

Deutsche, europäische und internationale Umweltnormung

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard *Stüer* und stud. jur. Caspar David *Hermanns*, Münster/Osnabrück

In einer von Hochtechnologie und stetigem Wandel geprägten Zeit kann der Gesetzgeber nicht mehr alle Einzelheiten regeln. Er ist auf die Unterstützung und Kooperation mit Privaten angewiesen. Ein rechtlich weitgehend noch unerforschtes Feld sind etwa Technische Normen von privaten Norminstituten wie etwa dem DIN und dem VDI. Normung durch Private ist rechtlich unproblematisch, solange sie für den einzelnen keine Rechtswirkungen erzeugt: Die Größe eines DIN A 4-Blattes etwa mag zwar für den Briefverkehr, den Postboten und die Hersteller von Fotokopiergeräten große praktische Bedeutung haben, rechtlich sind solche Normungen aber durchweg ohne Belang. Und das ist auch gut so. Anders verhält es sich da schon, wenn durch Normungen technische Standards oder sogar Risiken und Beeinträchtigungen festgelegt werden, die der Bürger von Rechts wegen hinzunehmen hat. Wenn etwa Umweltnormung zur Umweltnorm gerinnt, dann ist verfassungsrechtlich Vorsicht geboten und der Gesetzgeber gefragt.

Normungen durch Private entfalten für den Bürger keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkungen. Sie erhalten ihre bindende Kraft erst durch einen zusätzlichen Akt: Durch Vertrag, Aufnahme in die Bedingungen einer behördlichen Genehmigung oder Verweisung in einem Gesetz, machte Prof. Dr. Hans-Werner *Rengeling* (Universität Osnabrück) zu Beginn der zweitägigen Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht deutlich. Wie bereits in den vergangenen Jahren¹ hatten sich auch am 12./13.6.1997 mehr als 200 Teilnehmer aus allen Bereichen des Umweltrechts in der Stadt des Westfälischen Friedens versammelt. Dabei traten vor allem die Wechselbeziehungen zwischen der deutschen, europäischen und internationalen Normung in den Vordergrund. Der Themenkreis der Normung werde in der Bundesrepublik Deutschland seit langem erörtert, während in Europa die verfassungs- und umweltrechtlichen Fragen der Normung noch ein Mauerblümchendasein fristen und Normung nur im Zusammenhang mit Wirtschaft und Handel gesehen wird, hob der Direktor des Instituts für Europarecht -Abteilung Umweltrecht -der Universität Osnabrück hervor. Gerade im Hinblick auf ein gemeinsames Europa gewinnen Techniknormen eine immer größere Bedeutung. Lag der Anteil der europäischen Normen 1984 noch bei 10 %, sind es heute schon 54 %. Demgemäß wurde zur Harmonisierung des gemeinsamen Marktes auch das Verfahren nach der "Neuen Konzeption" eingeführt, bei der der Gemeinschaftsgesetzgeber nur noch abstrakte Leistungsanforderungen festlegt und hinsichtlich ihrer

¹ Zu den vier vorangehenden Osnabrücker Gesprächen vgl. Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft, Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht, 1993; Stüer, NVwZ 1993, 456; Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, 1994; Stüer, ET 1994, 159; Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, 1996; Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Deregulierung, 1997; Stüer, DVBl. 1996, 847.

Spezifizierung auf europäische Techniknormen verweist. Dieses Gemeinschaftsrecht muß in nationales Recht überführt werden, indem der nationale Gesetzgeber die Richtlinie in ein formelles Gesetz und die nationale Normungsorganisation die europäische Techniknorm als nationale Norm aufnimmt. Im Bereich der Normung scheint, wie *Rengeling* feststellte, "eine umgekehrte Wesentlichkeitstheorie" vorzuherrschen. Nicht mehr der Inhalt des Gesetzes, sondern der Inhalt der Norm sei wesentlich.

Das Verhältnis von Normung und Umwelt

Der Direktor des DIN Deutsches Institut für Normung e.V. Prof. Dr. Ing. Helmut Reihlen (Berlin) erinnerte an den volkswirtschaftlichen Nutzen von Normungen. Rationalisierung, Qualität und Verständigung, Verbraucherschutz, Arbeitsschutz und Umweltschutz. "Normung schafft Vertrauen in komplexe Systeme. Normen öffnen Märkte und gelten als anerkannte Regeln der Technik", warb Reihlen, zugleich Vizepräsident der Internationalen Organisation für Normung (ISO, Genf) die Vorzüge von Techniknormen. Normen seien heute zwar unverzichtbar, doch gerade deshalb bedürfe es beim Normungsprozeß einer sorgfältigen Bewertung und Abwägung der zeitlich und räumlich weitreichenden Folgen auf Umwelt und Gesellschaft. Zugleich legte *Reihlen* ein Bekenntnis dafür ab, daß die von der Bundesregierung anerkannte deutsche Normungsorganisation DIN faire Verfahrensregelungen anwende und öffentliche Belange berücksichtige. Daher erübrige es sich auch, mit dem "schwerem Geschütz" der Rechtsetzung aufzufahren, solange die Funktion der Normung zufriedenstellend erfüllt werde. Zugleich verwies der Direktor des DIN allerdings auf die eigenständige Rolle seiner Organisation: "Wir wollen Partner des Staates bei der Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung sein, nicht abhängiger Handlanger seiner Verwaltung."

