Martin Vomhof

Rechtsprobleme der Einbindung von sachverständigen Gremien in das Umwelt- und Technikrecht

PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis XV

Erster Teil:
-Einleitung-

§ 1 Problemstellung der Untersuchung 1
§ 2 Gang der Untersuchung 5
§ 3 Gegenstand der Untersuchung 6
A. Sachverständiges Gremium 6
I. Begriffsvielfalt 6
II. Begriff und Wesensmerkmale des sachverständigen Gremiums 7
B. Sachverständige und Interessenvertreter 8
I. Sachverständiger 9
1. Interner Sachverständiger 10
2. Externer Sachverständiger 11
II. Interessenvertreter 11
III. Verhältnis von Sachverständigen und Interessenvertretern 12
§ 4 Ursachen und Gründe für die Einbindung von sachverständigen Gremien 14
A. Probleme der komplexen Verwaltungsentscheidung 14
B. Probleme der Risikoentscheidung 17
C. Sachverständige Gremien als Ausformung des Kooperationsprinzips 19
§ 5 Funktionen und Nachteile der Einbindung von sachverständigen Gremien 21
A. Gewinnung von Sachverstand und Informationen 21
B. Integration gesellschaftlicher Gruppen 22
C. Akzeptanzsteigerung in der Öffentlichkeit 24
D. Unsachgemäße Funktionen 25
E. Nachteile der Einbindung von sachverständigen Gremien 25

Zweiter Teil:
-Bestandsaufnahme-

§ 6 Überblick über privatrechtlich organisierte sachverständige Gremien im Umwelt- und Technikrecht 29
A. Privatrechtliche Normungsausschüsse 29
B. Senatskommissionen der Deutschen Forschungsgemeinschaft 31
C. Beratergremium für umweltrelevante Altstoffe der Gesellschaft Deutscher Chemiker 33

§ 7 Überblick über sachverständige Gremien im Umwelt- und Technikrecht ... 35
A. Technische Gremien ... 35
I. Technische Ausschüsse nach § 11 Abs. 2 GSG ... 35
1. Aufgaben ... 36
2. Zusammensetzung ... 38
II. Sachverständige Gremien im Atomrecht ... 39
1. Reaktor-Sicherheitskommission und Strahlenschutzkommission 39
a) Aufgaben ... 40
b) Zusammensetzung ... 41
2. Kerntechnischer Ausschuß ... 41
a) Aufgaben ... 42
b) Zusammensetzung ... 42
III. Sachverständige Gremien im Bundes-Immissionsschutzgesetz ... 43
1. Technischer Ausschuß für Anlagensicherheit ... 43
a) Aufgaben ... 43
b) Zusammensetzung ... 44
2. Störfallkommission ... 44
a) Aufgaben ... 44
b) Zusammensetzung ... 45
IV. Sonstige technische Gremien ... 45
1. Sachverständigenausschuß für explosionsgefährliche Stoffe ... 45
2. Beratender Ausschuß nach § 32 a LuftVG ... 46
3. Sachverständigenausschuß für den Bergbau ... 46
B. Naturwissenschaftliche Gremien ... 47
I. Sachverständigenausschuß nach § 33 Abs. 5 PflSchG ... 47
a) Aufgaben ... 47
b) Zusammensetzung ... 48
II. Wissenschaftlicher Beirat für Düngungsfragen ... 48
III. Sachverständige Gremien im Arzneimittelrecht ... 49
1. Zulassungs- und Aufbereitungskommissionen ... 49
a) Aufgaben ... 49
b) Zusammensetzung ... 50
2. Sachverständigen-Ausschüsse nach § 53 AMG ... 51
C. Sonstige Gremien ... 51
I. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen ... 51
1. Aufgaben ... 52
2. Zusammensetzung ... 52
II. Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen ... 52
1. Aufgaben ... 53

2. Zusammensetzung ... 53
III. Arbeitskreis Sport und Umwelt ... 53
IV. Tierschutzkommission ... 54
§ 8 Einzelne Gremien im Umwelt- und Technikrecht ... 55
A. Ausschuß für Gefahrstoffe ... 55
I. Rechtsgrundlagen ... 55
II. Historische Entstehung ... 55
III. Aufgaben ... 56
IV. Zusammensetzung ... 57
1. Besetzungskonzept ... 57
2. Kritik am Besetzungskonzept ... 58
V. Mitglieder ... 59
1. Berufung ... 59
2. Rechtsstellung ... 59
VI. Verfahren und interne Willensbildung ... 59
1. Verfahren ... 59
2. Niederschriften ... 60
3. Unterausschüsse, Projektgruppen und Arbeitskreise ... 60
4. Verfahrenstransparenz ... 61
5. Beschlüsse ... 62
VII. Bewertung des AGS im Gefüge der GefStoffV ... 62
B. Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit ... 63
I. Rechtsgrundlagen ... 63
II. Historische Entstehung ... 63
III. Aufgaben ... 65
IV. Zusammensetzung ... 66
1. Besetzungskonzept ... 66
2. Kritik am Besetzungskonzept ... 67
V. Mitglieder ... 68
1. Berufung ... 68
2. Rechtsstellung ... 68
VI. Verfahren und interne Willensbildung ... 68
1. Verfahren ... 68
2. Arbeitskreise ... 69
3. Verfahrenstransparenz ... 69
4. Beschlüsse ... 70
VII. Bewertung der ZKBS im Gefüge des GentG ... 70
C. Umweltgutachterausschuß ... 71
I. Rechtsgrundlagen ... 71
II. Historische Entstehung ... 72

