

Deutsche, europäische und internationale Umweltnormung

Fünfte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht am 12./13.

Juni 1997

„Wesentlich ist nicht mehr das, was im Gesetz steht, sondern das, was in den Normen verfaßt wird“. Mit diesen Worten leitete Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling (Universität Osnabrück) die Fünften Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht ein, zu der er als Direktor des Instituts für Europarecht eingeladen hatte. In einer Zeit, in der ständig neue Technologien entwickelt werden würden, schaffe es der Gesetzgeber nicht mehr, alle Einzelheiten des Technik- und Umweltrechts zu regeln. Er sei daher auf Unterstützung und Kooperation mit Privaten angewiesen. Technische Normen würden von privaten Normungsinstitutionen, wie dem DIN und dem VDI erstellt, entfaltetenn aber für sich keine Bindungswirkung. Ihre bindende Kraft erhielten sie nämlich erst durch einen anderen Akt - durch einen Vertrag, durch Aufnahme in die Bedingung einer behördlichen Genehmigung oder durch Verweisung in einem Gesetz. Daher seien Normen für sich genommen nur ein Angebot, von dem in ihnen verarbeiteten Sachverstand Gebrauch zu machen. Folglich stelle sich die Frage, ob und in welchem Umfang Rechtsfolgen an die Beachtung und Nichtbeachtung der in den Normen festgelegten Spezifikation geknüpft werden können, wenn der Gesetzgeber auf sie verweise. Doch auch im Hinblick auf ein gemeinsames Europa gewannen Techniknormen eine immer größere Bedeutung. Lag der Anteil an europäischen Normen 1984 noch bei 10 %, seien es heute schon 54 %. Demgemäß werde zur Harmonisierung des gemeinsamen Marktes auch das Verfahren nach der „Neuen Konzeption“ eingeführt, bei der der Gemeinschaftsgesetzgeber nur noch abstrakte Leistungsanforderungen festlege und hinsichtlich ihrer Spezifizierung auf europäische Techniknormen verweise. Dieses so geschaffene gemeinschaftliche Recht müsse dann ins nationale Recht überführt werden, indem der nationale Gesetzgeber die Richtlinie in ein formelles Gesetz und die nationale Normungsorganisation die europäische Techniknorm als nationale Norm aufnehme. Dabei seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, von der Einhaltung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen bei solchen Erzeugnissen auszugehen, die mit einer Konformitätsbescheinigung versehen sind, wenn die Übereinstimmung mit den in der Richtlinie genannten technischen Normen bestätigt wird¹. Die Behörden der Mitgliedstaaten haben

¹

Leitlinien der „Neuen Konzeption“ vom 7.5.1985, ABLEG Nr. C 136 vom 4.6.1985, Abschn. V Ziff. 1lit.a.

deshalb von vornherein bei einem normgemäßen Produkt von dessen Verkehrsfähigkeit auszugehen.

Ob sich die europäischen Normungsinstitute damit zum Gesetzgeber gemausert haben und welche gemeinschaftsrechtliche Bedenken bestehen, diese Fragen der Umweltnormung seien von höchster Aktualität. In den meisten Köpfen seien sie allerdings genausowenig vorhanden wie die Frage, ob die Aufwertung der technischen Normung noch mit dem deutschen Verfassungsrecht vereinbar sei. Probleme, auf die die fünften Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht auf Einladung von Rengeling

Antworten zu geben versucht haben

Normung und Umweltrecht

„In dieser von der Technik geprägten Welt, will man nicht auf sie verzichten“ mit diesen Worten leitete Prof. Dr.-Ing. Sc. D. Helmut Reihlen (Institut für Normung e.V., Berlin) seinen Vortrag über die europäische und internationale Normung mit ihren Einwirkungen auf das deutsche Recht ein. So beschrieb er die Situation Deutschlands treffend mit einem Zitat aus dem zweiten Kapitel des Mosesbuches „Und Gott, der Herr, nahm den Menschen und setzte ihn in den Garten Eden, daß er ihn bebaute und bewahrte“. Diese heikle Balance sei in Gefahr. Es bedürfe deshalb einer sorgfältigen Bewertung und Abwägung der zeitlich und räumlich weitreichenden Auswirkungen auf die Gesellschaft und Umwelt. Hier könnten technische Normen helfen, da sie flexibel seien und schnell an technische Entwicklungen angepaßt werden können. Umweltstandards wie z.B. der „Stand der Technik“ würden durch diese Normen bestimmt und aktualisiert. Für Behörden und Gerichte wären Orientierungsmaßstäbe gegeben, welche dann eine widerlegbare Vermutung für normkonform produzierende Hersteller begründen würden, die gesetzlichen Anforderungen erfüllt zu haben. Wer die Anforderungen des Gesetzes auf andere Weise als die in der Norm beschriebene erfülle, sei aber ebenfalls frei, dieses zu tun.

