

Bericht über das 3. Colloquium der
Kommission „Recht und Technik“
Integrierter Umweltschutz: Europäische
Anforderungen und technische
Realisierbarkeit

Salje, Peter

Veröffentlicht in:
Jahrbuch 2000 der Braunschweigischen
Wissenschaftlichen Gesellschaft, S.285-290



J. Cramer Verlag, Braunschweig

PETER SALJE, Hannover

Bericht über das 3. Colloquium der Kommission „Recht und Technik“

Integrierter Umweltschutz: Europäische Anforderungen und technische Realisierbarkeit

am 16.11.2000 in Hannover

Der Präsident begrüßte die anwesenden 28 Teilnehmerinnen und Teilnehmer (vgl. anliegende Teilnehmerliste) und dankte der Messegesellschaft für die erneute Zurverfügungstellung der besonders angenehmen Tagungsräume sowie die großzügige Einladung. Als Referenten besonders begrüßt wurden Herr Kollege Professor Dr. **Rengeling** (Universität Osnabrück), Herr Privatdozent Dr. **Falke** (Universität Bremen, Zentrum für Europäische Rechtspolitik), Herr Kollege Professor Dr. **Matthies** (Universität Osnabrück), Herr Kollege Professor **Warncke** (Universität GH Paderborn) sowie Herr Kollege Professor **Schmölling** (Umweltbundesamt Berlin); Herr Dr. **Scheel** (BDI Berlin) mußte wegen Erkrankung leider absagen. Der Präsident erläuterte die Ziele der BWG sowie der Kommission "Recht und Technik" und wies darauf hin, daß es sich bereits um die dritte Veranstaltung dieser Art handelt.

Die wissenschaftliche Tagung wurde mit dem Einführungsreferat von Herrn **Rengeling** eröffnet, der den medienübergreifenden Ansatz der sog. IVU-Richtlinie (96/61/EG) erläuterte. Es folgten dann die Vorträge von Herrn Privatdozenten Dr. **Falke** zum Thema "Konkretisierung von Anforderungen des integrierten Umweltschutzes an Anlagen und Produkten durch untergesetzliche Regelungen, insbesondere durch technische Normen" sowie von Herrn Professor Dr. **Matthies** zum Thema "Multimediale Schadstoffmodellierung und Umweltrisikocharakterisierung". In der anschließenden Diskussion (ab 12.40 Uhr) fragte eine Teilnehmerin Herrn **Matthies** zunächst nach der Validität des Modells der Bodenbelastung und dem Beitrag der sog. Hintergrundbelastung zur Gesamtbelastung. Herr **Matthies** erläuterte die hohe Bedeutung der vorhandenen Hintergrundbelastung für persistente, ubiquitär verteilte Substanzen wie die PCDD/F, der gegenüber die lokal verursachte Belastung zurücktrete.

Herr Dr. **Schulz** (Bauaufsichtsbehörde) beklagte den Abzug der Techniker in den Bauaufsichtsbehörden, der sich nachteilig auf die Begutachtung von Bauprodukten gerade unter den Gesichtspunkten des Umweltschutzes auswirke. Herr **Falke** wurde nach dem Einfluß des Konzepts des integrierten Umweltschutzes auf die Normung von Bauprodukten gefragt.

Herr **Falke** wies darauf hin, daß die Normierungsarbeiten bei Bauprodukten unter Umweltschutzgesichtspunkten noch keine allzu großen Erfolge aufweisen könnten, zumal das nationale Recht hier noch stark dominiere. Dies sei im Bereich des Maschinenschutzrechts (Gerätesicherheitsgesetz mit Verordnungen) ganz anders. Außerdem sei für

Bauprodukte auch das Verfahren der Hersteller-Selbstbescheinigung nicht untypisch, was eine zusätzliche Marktaufsicht (Regulierung) erforderlich mache. Deswegen würden speziell geschulte Bautechniker zur Begutachtung von Bauprodukten besonders benötigt, so daß sich der Abzug aus der Sicht des Umweltschutzes kontraproduktiv auswirken werde. Die WTO versuche, hinsichtlich der Normung Transparenz herzustellen.

Herr **Leschonski** (TU Clausthal) fragte nach dem Stand der Zusammenarbeit derjenigen Kommissionen, die im Hinblick auf die Erarbeitung von sog. BREFs (“Best available technique references”) nach Branchen gegliedert und damit parallel tätig seien, aber im Hinblick auf den integrierten Umweltschutz letztlich doch zusammenwirken müßten.