III. Aufgaben ... 73
1. Erlaß von Richtlinien ... 73
2. Kritik an der Richtlinienkompetenz ... 74
IV. Rechtsaufsicht des BMU ... 75
V. Zusammensetzung ... 76
1. Besetzungskonzept ... 76
2. Kritik am Besetzungskonzept ... 76
VI. Mitglieder ... 77
1. Berufung ... 77
2. Rechtsstellung ... 77
VII. Verfahren und interne Willensbildung ... 77
1. Unterausschüsse und Arbeitskreise ... 77
2. Zusammenarbeit mit der DAU ... 78
3. Verfahrenstransparenz ... 78
4. Beschlüsse ... 78
VIII. Bewertung des UGA im Gefüge des Umweltauditsystems ... 79
§ 9 Sachverständige Gremien in den beiden Umweltgesetzbuchentwürfen 80
A. Umweltgesetzbuchentwürfe der Professorenkommission ... 80
I. Beteiligungsmodell gem. § 152 UGBE-AT ... 80
II. Gremien im UGBE-BT ... 82
B. Umweltgesetzbuchentwurf der Sachverständigenkommission ... 82
I. Umweltkommission ... 82
II. Beratende Kommissionen ... 84
III. Kommissionen für den Informationszugang ... 85

DRITTER TEIL:
-TYPOLOGISIERUNG-

§ 10 Strukturvergleich ... 87
A. Rechtsgrundlagen ... 87
I. Errichtung ... 87
II. Aufgaben ... 88
III. Zusammensetzung ... 88
IV. Mitglieder ... 89
V. Verfahren und interne Willensbildung ... 90
VI. Zwischenergebnis ... 90
B. Rechtsqualität und organisationsrechtliche Stellung ... 90
C. Binnenverhältnis zwischen den Gremien und dem zuständigen Bundesminister bzw. der zuständigen Behörde ... 91

D. Aufgaben 92
I. Aufgabengebiete 92
II. Mitwirkungsmodelle 92
1. Mitwirkung im Bereich der Normsetzung 92
2. Mitwirkung im Bereich des Verwaltungsverfahrens 93
III. Aufgabentypen 94
1. Beratung 94
2. Faktische Entscheidung 96
3. Rechtlich verbindliche Entscheidung 97
IV. Zwischenergebnis 97
E. Zusammensetzung 98
I. Größe 98
II. Mitgliederstruktur 99
III. Zwischenergebnis 100
F. Mitglieder 100
I. Berufung 100
1. Berufungsverfahren 100
2. Berufungsdauer 101
3. Auswahlkriterien 102
II. Rechtsstellung 102
1. Weisungsfreiheit 102
2. Unabhängigkeit 102
3. Verschwiegenheit 103
4. Vergütung 103
III. Zwischenergebnis 104
G. Verfahren und interne Willensbildung 105
I. Unterausschüsse 105
II. Verfahrenstransparenz 105
III. Beschlüsse 106
IV. Zwischenergebnis 106
H. Kosten 107

VIERTER TEIL:
-VERWALTUNGSRECHTLICHE PROBLEMBEREICHE-

§ 11 Rechtsqualität und organisationsrechtliche Stellung der Gremien 109
A. Problemstellung 109
B. Von den Strukturmerkmalen der Gremien nicht erfüllte rechtliche Organisationsformen 110

