

„Kompetenz und Wettbewerbsfähigkeit als
Kernbestandteile des integrierten
Umweltschutzes in der Industrie“
Statement

Scheel, Kurt-Christian

Veröffentlicht in:
Jahrbuch 2000 der Braunschweigischen
Wissenschaftlichen Gesellschaft, S.279-283



J. Cramer Verlag, Braunschweig

DR. KURT-CHRISTIAN SCHEEL, Berlin

„Kompetenz und Wettbewerbsfähigkeit als Kernbestandteile des integrierten Umweltschutzes in der Industrie“

Statement

Hannover, 16. 11.2000*

I. Einleitung

Das Thema „Integrierter Umweltschutz: Europäische Anforderungen und technische Realisierbarkeit“ ist geeignet, jenseits der Hitze tagespolitischer Debatten einmal den Blick darauf zu lenken, dass es im Dialog zwischen Juristen und Technikern immer wieder notwendig ist, sich über unterschiedliche Vorverständnisse zu verständigen. Das Thema ist hierfür geradezu ein Lehrbuchbeispiel. In der juristischen Welt der Begriffe verbindet sich mit dem Wörtchen „integriert“ eine Forderung. Die Technik beschreibt mit diesem Adjektiv eine Form der Lösung von Problemen.

Zwei Beispiele mögen das verdeutlichen:

Produktdesign ist in der heutigen Welt nicht vorstellbar ohne die Berücksichtigung von Forderungen des Umweltschutzes. Diese müssen mit anderen Forderungen, wie Qualität, Preis und Gebrauchstauglichkeit, zum Ausgleich gebracht werden. Dafür bedarf es einer Sichtweise auf das Ganze. Diese kann durch juristische Mittel gefordert werden, umsetzen muss sie die Technik. Die Frage ist nicht eine des „ob“, sondern des „wie“. Untechnisch gesprochen ist ein Produkt immer „integriert“, wenn es wettbewerbsfähig ist: nämlich den Anforderungen von Markt und Gesellschaft genügt.

Beispiel Zulassung von Industrieanlagen: Es ist eine Binsenweisheit, dass die Emissionen einer Anlage in verschiedene Medien im Zusammenhang miteinander stehen. Auch hier muss die Auslegung der Anlage selbstverständlich alle Emissionen im Blick haben. Forderungen des Umweltschutzes sind unter anderem mit der Arbeitssicherheit, nicht zuletzt aber auch den Forderungen nach Profitabilität des Betriebes „integriert“ auszubalancieren. Auch hier gibt die Rechtsordnung Maßstäbe vor, insbesondere durch Grenzwerte. Allerdings ist ein Grenzwert notwendig auf Emissionen in eines der Medien bezogen. Wann ist ein Grenzwert „integriert“? Aus Sicht der Technik kann die Anlage nur als Ganzes gesehen werden. Ein Grenzwert ist demgegenüber „technikblind“: Das „wie“ der Einhaltung – mit allen Konsequenzen – interessiert nicht.

Forderungen des Rechts sind partikular: nämlich auf ein konkretes Problem bezogen. Die Technik ist aber notwendig „integriert“: Lösungen und ihre Probleme hängen zusam-

* Statement abgegeben beim 3. Colloquium der Kommission „Recht und Technik“ der Braunschweigischen Wissenschaftlichen Gesellschaft

men. In der Optimierung der Einzellösungen verwirklicht sich die Kompetenz der Industrie. Es ist zu fragen, ob das europäische Recht unter der Flagge des integrativen Umweltschutzes neue Wege öffnet, diese Lösungskompetenz zur Geltung zu bringen.

II. Europäische Anforderungen

Es scheint, als habe den integrierten Umweltschutz erst die EU entdeckt. Die Schärfe der Kontroverse um den integrativen Ansatz der IVU-Richtlinie scheint die Vermutung nahe zu legen, dass dem deutschen Anlagenzulassungsrecht eine Segnung zu Teil wird, der es bis dato entraten musste. Und die integrierte Produktpolitik räumt endlich auf mit der Umweltvergessenheit nationaler produktbezogener Regelungen. Scheinbar ist die EU besser als die im historisch-hergekommenen verhafteten nationalen Rechtsordnungen in der Lage, auf der Klaviatur politisch korrekter, um nicht zu sagen modischer Begrifflichkeiten zu spielen. Dem Europarecht ist aber die nüchterne Frage zu stellen, ob es das Versprechen einlösen kann, durch eine rationale „integrierte“ Sicht die Anforderungen von Markt und Gesellschaft besser zum Ausgleich bringen zu können als das deutsche Recht.