Angesichts dieser Wirkungen sei es zweckmäßig gewesen, das Verhältnis zwischen Staat und Normung zu klären. Im 1975 abgeschlossenen Normenvertrag erkenne die Bundesregierung daher das DIN als zuständige Deutsche Normorganisation an. Das DIN habe sich verpflichtet, so Reihlen, in seiner Tätigkeit öffentliche Belange zu berücksichtigen, faire Verfahrensregeln zu praktizieren und die Öffentlichkeit zu informieren.

Mit dem „schweren Geschütz“ der Rechtsetzung solle man nur auffahren, so betonte Reihlen, wenn die übertragenen Aufgaben nicht mehr zufriedenstellend erfüllt werden würden, denn es

sei die Königsidee der Normungsinstitute gewesen, die notwendigen Standards nicht von oben herab zu oktroyieren. "Wir wollen Partner des Staates in Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung sein, nicht abhängiger Handlanger seiner Verwaltung."

In diesem Sinne erhielten die vom Gesetzgeber erlassenen Umweltnormen von Prof. Dr. Jürgen Salzwedel (Universität Bonn) schlechte Zensuren. Denn diese enthielten kaum Aussagen über das Maß des gebotenen Gesundheits- und Umweltschutzes, legten meist unbestimmte Rechtsbegriffe fest und seien außerdem noch höchst konkretisierungsbedürftig. Bei den Vollzugsbehörden würden sie, wie er anschaulich am Beispiel der Trinkwasserversorgung demonstrierte, verzweifelte Suchprozesse auslösen, die dann trotz aller Auslegungskunst nicht zu eindeutigen Ergebnissen führen würden. Aber auch die mit Vorschußlorbeeren versehene „Neue Konzeption“ sei im Bereich der Wasserversorgung kläglich gescheitert. Anstatt Entwicklung sei - zumindest im Wasserrecht - vorerst eine Stagnation des Normprozesses festzustellen. So sei es auch nicht verwunderlich, daß in der Frage, wieviel Gesundheitsschutz mit welchen Sicherheitkoeffizienten gewahrt werde, die Aussagen von Umweltnormen grotesk überschätzt werden. Um den Anschluß an die Realitäten wieder zu finden müsse daher jedenfalls das untergesetzliche Regelwerk ein hohes Maß an Anpassungsspielräumen behalten. Der Normvollzug sollte sich wieder mehr an dem des preußischen Verwaltungsrechts orientieren.

Kritische Töne zur Beschränkung auf Generalklauseln wurden vom Rechtsanwalt Ministerialdirektor a.D. Dr. Gerhard Feldhaus (Normausschuß Grundlagen des Umweltschutzes Bonn) geäußert, der, wie schon Salzwedel, darauf hinwies, daß ein zügiger und rechtssicherer Verwaltungsvollzug möglichst auf meßbare Größen reduzierte Bewertungsmaßstäbe und Handlungsanweisungen bedürfe. Eine ganz neue Herausforderung in dieser Hinsicht könne sich aus der Umsetzung der IVU-Richtlinie ergeben. Der integrative Ansatz dieser Richtlinie erfordere deshalb gerade eine Gesamtbewertung der Anlage unter Berücksichtigung aller relevanter Umweltaspekte. Wegen der Kompliziertheit seien brauchbare rechtliche Maßstäbe in Form konkreter Betreiberpflichten und am Ganzen orientierter Zielwerte schwer vorstellbar, wie Horst Sandler (Präsident des Bundesverwaltungsgerichts a. D., Berlin) in seinem Diskussionsbeitrag hervorhob. Die notwendigen Kriterien könnten aber durch Normen geschaffen werden. In ihrer Flexibilität sieht Feldhaus die Chance auch solche komplexen technischen Sachverhalte zu bewerten.