I. Privatrechtliche Organisationsformen ... 110
II. Beliehene ... 112
III. Verwaltungshelfer ... 112
IV. Selbständige Behörde ... 112
V. Unselbständiger Teil einer Behörde ... 114
VI. Zwischenergebnis ... 115
C. Von den Strukturmerkmalen der Gremien erfüllte rechtliche Organisationsformen ... 116
I. Nebengeordneter Ausschuß ... 116
II. Teilrechtsfähiger Verband des öffentlichen Rechts ... 116
1.Teilrechtsfähigkeit ... 117
2. Bedenken aus der Literatur ... 117
3. Stellungnahme ... 117
4. Verbandliche bzw. körperschaftliche Struktur ... 119
5. Zwischenergebnis ... 119
III. Ausschuß im Sinne des § 88 VwVfG ... 121
IV. Beirat im Sinne des § 62 GGO I ... 122
D. Ergebnis zu § 11 ... 122
§ 12 Binnenverhältnis zwischen den Gremien und dem zuständigen Bundesminister bzw. der zuständigen Behörde ... 124
A. Veröffentlichung technischer Regeln ... 124
B. Faktische Entscheidungsverantwortung ... 126
C. Kompetenzkonflikte ... 128
§ 13 Rechtsstellung der Gremiumsmitglieder ... 131
A. Weisungsfreiheit ... 131
B. Unabhängigkeit ... 133
§ 14 Rechtsqualität und rechtliche Bedeutung der Voten von sachverständigen Gremien ... 136
A. Technische Regeln ... 136
B. Empfehlungen und Stellungnahmen ... 139
C. Richtlinien des Umweltgutachterauschusses ... 140
§ 15 Rechtsschutz gegen Voten von sachverständigen Gremien ... 142
A. Problemstellung ... 142
B. Rechtsschutzmöglichkeiten ... 142
I. Technische Regeln ... 142
II. Empfehlungen und Stellungnahmen ... 143
III. Richtlinien des Umweltgutachterausschusses ... 144
§ 16 Einbindung von sachverständigen Gremien als Kriterium für die Annahme eines exekutiven Beurteilungsspielraumes ... 146
A. Problemstellung ... 146

B. Rechtsprechung des BVerwG zu exekutiven Beurteilungsspielräumen ... 147
C. Rechtsprechung des BVerfG zu exekutiven Beurteilungsspielräumen ... 149
D. § 43 UGB-KomE ... 150
E. Stellungnahme ... 151
I. Übertragbarkeit der Grundsätze des Wyhl-Urteils ... 151
II. Übertragbarkeit der Rechtsprechung zu Entscheidungen pluralistischer Gremien im Bereich sozialer und kultureller Staatsaufgaben ... 153
III. Grenzen des exekutiven Beurteilungsspielraumes ... 154
IV. § 43 UGB-KomE ... 155

FÜNFTER TEIL:
-VERFASSUNGSRECHTLICHE PROBLEMBEREICHE-

§ 17 Vereinbarkeit der Einbindung von sachverständigen Gremien mit dem Demokratieprinzip ... 157
A. Anforderungen des Demokratieprinzips ... 158
B. Gegenstand notwendiger demokratischer Legitimation ... 159
I. Rechtsprechung des BVerfG ... 160
II. Auffassungen in der Literatur ... 161
III. Stellungnahme ... 162
C. Organisatorisch-personelle demokratische Legitimation ... 166
I. Bezugspunkt der organisatorisch-personellen demokratischen Legitimation bei kollegial strukturierten Gremien ... 166
1. Auffassungen in der Literatur ... 167
2. Stellungnahme ... 168
II. Berufungsverfahren der Gremiumsmitglieder und demokratische Legitimation ... 169
1. Berufung staatlicher Mitglieder ... 170
2. Berufung nicht-staatlicher Mitglieder ... 170
D. Sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation ... 173
I. Begriff und Kennzeichen der ministerialfreien Räume ... 174
II. Ministerialfreie Räume und demokratische Legitimation ... 175
III. Kompensationsmöglichkeiten des durch die ministerialfreien Räume verursachten demokratischen Legitimationsdefizits ... 176
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von ministerialfreien Räumen ... 178
1. Rechtfertigung nach der Verzichtstheorie ... 179

2. Differenzierung nach der politischen Tragweite 180
3. Rechtfertigung durch zwingende sachliche Gründe 182
a) Einbringung speziellen Sachverstandes 182
b) Einbringung beteiligter Interessen 183
c) Erreichung bestmöglicher Effektivität 184
d) Bedenken aus der Literatur 184
e) Stellungnahme 185
§ 18 Vereinbarkeit der Einbindung von sachverständigen Gremien mit dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG 187
§ 19 Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips an die Einbindung von sachverständigen Gremien 190
A. Wesentliche Elemente und Geltungsgrund des Rechtsstaatsprinzips 190
B. Objektiv-rechtliches Effektivitäts- und Rationalitätsgebot 193
C. Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage 195
D. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Zusammensetzung 198
I. Pluralisierung der homogenen Gremien 198
1. Befürworter einer Pluralisierung 199
2. Gegner einer Pluralisierung 200
3. Stellungnahme 201
II. Gewährleistung einer ausgewogenen Zusammensetzung der heterogenen Gremien 203
III. Kein Individualanspruch auf Beteiligung 206
E. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Verfahrenstransparenz 207
I. Formelle Publizität 207
II. Integration gesellschaftlicher Gruppen 208
III. Allgemeine Öffentlichkeit der Sitzungen 208
IV. Veröffentlichung und Begründung der Arbeitsergebnisse 209

Sechster Teil:
-Schluß-

§ 20 Zusammenfassung der Untersuchung 211
A. Einleitung 211
B. Bestandsaufnahme 211
C. Typologisierung 212
D. Verwaltungsrechtliche Problembereiche 213
E. Verfassungsrechtliche Problembereiche 214

Literaturverzeichnis 219