Beispiel Integrierte Produktpolitik:

Unter dem Schlagwort Integrierte Produktpolitik versucht die Generaldirektion „Umwelt“ der EU-Kommission, Umweltschutzaspekte zu einem Kernbestandteil aller Produktregulierungen zu machen. Je nach Lage drohend oder beschwichtigend weist sie auf einen umfangreichen „Instrumentenkasten“ hin, der von der Pflicht zur Beteiligung von Umweltverbänden an der Normung bis zur umfassenden Regelung der in das Produktdesign einzubeziehenden Umweltaspekte einschließlich einer Pflicht zur Durchführung umfassender Ökobilanzen reicht. Konkrete Vorschläge sind noch nicht auf dem Tisch. Wie wurden Anforderungen an Produkte aber bisher in Deutschland geregelt? Schon seit Erlass des Maschinenschutzgesetzes am 24. Juni 1968 ist der Schutz von Sicherheit und Gesundheit von Arbeitnehmern und Dritten nach dem Stand der Technik eine ordnungsrechtliche Pflicht der Hersteller bzw. Importeure der meisten Industrieprodukte. Der Schlüsselbegriff des Standes der Technik verweist auf freiwillig anzuwendende private technische Normen und verknüpft so die normative Anforderung mit einem faktisch feststellbaren Stand der Entwicklung des technisch Möglichen. Der Stand der Technik beschreibt das Regelungsziel einer, untechnisch gesprochen, „fortschrittlichen Üblichkeit“. Diese wird für jeden auf den Markt Tre tenden zur Norm. Für den Juristen entsteht nur die Schwierigkeit, die abstrakte Norm in konkrete Forderungen zu gießen.

Dabei hat mich, meine Damen und Herren, immer wieder fasziniert, mit welcher Selbstverständlichkeit Techniker und Naturwissenschaftler mit dem Begriff „Stand der Technik“ umgehen. Im Zusammenhang mit der „Niederspannungsrichtlinie“, die 1973 zum ersten Mal das aus Deutschland bekannte Regelungsmodell der Verweisung auf technische Normen auf die europäische Ebene übertrug, wurde oft bezweifelt, ob ein europa- oder gar weltweiter Stand der Technik in Bezug auf Niederspannungsgeräte feststellbar sei. Die europäische und internationale Praxis, vor allem in der Normung, hat die Zweifler Lügen gestraft.

Um so erstaunlicher ist es, dass der technische Umweltschutz sich bisher damit zufrieden gegeben hat, technische Detailregelungen zu erlassen. Die Diskussionen um Stoffverbote, Lärmemissionen und Verwertungsquoten zeigen, dass klassisches „command and control“ im produktbezogenen Umweltschutz noch immer das Gebot der Stunde ist.

Aber: Die Integrierte Produktpolitik greift das Regelungsmodell des Technikrechts auf. Die Verweisung auf technische Normen soll auch hier Einzug halten. Das Europarecht könnte so helfen, die Lösungskompetenz der Industrie für den produktbezogenen Umweltschutz fruchtbar zu machen. Normative Anforderungen an Produkte müssen abstrakt genug bleiben, um die Suche nach technischen Lösungen zu motivieren, anstatt sie zu beenden. Und der Gesetzgeber muss der Lösungskompetenz der Industrie ein Grundvertrauen entgegenbringen. Die Normung ist ein hervorragendes Instrument, um diese Aspekte zum Ausgleich zu bringen. Schließlich kann auf diese Weise verhindert werden, dass nationale produktbezogene Umweltauflagen den gerade erst vollendeten Binnenmarkt wieder fragmentieren.