Ähnlich äußerte sich Prof. Dr. Jürgen *Salzwedel* (Universität Bonn), der bemängelte, daß die vom Gesetzgeber erlassenen Umweltnormen kaum Aussagen über das Maß des gebotenen Gesundheits- und Umweltschutzes trafen und außerdem durch die häufige Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in hohem Maße konkretisierungsbedürftig seien, was der Wasserrechtler anschaulich am Beispiel der Trinkwasserverordnung verdeutlichte. Deshalb setze der Vollzug des Umweltrechts den Zugriff auf untergesetzliche Regelungen voraus, was den Gesetzgeber dazu veranlaßt habe, die Ausfüllung seiner unbestimmten Regelungen den Verordnungsgebern zu überlassen. Damit die Realität nicht verlorengehe, müsse das untergesetzliche Regelwerk einen weiten Anpassungsspielraum behalten.

Ministerialdirigent a.D. Dr. Gerhard *Feldhaus* (Bonn) verwies auf die neuen Herausforderungen des Europarechts etwa durch die erforderliche Umsetzung der IVU-Richtlinie. Der integrative Ansatz dieser Richtlinie erfordere eine Gesamtbewertung der Anlage unter allen relevanten

Umweltaspekten. Des weiteren seien aufgrund der Kompliziertheit der Richtlinie brauchbare rechtliche Maßstäbe in Form konkreter Betreiberpflichten und ganzheitlich orientierter Zielwerte schwer vorstellbar, wie Horst *Sendler*, der ehemalige Präsident des BVerwG (Berlin) in seinem Diskussionsbeitrag hervorhob. Allerdings könnten die notwendigen Kriterien, so *Feldhaus*, durch technische Normen geschaffen werden, deren Flexibilität die Bewertung technisch komplizierter Sachverhalte unter Umständen ermögliche. Andererseits dürfe der Staat auch nicht in das andere Extrem verfallen und sich der Bestimmung der Schutzprofile entledigen.

Den Entlastungseffekt von technischen Umweltnormen konnte Vizepräsident Dipl.-Ing. Hans-Joachim *Seyfert* vom Deutschen Institut für Bautechnik (Berlin) bestätigen. Insbesondere die technischen Normen für die Verwendung von Bauprodukten brächten erhebliche Beweiserleichterungen, zumal die ganz überwiegende Zahl der Landesbauordnungen entsprechende Normverweise enthielte. Allerdings sollten sich nach Ansicht von Prof. Dr.-Ing. Horst *Bossenmayer* (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg) diese Verweisungen allein aus Gründen der Gefahrenabwehr ergeben, da der Staat nur öffentlich-rechtliche Maßgaben in die Regeln einbringen sollte.

Öko-Audit und Ökobilanzen

Das "Öko-Audit", ein neuartiges, vor allem im britischem Rechtskreis entwickeltes Instrument des Umweltmanagements, basiert auf einer freiwilligen Überprüfung von Betrieben nach den Maßstäben der 1993 in Kraft getretenen Öko-Audit-Verordnung, wie Dr. Michael *Lange* (Bayer AG, Leverkusen) berichtete. Allerdings entbinde die Teilnahme an einem Audit-Verfahren nicht von staatlichen Kontrollen. So läge der offenkundige Nutzen auch nicht etwa nur darin, daß die Verantwortlichen nun ruhig schlafen könnten oder das Öko-Audit gerichtsfest sei. Die nicht unerheblichen Kosten von 2,7 Mio. DM würden sich für die Bayer AG jedoch langfristig nicht zuletzt in entsprechenden Imagevorteilen niederschlagen.

Deutliche Kritik an dem DIN äußerte Dr. Siegfried *Waskow* vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bonn). Durch die kalte Küche wurden die Grundsätze des Staates abserviert, meinte der Regierungsdirektor, wobei er darauf verwies, daß das DIN das bestehende Modell des Öko-Audit nicht in die internationale Diskussion habe einfließen lassen. So bestehe die Gefahr, daß Deutschland über den internationalen Weg unter Druck gerate und schon bald die Verordnung zum Öko-Audit wieder geändert werden müsse. Deshalb sei es dringend notwendig, die Gesetzmäßigkeit der innerstaatlichen Normung auch für die Erarbeitung von europäischen und internationalen Verhandlungspositionen des Gesetzgebers gelten zu lassen.