Der Staat dürfe aber in seiner Sucht nach Schlankheit nicht seine eigenen Grundlagen zerstören. Das System der Normung könne nur funktionieren, wenn jeder seine Rolle voll

spiele und der Staat das Schutzprofil bestimme. So müsse der Staat seine Unabhängigkeit wahren und notfalls auch eigene Regelungen treffen können. Eine Schwachstelle sei diesbezüglich auf der europäischen Ebene auszumachen, wo die Kommission ihre Steuerungsfunktion nicht richtig nachkomme. So erfolge beispielsweise keine nachträgliche Überprüfung der Normung durch die Kommission.

Als letzter Weg bleibe daher nur die Möglichkeit, so Feldhaus, die Verbindlichkeit herunterzustufen, dies würde aber weder der Rechtsicherheit noch dem Umweltschutz genügen.

Normung und spezielle Anwendungsbereiche

Das „Öko-Audit“, ein neuartiges Instrument, das auf einer freiwilligen Überprüfung des Managements und des Betriebes nach Maßstäben der am 13.07.1993 erlassenen Verordnung basiert, erläuterte Dr. Peter-Michael Lange (Bayer AG, Leverkusen). Dabei ging er auch auf den Ablauf einer aufgrund des Öko-Audit-Verfahrens durchgeführten Überprüfung, die bei der Bayer AG für das Stammwerk Kosten in Höhe von ca. 2,7 Mill. DM auslöste, ein. Wesentlich sei, daß die Teilnahme an einem Audit-Verfahren behördliche Überwachungsmaßnahmen nicht überflüssig mache, sondern dieses Instrument vielmehr der Unternehmenswerbung diene². Hierbei sei wiederum in Bezug auf das Exportaufkommen zu berücksichtigen, daß die Zertifikate auch international Anerkennung finden müssen, um den Unternehmen einen Anreiz zu geben, sich einer solchen Überprüfung zu unterziehen. Auf internationaler Ebene hänge die Anerkennung deutscher Zertifikate faktisch davon ab, daß das deutsche Akkreditierungssystem im Rahmen eines multilateral agreements (MLA) anerkannt sei. Ein konkreter Nutzen dieser Investitionen sei zwar nicht festzustellen, doch zum einen könnten die Verantwortlichen im Sinne von § 52 BImSchG nun „ruhig schlafen“ und zum anderen sei das Unternehmen auch „gerichtsfest“.

Harsche Kritik an dem DIN äußerte dagegen RD Dr. Siegfried Waskow (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn). „Durch die kalte Küche wurden die Grundsätze des Staates abserviert“, da das DIN das bestehende Modell des Öko-Audits nicht in die internationale Diskussion einfließen lassen habe. So bestehe die Gefahr, daß Deutschland über den internationalen Weg so unter Druck gerate und schon bald die Verordnung zum Öko-Audit wieder geändert werden müsse. Deshalb bestehe die dringende

² keine Produktwerbung damit möglich .

Notwendigkeit, die „Gesetzmäßigkeit der innerstaatlichen Normung auch für die Erarbeitung von europäischen und internationalen Verhandlungspositionen des Gesetzgebers gelten zu lassen.

Der Begriff „Ökobilanz“ sei aus dem deutschen Sprachraum nicht mehr wegzudenken. Das Themenspektrum das unter diesem Begriff subsumiert werde, erstreckte sich dabei, wie Dr. Silvia Grund (Mannesmann AG, Düsseldorf) kenntnisreich erläuterte, in bunter Mischung von Untersuchungen aus dem Bereich der Abfallwirtschaft, über den Einsatz von Rapsöl bis zum Weißblechrecycling. Das Ziel von Ökobilanzen sei es, Produkte in ihrem Werdegang zu untersuchen. Bisher seien aber weder die Wirkungsabschätzung, noch die Auswertung geklärt, so daß noch ein großer Entwicklungs- und Standardisierungsbedarf bestehe. Ihre Hoffnung richte sich dabei auf konkrete Normen, die aber zur Zeit noch in der Entwicklungsphase seien. Doch so schwierig es auch sein mag, Ökobilanzen komplett darzustellen und eine gewisse Vereinheitlichung zu erreichen, so müssen doch zumindest ihr Verfahren einheitlich sein.