Herr **Schmölling** (UBA) wies dazu auf das Beispiel der TA-Luft hin, die das Bemühen um Vereinfachung durch Zusammenfassung aufzeige. Man versuche, die Industrie hierfür zu gewinnen.

Herr **Falke** (Universität Bremen) bestätigte, daß die Arbeitsgremien getrennt nach Anlagenkategorien im Hinblick auf die bestverfügbare Technik die BREFs getrennt erarbeiten, aber ab der zweiten Arbeitsphase wieder stärker zusammengeführt werden müßten. Präsident **Klein** fragte nach, ob es sich dabei um Wunschdenken oder Realität handele, worauf Herr **Falke** einräumte, daß es sich um ein wünschenswertes, aber tatsächlich noch nicht realisiertes Arbeitsverhalten handele. Herr **Rengeling** faßte die Vorträge – Überblick über Instrumente und tatsächliche Umsetzung der IVU in Arbeitsgremien einerseits (Falke) und Vorstellung eines Computermodells der Schadstoffmodellierung (Matthies) andererseits – zusammen und hob den Tätigkeitsbezug der IVU als wichtiges Beispiel (unter mehreren) zur Verwirklichung des integrierten Umweltschutzes hervor. Gleichwohl fehle der IVU-Richtlinie der Anlagenbezug keineswegs, wie sich aus den in der Anlage 1 zur IVU-Richtlinie erfaßten Tätigkeitsarten ohne weiteres ablesen lasse. Sodann fragte er Herrn **Matthies**, ob seine Erkenntnisse über das Ausbreitungsverhalten von Substanzen bereits in allgemeine Regelwerke Eingang gefunden hätten.

Herr **Matthies** erläuterte, daß der von ihm vorgetragene Ansatz grundsätzlich überall - im Rahmen von Einzelprüfungen und auch als Grundlage allgemeiner Vorschriften – verwertbar sei. Nach seiner Auffassung stünde bei der IVU-Richtlinie der Vorsorgeaspekt weniger deutlich im Vordergrund; letztlich handele es sich doch um eine “End of pipe-Regulierung”. Herr **Schmölling** wies darauf hin, daß die Risikoproportionalität die selbstverständliche und zentrale Überlegung bilden müsse und Lösungen sich aus Optimierungen zwischen Primär- und Sekundärmaßnahmen ergäben.

Herr **Rengeling** führte unter Hinweis auf Art. 9 Abs. 8 der IVU-Richtlinie aus, daß es ihm um die Wege zur Verbindlichmachung des europäischen Rechts gehe. Deshalb sei zu fragen, ob die TA-Luft als Umsetzungsinstrument ausreiche oder aber die Richtlinie auch auf individuelle Entscheidungsprozesse abziele. Fraglich sei auch, ob aufgrund der Richtlinie europaweite Standards erreichbar seien oder es vielmehr doch bei den nationalen Standards bleibe. Der sog. “Sevilla-Prozeß” einer umfassenden Bestandsaufnahme mit Hilfe des Informationsaustausches werde vielleicht zu einer faktischen Bindungswirkung führen, ohne zugleich eine sichere (rechtsverlässliche) Entscheidungsgrundlage zu bieten. Es sei zudem kaum zu erwarten, daß sich die Gemeinschaft im Sinne von Art. 18 der Richtlinie auf gemeinschaftliche Emissionsgrenzwerte werde einigen können. Herr **Falke**

bejahte die von Herrn **Rengeling** angedeutete “faktische Bindung” der Ergebnisse des Informationsaustausches nach Art. 16 der IVU-Richtlinie. Dabei seien dominant derzeit eher Vorschriften interner Art für die verschiedenen Verwaltungsinstanzen, ohne eine direkte Außenwirkungstendenz erkennen zu lassen. Weil keine materiellen Grenzwerte vorgegeben seien und eine Umsetzung durch außenwirksamen Normen nicht erfolge, fehle es zudem an einer “Mittlerinstanz”, so daß zwecks Außenvollzugs eine weitere Ebene erforderlich sei.

