....	78
aa. Unmittelbare demokratische Legitimation der Parlamentarier.....	78
bb. Demokratisches Verfahren.....	80
cc. Zwischenergebnis.....	82
d. Bestimmung des Vorbehaltsbereiches.....	83
e. Ergebnis.....	87
f. Parliamentsvorbehalt und umweltrechtliche Normung am Beispiel von § 43 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG und § 14 Abs. 2 Nr. 3 AbfG.....	88
aa. § 43 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG.....	88
bb. § 14 Abs. 2 Nr. 3 AbfG.....	91
2. Die Begrenzung der Befugnis zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften durch den Rechtssatzvorbehalt.....	95
a. Ejn grenzung des Untersuchungsgegenstandes.....	95
b. Rechtsgrundlage für den Erlaß von verhaltenslenkenden, intersubjektiven Verwaltungsvorschriften durch den Bundesumweltminister....	96
c. Grenzen der Befugnis zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften.....	98
aa. Rechtsstaatsprinzip.....	99
bb. Demokratiegebot.....	102
cc. Ergebnis.....	102
d. Rechtssatzvorbehalt und umweltrechtliche Normung am Beispiel des § 7a Abs. 1 Satz 1 WHG.....	103
3. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	108
II. Verfassungsrechtliche Überprüfung der Kompetenzen des BMU zur Erledigung gesetzessfreier Aufgaben.....	109
1. Die Vergabe von Forschungsaufträgen und Forschungsmitteln an öffentliche und private Forschungseinrichtungen.....	110
2. Finanzielle Unterstützung nichtstaatlicher Organisationen.....	114

3. Subventionsvergabe für Investitionen zur Vermeidung von Umweltbelastungen.....	122
4. Internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes. . .	123
5. Öffentlichkeitsarbeit des BMU.....	124
6. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	129

Kapitel 3: Die Bundesoberbehörden im Geschäftsbereich des BMU.....131

Teil A: Analyse des bestehenden Zustands anhand der geltenden Organisationsnormen.....	133
--	-----

I. Die Stellung der Bundesoberbehörden innerhalb der Umweltadministration auf Bundesebene.....	133
II. Die Aufgaben der Bundesoberbehörden.....	136
1. Aufgaben des Umweltbundesamtes.....	136
a. Zuständigkeiten des UBA nach dem Errichtungsgesetz.....	136
aa. Wissenschaftliche Unterstützung des Ministeriums.....	136
bb. Beteiligung an der Ressortforschung.....	138
cc. Aufbau und Führung des Umweltinformationssystems.....	140
dd. Aufklärung der Öffentlichkeit in Umweltfragen.....	140
ee. Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen.....	141
b. Zuständigkeiten des UBA aufgrund anderer Gesetze.....	142
c. Zuständigkeiten des UBA aufgrund von Verwaltungsvorschriften. . . .	144
d. Im Auftrag oberster Bundesbehörden zu erledigende Aufgaben.....	145
e. Ergebnis.....	145
2. Aufgaben des Bundesamtes für Strahlenschutz (BfS).....	146
3. Aufgaben des Bundesamtes für Naturschutz (BfN).....	147
III. Aufbau- und Ablauforganisation.....	148
1. Aufbau- und Ablauforganisation im Umweltbundesamt.....	148
2. Aufbau- und Ablauforganisation im Bundesamt für Strahlenschutz	153
3. Aufbau- und Ablauforganisation im Bundesamt für Naturschutz.....	155
IV. Zusammenfassende Bewertung.....	156

Teil B: Rechtliche Klärung der-Beziehung zwischen UBA und BMU.....	158
--	-----

I. Problemstellung, Untersuchungsgegenstand.....	158
II. Zulässigkeit eines Selbsteintritts des BMU für gesetzlich dem UBA zugewiesene Aufgaben.....	159
m. Zulässigkeit und Grenzen einer ministeriellen Steuerung des UBA. . . .	161
1. Rechtliche Folgerungen aus der Eingliederung des UBA in den Geschäftsbereich des BMU.....	162