Der Kritik von RA Georg Schareck (Frankfurt/M.) hinsichtlich der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit von Ökobilanzen, hielt sie entgegen, daß man den Lebensweg der Produkte schon im Hinblick auf immer vorhandene Verbesserungspotentiale verfolgen sollte. Dabei müsse allerdings der Fehler vermieden werden, die Ökobilanz als ein absolutes Ergebnis darzustellen, denn sie sei eben keine mathematische Formel.

Insbesondere im Produktrecht sei die Entlastungsfunktion der Umweltnormen besonders augenfällig, allerdings weniger im nationalen Bereich, als vielmehr mehr auf der Ebene der EG-Rechtsetzung, wie Vizepräsident Dipl.-Ing. Hans-Joachim Seyfert (Deutsches Institut für Bautechnik, Berlin) zu berichten wußte, wobei er speziell auf Normen einging, die für die Verwendung von Bauprodukten nach den Landesbauordnungen und der Bauproduktenrichtlinie maßgeblich sind. Auch hier sei die rechtliche Bedeutung der technischen Normen darin zu sehen, daß sie erhebliche Beweiserleichterungen brächten. So werde im Bereich der Landesbauordnungen zu 90 % mit Normenverweisen gearbeitet. Einschränkend machte aber Ministerialrat Prof. Dr.-Ing. Horst Bossenmayer (Wirtschaftsministerium Baden- Württemberg, Stuttgart) geltend, daß auf technische Normen nur dann im Ordnungsrecht verwiesen werden sollte, wenn die Normen eine Gefahrenabwehrfunktion entfalten sollten, so daß der Staat nur öffentlichrechtliche Maßgaben in das Recht einbringen sollte. Regeln, die nicht in diesen Bereich fallen, sollten daher nicht vom Gesetzgeber übernommen werden.

Verfassungsrechtliche und gemeinschaftsrechtliche Beurteilung

Staatliche Steuerung auf der einen und gesellschaftliche Selbstregulierung auf der anderen Seite - inwieweit darf und kann die private Umweltnormung zur Entlastung des Staates beitragen. Der verfassungsrechtlichen Rahmen für die Übernahme von Verantwortung werde durch das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip gebildet. Der Staat habe grundrechtliche Schutzpflichten und kann sich nicht dieser Verantwortung durch Übertragung der Normung auf Private entziehen. Insoweit gehe es wie, Prof. Dr. Martin Schulte (Technische Universität Dresden) verdeutlichte, um eine am Rechtsstaats- und Demokratieprinzip orientierte, sachgerechte Kooperation zwischen dem Staat und den Privaten. Die staatliche Kontrolle stelle dabei die „conditio sine qua non“ für die Legitimation der Normung dar.

Vermag die materielle Steuerung auch nur begrenzt möglich sein, da dem Staat die notwendige Kompetenz fehle, so komme doch der Steuerung von Verfahren und Organisation eine besondere Bedeutung zu. Es gehe also zum einen um eine ausgewogene Repräsentation der interessierten und betroffenen Kreise und zum anderen um die Erhöhung der Transparenz des Normgeschehens.

Dem schloß sich in der Diskussion Dr. Wolfgang van Rienen (Bonn) an, der ebenfalls vor allem bei der Transparenz Nachbesserungsbedarf sah, da viele Entscheidungen der Normausschüsse nur eingeschränkt zugänglich seien und Einzelheiten in den Normen ohne Erläuterung oder Begründung geregelt werden würden. Diese Kritik wies Reihlen dagegen strikt zurück. „Normen sind doch keine Lehrbücher, wo auch noch Erwägungsgründe Platz hätten“. Trotzdem sieht auch Schulte aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten das Erfordernis einer Begründung für den Erlaß technischer Regeln.