Herr **Warnecke** (Universität Paderborn) fragte Herrn **Matthies**, ob sein Modell auch zur Konkretisierung sog. “Stoffverbote” geeignet sei und die Parameter auch unter Berücksichtigung der Hintergrundbelastung noch Gültigkeit beanspruchen könnten. Herr **Matthies** führte aus, daß sogar die Verursachungsquelle über das Modell erkennbar sei, aber die ubiquitäre Belastung zusätzlich zur lokalen Belastung veranschlagt werden müsse.

Es folgten um 14.15 Uhr die Vorträge von Herrn Professor **Warnecke** (Universität Gesamthochschule Paderborn) zum Thema “Produktionsintegrierter Umweltschutz: Technische Anforderungen – Stand und Realisierbarkeit” sowie von Herrn Professor J. **Schmölling** (Umweltbundesamt Berlin) zum Thema “Europaweiter Stand der Technik als Konkretisierung der Vorsorge” um 15.00 Uhr. Der Vortrag von Herrn Dr. **Scheel** (BDI) mußte wegen Erkrankung leider ausfallen.

Herr Präsident **Klein** eröffnete die zweite Diskussionsrunde unter Hinweis auf die ambivalente Situation zwischen (erneuter) rechtlicher Unsicherheit und (zukünftig zu erwartendem) Umweltfortschritt. Anschließend hob Herr **Thieme** (Universität Hamburg) die Bedeutung von Informationen bei der Rechtsdurchsetzung unter Hinweis auf die schon in den 60er Jahren begründeten Berichtspflichten hervor. Auf diese Weise entstehe ein Veränderungsdruck, der in den Köpfen der Menschen beginne. In einer Art gegenläufiger Entwicklung werde das Ordnungsrecht zurückgedrängt, wobei die heutigen Möglichkeiten zur Verbreitung der Erkenntnisse erheblich besser seien, weil die Veröffentlichung im Internet einen naturgemäß höheren Bekanntheitsgrad erreiche als die im Bundesgesetzblatt.

Frau **Rennspieß** (Rechtsanwältin, Hamm) wollte zwischen der formellen sowie der informellen Wirkung von Rechtssätzen unterscheiden und wies auf die Durchsetzungsproblematik hin. Herr **Rengeling** warnte vor einem “Beginn der Mystifizierung des Rechts”: Der integrierte Ansatz stelle die Grundsätze einer förmlichen Rechtsfindung in Frage. Es müsse geklärt werden, ob die rechtliche Entscheidung zukünftig durch die tatsächliche Durchsetzung von “Referenzstandards” vorentschieden werden könne. Letztlich müsse doch aufgrund eines Rechtssatzes geklärt werden, was im Einzelfall verlangt werden könne. Auch zukünftig sei es daher erforderlich, Rechtssicherheit bei der Planung genehmigungsbedürftiger Anlagen zu beachten. Zudem müsse die technische Machbarkeit nicht notwendig zur rechtlichen Durchsetzung führen. **Das Recht** müsse deshalb entscheiden, was zukünftig als Standard verlangt werden könne.

Herr **Warnecke** forderte eine Beschränkung der Referenzstandards auf einige wenige relevante Kriterien, denn es sei derzeit nicht absehbar, wann ein integrierter Ansatz, d.h. eine anerkannte einheitliche Methode zur ganzheitlichen Bewertung der Umweltbeeinträchtigung durch Produktionsprozesse, zur Verfügung stünde, mit der alle erheblichen Daten berücksichtigt werden könnten. Auch Herr **Schmölling** stellte als petitum die

Vergleichbarkeit einzelner Genehmigungsverfahren auf, was über allgemeine materielle Regeln durchgesetzt werden könne, ohne dabei die Bedeutung der BREFs zu vernachlässigen.

Herr **Matthies** relativierte hingegen die Schwierigkeiten des integrierten Ansatzes. Problematisch seien lediglich die Kriterien Humantoxizität sowie Ökotoxizität; wegen der Vielfalt der beteiligten Stoffe seien diese Werte schwierig einzuschätzen. Die hieraus resultierende Datenunsicherheit lasse sich aber überwinden, wobei die Datensammlung leichter als deren Bewertung falle. Kanzerogene Stoffe seien gänzlich unerwünscht (Ausschlußprinzip). Insgesamt sei dabei eine anlagenbezogene Bewertung leichter durchführbar als eine produktbezogene Bewertung.