Beispiel Anlagenzulassung: Die Europäische Union hat durch die Richtlinie über „Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung“ im Jahre 1996 einen Stein ins Wasser geworfen, dessen Wellen derzeit von manchem altgedienten Immissionschützer als bedrohliche Flutwelle wahrgenommen werden.

Die Richtlinie fordert ein „integratives Konzept“ für die Genehmigung von Industrieanlagen. Die Gefahr von Belastungsverlagerungen von einem Medium ins andere soll berücksichtigt werden. Das Standardbeispiel dafür ist die Zunahme der Gewässerbelastung bei Einsatz von Nasswäschern in der Abluftreinigung. Nun wird heftig gestritten, ob das gute alte deutsche Bundesimmissionsschutzgesetz diese Problematik ausreichend regelt. Wie immer bei Juristen reicht das Meinungsspektrum von der Aussage, dass dies in vollem Umfange so sei, bis zu der These, das deutsche Genehmigungsrecht sei, weil medienbezogen, antiquiert und grundsätzlich zu erneuern. Zunächst sollten daher die Festlegungen des untergesetzlichen Regelwerks nach Beispielen dafür durchforstet werden, dass das Problem der Belastungsverlagerungen nicht in einer Weise abgearbeitet worden ist, die den Anforderungen der Richtlinie entspricht. Auf Basis solcher Beispiele wäre zu prüfen, welche Änderungen erforderlich sind.

Wichtig ist bei der Auswahl solcher Beispiele aber, die Voraussetzungen zu klären. Denn ohne irgendeine Verlagerung der Belastung ist kaum eine Umweltschutzmaßnahme denkbar. Und da industrielle Tätigkeit unter der Bedingung „Zero Emission“ noch immer weitgehend etwas für Visionäre ist, wird man nicht umhin kommen, die Belastungsfähigkeit der Medien unter Beachtung ihrer Eigengesetzlichkeiten zu bewerten. Die Frage ist: welche Belastungsverlagerungen verursacht ein Grenzwert, die aus Sicht des Mediums, in das hinein die Belastung verlagert wird, nicht hinnehmbar sind und die aus Sicht des „entlasteten Mediums“ unterbleiben könnten. Um es vorweg zu sagen: ich habe kein solches Beispiel gefunden. Der Grund dafür scheint zu sein, dass die Orientierung der Grenzwerte für ein Medium am Stand der Technik unvertretbare Zusatzbelastungen für die anderen Medien verhindert.

Es sei zugegeben, dass dieser Ansatz letztlich eine Optimierung von einer medienbezogenen Warte her bedeutet, also keine „echte“ Integration. Interessant ist aber, dass

auch die europäischen BAT – Notes nicht mehr zu bieten haben. Vielmehr kumulieren diese Dokumente Informationen über Techniken, ohne sich auf eine wertende Abwägung verschiedener Verschmutzungsalternativen einzulassen. Für eine solche Abwägung von, beispielsweise, 1000 Tonnen SO₂ gegen 5000 Tonnen Gips hat noch niemand eine Formel gefunden, und vielleicht gibt es sie gar nicht. Denn Verschmutzungen sind immer konkret und daher nur schwer rational gegeneinander aufrechenbar. Auch die Luftqualitätsrahmenrichtlinie und die Wasserrahmenrichtlinie zeigen, dass eine medienbezogene Betrachtung von Verschmutzungspfaden notwendig ist.

Wenn auch das Europarecht den Stein der Weisen nicht liefert, ist für eine pragmatische Sichtweise zu plädieren. Im Verfassungsrecht gibt es die Formel vom „Hin- und Herwandern des Blickes“. Damit ist gemeint, dass beispielsweise das Verbot, eine Sendung über einen Straftäter auszustrahlen, nur mit Blick auf die besondere Bedeutung beider Grundrechte: des – eingeschränkten – Grundrechts der Meinungsfreiheit und des – geschützten – Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, gerechtfertigt werden kann. Die Einschränkung des einen Grundrechts kann nur mit Blick auf den Schutz des anderen Grundrechts erfolgen; umgekehrt ist das Maß des Schutzes mit Blick auf die Minimierung der Beschränkung zu ermitteln. Es ist für jeden Einzelfall ein „optimaler“ Ausgleich zu suchen.