a.	Die Ministerverantwortlichkeit für den Geschäftsbereich.....	162
b.	Ministerverantwortlichkeit und Aufsichtsbefugnis.....	164
c.	Auswirkungen der Aufsichtsbefugnis auf die Beziehung zwischen UBA und BMU.....	166
d.	Schlußfolgerungen.....	167
2.	Einschränkung der ministeriellen Aufsichtsbefugnis für „selbständige Bundesoberbehörden" nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG.....	168
a.	Selbständigkeit der Bundesoberbehörden: Charakterisierung des Ver- hältnisses zum Unterbau oder zum Ministerium?.....	168
b.	Inhalt der Selbständigkeit.....	170
c.	Die Bedeutung der Selbständigkeit für die Beziehung zwischen UBA und BMU.....	176
3.	Einfachgesetzliche Einschränkung der Aufsichtsbefugnisse des BMU... ..	178
a.	Einschränkung der Aufsichtsbefugnis des BMU bei der wissen- schaftlichen Tätigkeit des UBA.....	179
aa.	Übertragbarkeit des Wissenschaftsbegriffs des Art. 5 Abs. 3 GG auf wissenschaftliche Behörden.....	180
bb.	Aufsichtsbefugnis des BMU und Eigengesetzlichkeit der Wis- senschaft.....	183
aaa.	Kernbereich der wissenschaftlichen Arbeit.....	185
bbb.	Auswahl der Untersuchungsgegenstände.....	186
ccc.	Veröffentlichung der Forschungsergebnisse.....	187
cc.	Aufsichtsbefugnis des BMU und Grundrechtsschutz der wissen- schaftlichen Mitarbeiter des UBA.....	194
dd.	Wissenschaftliche Unabhängigkeit des UBA und ministerialfreier Raum.....	196
aaa.	Parlamentarische Verantwortlichkeit.....	197
bbb.	Ministerielle Leitungsbefugnis.....	199
ee.	Ergebnis.....	200
b.	Aufbau und Führung eines Informationssystems zur Umweltplanung sowie einer zentralen Umweltdokumentation (UMPLIS).....	201
c.	Messung der großräumigen Luftbelastung.....	202
d.	Bereitstellung zentraler Dienste und Hilfen für die Ressortforschung ..	203
e.	Aufklärung der Öffentlichkeit in Umweltfragen.....	207
f.	Vollzugsaufgaben und Aufsichtsbefugnis.....	214
aa.	Beaufsichtigung bei der Erteilung des Einvernehmens nach § 15 Abs. 2 Nr. 2 PflSchG.....	214
bb.	Beaufsichtigung bei der Auswertung der Angaben zur Umwelt- verträglichkeit nach § 9 Abs. 4 WRMG.....	218
4.	Zusammenfassung.....	219
IV.	Die Befugnis des BMU zur Dienstaufsicht über die wissenschaftlichen Mitarbeiter des UBA.....	220

1. Grundsätzliche Befugnis des BMU zur Dienstaufsicht über die Beamten der Bundesoberbehörden.....	221
2. Inhalt der Dienstaufsichtsbefugnis des BMU bei wissenschaftlichen Veröffentlichungen von Mitarbeitern des UBA.....	222
3. Ergebnis.....	231
V. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	232
Kapitel 4: Die Beratung des BMU durch externe Sachverständigengremien.....	234
Teil A: Darstellung der institutionalisierten externen Beratung des BMU.....	234
I. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes.....	234
II. Versuch einer Bestandsaufnahme.....	238
III. Beratung im staatsleitenden Bereich: Der Rat von Sachverständigen in Umweltfragen (SRU).....	250
1. Der Rat im Überblick: Errichtung, Aufgaben, Organisation.....	250
a. Errichtung und normative Grundlagen.....	250
b. Aufgaben.....	250
c. Mitgliedschaft.....	252
d. Organisation, Geschäftsführung, Verfahren.....	254
2. Bewertende Charakterisierung des Rates.....	257
IV. Beratung im administrativen Bereich: Die Reaktor-Sicherheitskommission (RSK) und die Strahlenschutzkommission (SSK).....	262
1. RSK und SSK im Überblick: Errichtung, Aufgaben, Organisation.....	262
a. Errichtung und normative Grundlage.....	262
b. Aufgaben.....	263
c. Mitgliedschaft.....	265
d. Organisation, Geschäftsführung, Verfahren.....	267
2. Bewertende Charakterisierung von RSK und SSK.....	271
V. Beratung durch Interessenrepräsentation: Der Kern technische Ausschuß (KTA).....	273
1. Der KTA im Überblick: Errichtung, Aufgaben, Organisation.....	273
a. Errichtung und normative Grundlagen.....	273
b. Aufgaben.....	274
c. Mitgliedschaft.....	274
d. Organisation, Geschäftsführung, Verfahren.....	275
2. Bewertende Charakterisierung des KTA.....	277
VI. Beratung durch private Normung: Die Kommission Reinhaltung der Luft im VDI und DIN (KRdL).....	278
1. Die Kommission im Überblick: Gründung, Aufgaben, Organisation.....	278