Die Frage der Repräsentation stelle sich demgegenüber mehr auf europäischer Ebene. Eine Gemeinschaft ohne Handelsschranken müsse zwangsläufig auch eine Gemeinschaft sein, die den Arbeitnehmer-, Verbraucher- und Umweltinteressen ohne nationale Unterschiede Rechnung trage. Da das DIN das Zugangsmonopol zur europäischen Normung habe, würden aber Aspekte auf den Weg nach Europa schnell verloren gehen. Der Pluralismus könne allein durch die territoriale Repräsentation nicht gewahrt werden. Dennoch sei, so Schulte, die immer wieder geäußerte Kritik an der Organisation des europäischen Normungsprozesses, insbesondere am Prinzip der territorialen Repräsentation, unbegründet.

Die Bindungswirkung der technischen Normung nach der „Neuen Konzeption“ sei grundsätzlich auf eine widerlegliche Vermutung beschränkt, wie Prof. Dr. Thomas von Danwitz (Ruhr-Universität Bochum) hervorhob. Die Widerlegbarkeit der Normen nach der

„Neuen Konzeption“ beschränke sich jedoch auf das objektive Verfahren der Normprüfung und das sogenannte Schutzklauselverfahren. Das Schutzklauselverfahren könne dabei aber nicht das Effektivitätsniveau nationaler Beanstandungs- und Kontrollmechanismen erreichen. So stelle die Umkehrung der Mehrheiten in diesem Verfahren ein strukturelles Defizit dar, das die Gefahr einer Absenkung von Sicherheitsanforderungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner nicht ausschliesse. Da die Kommission jedoch die Letztverantwortung für die Entscheidung im Schutzklauselverfahren trage, sei auch gerade nach den bisherigen praktischen Erfahrungen von der prinzipiellen Eignung des Verfahrens auszugehen³ vorgenommen.

Fraglos bedürfe die Delegation von vertraglich vorgesehenen Befugnissen einer besonderen Ermächtigung. Dieser bedürfe es aber nur bei einer sogenannten offenen Delegation „echter“ Regelungsbefugnisse. Die Kommission gebe den Normungsinstituten einen inhaltlich hinreichend genau umgrenzten Normungsauftrag. Kommission und Mitgliedstaaten ständen aufgrund der vorgesehenen Normprüfungs- und Schutzklauselverfahren auch Kontrollbefugnisse zur Verfügung, um die Einhaltung ihrer Vorgaben zu überwachen. Insoweit bestehe, so von Danwitz, kein Erfordernis für eine Delegationsermächtigung.

Die Frage, ob “die Deutschen krank seien, weil sie den Skeptiker mimen oder vielleicht doch Europa krank sei”, stellte Prof. Dr. Christoph Engel (Universität Osnabrück) in den Raum. Seiner Ansicht nach müsse die Normung so nah wie möglich an der Verfassung orientiert und gleichzeitig das politisch Mögliche optimiert werden. Dementsprechend müsse nicht nur auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene die Normung legitimiert sein, wie Prof. Dr. Albrecht Weber (Universität Osnabrück) zutreffend bemerkte. Dem fügte Prof. Reimer von Borries (Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn) hinzu, daß allein die Praktikabilität der Normung aus rechtsstaatlicher Sicht nicht ausreiche, vielmehr sei zwischen den Alternativen der starren Verweisung und der sich als schwierig darstellenden Inkorporation abzuwägen.

Wer hinsichtlich der Normung staatsrechtlich beunruhigt ist, kann durch die nachträgliche gesetzliche Legitimation beruhigt werden. Wie im Familienrecht, wo die unehelichen Kinder im nachhinein legitimiert werden, nimmt auch hier der Gesetzgeber die Normen nachträglich in seinen Willen auf. So stimmten die Teilnehmer auch darin überein, daß auf technische Regelsetzung letztlich nicht verzichtet werden könne, denn einerseits müsse der Gesetzgeber

³ bei 100 Einwendungen gegen Normen der Spielzeugrichtlinie wurden in 97 Fällen Änderungen

entlastet und andererseits die technische Entwicklung gefördert werden. Eine gesetzliche Regelung der Normung wurde daher auch folgerichtig abgelehnt, zumal sie nur in der Lage wäre, deklaratorisch die demokratischen Mindeststandards festzuschreiben.

Caspar David Hermanns und Dietmar Hönig, Osnabrück