Das Umweltrecht hat es ein wenig leichter, weil der Stand der Technik einen, wenn auch sehr abstrakten, allgemeinen Maßstab bietet. Auch dieser Maßstab fordert aber ein „Hin- und Herwandern des Blickes“ zwischen den Medien, um zu einem optimalen Ausgleich zu kommen. Ob dies im Rahmen abstrakt – genereller Grenzwerte oder einer auf BAT – Notes gestützten Einzelfallentscheidung geschieht, ist für die technische Realisierbarkeit der geforderten Lösung weniger entscheidend. Vielmehr ist darauf zu achten, dass es am Ende eine solche Lösung gibt und diese auch bezahlbar ist.

III. Folgerungen

Lassen Sie mich aus diesen beiden Beispielen zwei Folgerungen ziehen:

- Innovationen lassen sich nicht verordnen. Das ist der grundlegende Denkfehler derjenigen, die in ungewöhnlicher Verknüpfung von übertriebenem Misstrauen gegenüber der Industrie und übertriebenem Vertrauen in die Industrie das technisch Unmögliche anordnen wollen in der Hoffnung, der Markt werde die Lösung schon bringen. Dass dies in der Vergangenheit gelegentlich funktioniert hat, darf nicht den Blick von der Tatsache ablenken, dass diese Strategie auch oft gescheitert ist. Industrielles Produktivkapital ist zwar nicht so ganz so scheu wie ein Reh, sondern ähnelt eher einem schwerfälligen Bullen, auch dieser kann sich aber, wenn er zu sehr angetrieben wird, in Richtung der Landesgrenzen davonmachen. Das Beispiel der Integrierten Produktpolitik zeigt, dass sich die Lösungskompetenz der Industrie stimulieren und nutzen läßt, um im europäischen Rahmen den produktbezogenen Umweltschutz voranzubringen.
- Jede technische Lösung eines Umweltproblems muss sich auf dem Markt behaupten. Ein umweltfreundliches Produkt muss verkäuflich sein. Eine umweltfreundliche An-

lage muss profitabel arbeiten. Nur wenn ein Unternehmen die Aussicht hat, durch mehr Umweltschutz auf dem Markt bestehen zu können, wird es seine ganze Innovationskraft auf entsprechende Verbesserungen richten. Daher ist eine Annäherung der Umweltschutzanforderungen in Europa ein wichtiges Ziel. Im Produktbereich besteht die Chance, von Anfang an fast alles richtig zu machen. Im Bereich der Industrieanlagenzulassung ist die Situation viel schwieriger. Der Sevilla – Prozeß ist aber geeignet, als Keimzelle einer Annäherung zu dienen. Die Beteiligten sollten zweierlei nicht aus den Augen verlieren: Die technische Realisierbarkeit ihrer Vorschläge und das Ziel eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt. Dabei kann die Kompetenz einer wettbewerbsfähigen Industrie nur hilfreich sein.

Zusammenfassung:

Integrierter Umweltschutz als Lösungsprinzip ist keine Erfindung der EU. Das deutsche Anlagenzulassungsrecht mit seiner traditionellen Perspektive auf die technische Realisierbarkeit von Maßnahmen ermöglicht es, das Problem der Belastungsverlagerungen zu lösen. Die Anforderungen der IVU – Richtlinie bringen daher nichts prinzipiell Neues. Durch das Instrument der „BREF – Notes“ wird es aber möglich, im Dienste des Wettbewerbs die Anforderungen an Industrieanlagen in Europa aneinander anzunähern. Im Bereich der produktbezogenen Umweltpolitik übernimmt die EU zunehmend den Ansatz des deutschen Rechts der technischen Sicherheit. Abstrakte gesetzliche Anforderungen werden mit freiwilligen technischen Normen so verknüpft, dass die Lösungskompetenz der Industrie ausreichend Freiraum zur Suche nach innovativen und wettbewerbsfähigen Lösungen erhält.

Dr. Kurt-Christian Scheel
Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Berlin
Breite Straße 29
D-10178 Berlin