a. Gründung und normative Grundlagen.....	278
b. Aufgaben.....	279
c. Mitarbeiter.....	280
d. Organisation, Verfahren der Regelaufstellung.....	282
2. Bewertende Charakterisierung des KRdL.....	284
VII. Beratung durch ein privat gegründetes Sachverständigengremium:	
Das Beratergremium für umweltrelevante Altstoffe (BUA).....	287
1. Das BUA im Überblick: Gründung, Aufgaben, Organisation.....	287
a. Gründung und normative Grundlagen.....	287
b. Aufgaben.....	287
c. Mitgliederäuswahl.....	289
d. Organisation, Verfahren.....	289
2. Bewertende Charakterisierung des BUA.....	291
Teil B: Verfassungsrechtliche Diskussion der verschiedenen Beratungsformen	292
I'	
I. Zu behandelnde Rechtsfragen.....	292
II. Verfassungsrechtliche Beurteilung des SRU.....	293
1. Verbandskompetenz.....	293
2. Organkompetenz des BMU.....	296
a. Organisationsgewalt der Exekutive gem. Art. 86 GG.....	297
b. Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung.....	299
c. Einschränkung der Organisationsgewalt des BMU durch Gesetzesvorbehalt?.....	300
aa. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG.....	300
bb. Gesetzesvorbehalt wegen Eingriffs in Grundrechte der Mitglieder des SRU.....	305
cc. Gesetzesvorbehalt wegen Eingriffs in Grundrechte Dritter.....	311
dd. Der institutionelle Gesetzesvorbehalt.....	314
3. Beratungstätigkeit als unzulässige Ausübung von Staatsgewalt durch den Umweltrat?.....	319
4. Ergebnis.....	327
m. Verfassungsrechtliche Beurteilung der Beratungstätigkeit von RSK/SSKundKTA.....	329
1. Verbandskompetenz.....	329
2. Organkompetenz des BMU.....	331
a. Organisationsgewalt des BMU.....	331
b. Einschränkung der Organisationsgewalt durch Gesetzesvorbehalt.....	332
aa. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG.....	332
bb. Gesetzesvorbehalt wegen Eingriffs in Grundrechte der Mitglieder..	332
aaa. Die Tätigkeit in RSK/SSK als Wissenschaft?.....	333
bbb. Die Tätigkeit im KTA als Wissenschaft?.....	334

- cc. Gesetzesvorbehalt wegen der Grundrechtsrelevanz der Tätigkeit von RSK/SSK und KTA.....335
- 3. Anforderungen aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsgebot sowie aus dem Grundrechtssystem an die Verfahrensgestaltung.....340
 - a. Transparenzgebot.....341
 - b. Pluralistische Zusammensetzung.....343
 - c. Beteiligungsoffenheit.....345
- 4. Wahrung der Letztentscheidungskompetenz der Verwaltung.....346
- 5. Ergebnis.....350
- IV. Verfassungsrechtliche Beurteilung der Kooperation des BMU mit der KRdL und dem BUA.....352
 - 1. Rechtliche Einordnung der Tätigkeit der KRdL und des BUA.....352
 - 2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rezeption von Entscheidungen nicht-staatlicher Gremien in staatliche Entscheidungen... 355
 - a. Beteiligung der KRdL an der exekutivischen Rechtsetzung.....355
 - aa. Die Verknüpfung von Richtlinien der Kommission mit staatlichen Rechtsnormen.....355,
 - bb. Verfassungsrechtliche Würdigung.....357
 - aaa. Inkorporation von technischen Regeln in Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.....357
 - bbb. Statische Verweisung auf technische Regeln in Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.....360
 - ccc. Dynamische Verweisungen auf Richtlinien in Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.....362
 - b. Beteiligung des BUA an staatlichen Entscheidungen zur Bewältigung der Altstoffproblematik.....365
 - 3. Ergebnis.....367