Die Bedeutung von Ökobilanzen stellte Dr. Silvia *Grund* von der Mannesmann AG (Düsseldorf) dar. Derzeit werde zwar noch eine bunte Mischung verschiedenartigster Untersuchungen unter dem Begriff der Ökobilanz subsumiert, doch brächten Ökobilanzen prinzipiell auch Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Allerdings müsse man immer den jeweiligen Ansatz unterscheiden. So verfolgten unternehmens- und öffentlichkeitsbezogene Ökobilanzen unterschiedliche Ziele und seien deshalb auch zumeist nicht miteinander vergleichbar. Vor einer Ausweitung der Anwendung von Ökobilanzen bestehe daher vor allem hinsichtlich der Maßstäbe und Standards ein erheblicher Diskussionsbedarf. Den kritischen Einwand von Rechtsanwalt Georg *Schareck* (Frankfurt/M.), wegen ihrer geringen Nachvollziehbarkeit müsse der Sinn von Ökobilanzen überhaupt in Frage gestellt werden, ließ *Grund* nicht gelten. Ökobilanzen würden zumindest immer vorhandene Verbesserungspotentiale bei Produkten aufzeigen, was eine Ökobilanz allein aus betriebswirtschaftlichen Gründen rechtfertige.

Verfassungsrechtliche und gemeinschaftsrechtliche Beurteilung

Den verfassungsrechtlichen Rahmen für das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung bildet das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip. Infolge seiner grundrechtlichen Schutzpflichten könne der Staat sich dieser Verantwortung nicht durch die Übertragung der Normung auf Private ganz entziehen, machte Prof. Dr. Martin *Schulte* (Technische Universität Dresden) gleich zu Beginn seiner Ausführungen deutlich. Zugleich sprach er sich für eine sachgerechte Kooperation zwischen dem Staat und den privaten Normungsinstituten aus, wobei er als Maßstäbe das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip heranzuziehen seien. Auch wenn dem Staat die Sachkompetenz für eine materielle Steuerung technischer Prozesse zumeist fehle, komme der Steuerung von Organisation und Verfahren des Normgebungsprozesses doch besondere Bedeutung zu. Daher sei aus rechtsstaatlichen Gründen auch eine Begründung für den Erlaß technischer Normen erforderlich. Dem stimmte insbesondere Dr. Wolfgang van *Rienen* (Bonn) zu, der ebenfalls die derzeit fehlende Transparenz bemängelte. Dies wies *Reihlen* dagegen zurück: Normen sind doch keine Lehrbücher, wo noch Erwägungsgründe Platz hätten.

Prof. Dr. Thomas von *Danwitz* (Ruhruniversität Bochum) hob unter den europarechtlichen Aspekten der Umweltnormung vor allem das sog. Schutzklauselverfahren hervor, das allerdings nicht das Effektivitätsniveau nationaler Beanstandungs- und Kontrollmechanismen erreiche. Da die Kommission jedoch die Letztverantwortung für die Entscheidung im Schutzklauselverfahren trage, sei insbesondere im Hinblick auf die bisherigen praktischen Erfahrungen von der prinzipiellen Eignung des Verfahrens auszugehen. Unabhängig davon sei aber zumindest dann eine Ermächtigung für die vertragliche Delegation der technischen Normsetzung erforderlich, wenn

echte Regelungsbefugnisse offen delegiert werden sollen. Eine allgemeine Delegationsermächtigung außerhalb dieser Bereiche sei aber nicht erforderlich.

Prof. Dr. Christoph *Engel* (Universität Osnabrück) sprach sich dafür aus, die Normung so nah wie möglich an der Verfassung zu orientieren, wobei gleichzeitig das politisch Mögliche zu optimieren sei. Dementsprechend müsse nicht nur auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene die Normung legitimiert sein, wie Prof. Dr. Albrecht *Weber* (Universität Osnabrück) hinzufügte. Auch reicht nach Auffassung von Prof. Dr. Reimer *von Borries* vom Bundesministerium für Wirtschaft (Bonn) allein die Praktikabilität der Normung aus rechtsstaatlicher Sicht nicht aus. Vielmehr sei zwischen den Alternativen der starren Verweisung und der sich als schwierig erweisenden Inkorporation abzuwägen.

Am Ende waren sich die Tagungsteilnehmer einig, daß auf technische Regelsetzung nicht verzichtet werden könne. Zugleich aber muß der Gesetzgeber in grundrechtsrelevanten Bereichen Maßstäbe setzen. Tröstlich zu wissen: Der gute alte DIN A 4-Bogen von 80 Gramm-Papier oder auch die Maß beim Münchner Oktoberfest haben noch lange nicht ausgedient. Aber dort, wo technische Normung in Bürgerrechte eingreift und die technische Normung zur verbindlichen Norm wird, muß der Segen des Gesetzgebers höhere Weihen verleihen. Das stellt die deutsche, europäische und internationale Umweltnormung aber auch den Gesetzgeber vor durchaus spannende Aufgaben.