Kapitel 5: Die föderale Kooperation der Umweltministerien von Bund und Ländern.....369

- Teil A: Darstellung der institutionalisierten Kooperation des BMU mit den Umweltministerien der Länder.....369
 - I. Bestandsaufnahme.....369
 - II. Analyse der Kooperation zwischen Bund und Ländern in der UMK.....372
 - 1. Mitgliedschaft in der UMK.....372
 - 2. Geschäftsablauf in der UMK.....372
 - 3. Beratungsgegenstände der UMK-Sitzungen.....374
 - 4. Beschlußfassung.....376

III. Die Kooperation zwischen Bund und Ländern im Länderausschuß für Immissionsschutz	377
1. Mitgliedschaft im LAI	378
2. Geschäftsablauf im LAI	378
3. Beratungsgegenstände	379
4. Beschlußfassung	380
Teil B: Verfassungsrechtliche Diskussion der Beteiligung von Bund-Länder-Gremien an der Aufgabenwahrnehmung des BMU	382
I. Zu behandelnde Rechtsfragen	382
II. Föderale Kooperation als Eingriff in Kompetenzen des BMU?	383
1. Ausschließlichkeit und Verbindlichkeit der verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen	384
2. Eingriff in Bundeskompetenzen durch föderale Kooperation	385
a. Kompetenzeingriff durch rechtliche Bindung des Bundes an die Beschlüsse der Kooperationsgremien?	387
b. Eingriff in die Bundeskompetenz durch faktische Bindung des BMU?	389
aa. Faktischer Einfluß der UMK auf die Willensbildung im BMU	389
bb. Faktischer Einfluß des LAI auf die Willensbildung im BMU	394
3. Ergebnis	397
m. Aushöhlung der Funktionen des Bundesrates durch föderale Kooperation?	398
IV. Aushöhlung von Parlamentsfunktionen durch föderale Kooperation?	400
1. Aushöhlung der Stellung des Bundestages als gesetzgebendem Organ durch Kooperation der Exekutiven von Bund und Ländern?	400
2. Aushöhlung der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten durch kooperatives Vorgehen von Bund und Ländern?	406
3. Ergebnis	409
V. Zusammenfassung der Ergebnisse	409
Kapitel 6: Schlußfolgerungen und Reformansätze	411
I. Überlegungen zur Organisation der Gesetzeskonkretisierung durch die Umweltadministration	412
II. Überlegungen zur Organisation wissenschaftlicher Beratung im staatsleitenden Bereich	419
III. Überlegungen zur Organisation des Gesetzesvollzuges	422
IV. Überlegungen zur Organisation im Bereich der Erledigung gesetzessfreier Aufgaben	423
V. Gesamtfazit	426

Thesenartige Zusammenfassung	427
Anhang	437
Anhang I: Organisationsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stand 01.07.1997.....	439
Anhang II: Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes.....	440
Anhang III: Organisationsplan des Umweltbundesamtes, Stand 01.08.1998.....	442
Anhang IV: Erlaß über die Errichtung eines Rates von Sachverständigen für Umweltfragen bei dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.....	444
Anhang V: Geschäftsordnung des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen.....	447
Anhang VI: Satzung der Reaktor-Sicherheitskommission und der Strahlenschutzkommission.....	450
Anhang VII: Neufassung der Bekanntmachung über die Bildung eines Kerntechnischen Ausschusses.....	456
Anhang VÜL Geschäftsordnung des Kerntechnischen Ausschusses (KTA) bei dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.....	460
Anhang IX: Geschäftsordnung der Kommission Reinhaltung der Luft im VDI und DIN.....	462
Anhang X: Geschäftsordnung des GDCh-Beratergremiums für umweltrelevante Altstoffe (BUA).....	466
Anhang XI: Geschäftsordnung der Umweltministerkonferenz.....	468
Anhang XII: Nicht verabschiedetes Statut des Länderausschusses für Immissionsschutz.....	471
Literaturverzeichnis	473