Herr **Scheer** (Universität Hannover) wies auf ein Grundproblem der Technik hin: Der Toxizitäts-Äquivalenzwert sei doch wohl nicht linear festlegbar, was die Zuverlässigkeit der Aussage relativiere. Herr **Warnecke** räumte dies ein, hielt aber die relative Betrachtung für ausreichend sicher. Zugleich widersprach er der Äußerung von Herrn **Matthies**, dass insbesondere die Toxizität die eigentlich problematische Wirkungskategorie sei und dagegen die anderen Wirkungskategorien wie beispielsweise das "global warming" einfach zu bewerten seien. Gerade die Kriterien des "global warmings" seien derzeit sehr umstritten und nicht konsensfähig.

Präsident **Klein** fragte nach den Interessengruppierungen und deren Auffassungen und wies auf die Umweltverträglichkeitsprüfung als ähnlichem Ansatz hin. Herr **Rengeling** stimmte hinsichtlich der Vergleichbarkeit von IVU und UVP zu, weil auch insofern die Wechselwirkungen zu berücksichtigen seien. Schwerpunkt der UVP sei aber die Ordnung eines Verfahrens, wobei materielle Aspekte – anders als bei der IVU-Richtlinie – zurückträten. Die Bundesrepublik Deutschland habe dafür gesorgt, daß das Vorsorgeprinzip in der IVU-Richtlinie verankert wurde. Mit dem Bundesverfassungsgericht (Wesentlichkeitstheorie) müsse bei Grundrechtseinschränkungen als typische Folge eines Genehmigungsprozesses eine vorherige Regelung auf der Ebene des materiellen Gesetzes gefordert werden. Dem stehe aber der Primat der BREFs entgegen, so daß man mit Umsetzung der IVU-Richtlinie vom Einsetzen einer Art "umgekehrter Wesentlichkeitstheorie" sprechen könne. Dies führe im Verhältnis zum bisherigen Genehmigungsrecht zu einem Systemwechsel, wobei sich das deutsche Recht möglicherweise dem britischen Ursprung der IVU-Richtlinie annähern werde, wo die Genehmigung einzelfallbezogen und pragmatisch ausgehandelt werde.

Herr **Schmölling** betonte, daß die IVU-Richtlinie einen solchen Systemwechsel zulasse und möglichen rechtstaatlichen Bedenken mit der rechtsharmonisierenden Umsetzung Rechnung getragen werden könne. Nach seiner Auffassung stelle der Informationsaustausch eine wohl sehr erfolgreiche Methode zur Umweltverbesserung dar, was aber ein anspruchsvolles Niveau der BREFs voraussetze. Dafür sei ein hoher Aufwand zu treiben und das Minimierungsgebot für gefährliche Stoffe zu beachten. Verbote seien insbesondere bei gekoppelten Produktionsweisen (Kuppelproduktion) schwierig durchzusetzen.

Präsident **Klein** wies auf die derzeitige Übergangslage bei der Veränderung der "Rechtswelten" hin. Es sei nach Auswegen sowie Konkretisierungen der Abwägungsprozesse zu suchen. Möglicherweise kämen Dialogverfahren in Betracht, und es seien diejenigen Aufgaben zu spezifizieren, die Juristen und Techniker jetzt gemeinsam lösen müßten.

Herr **Thieme** bestätigte parallel dazu die Umbruchsituation auch bei Staat und Staatsrecht. Dies führe zu Bewertungsproblemen, die bei der Umsetzung der technischen Daten (nach Messung) in eine rechtliche Entscheidung auftreten könnten. Politiker müßten eigentlich entscheiden, neigten aber zur Verlagerung der Problematik auf den Rechtsanwender, was zu einem diffusen Entscheidungsprozeß führen könne. Letztlich seien die Parlamente insofern überfordert und könnten ihre Aufgaben beim Umweltschutz nicht ordnungsgemäß bewältigen.

Herr **Rengeling** betonte, die Rechtslage sei zwar im Verhältnis zu früher unsicherer, aber nicht rechtsstaatswidrig. Die IVU-Richtlinie werde einschließlich des Vorsorgeprinzips umgesetzt werden und letztlich keine so dramatische Änderung bewirken, zumal meist die Anlagengenehmigung einschließlich der Vorgaben der TA-Luft die Rechtslage bestimmen werde. Nur 5 bis 10% der Fälle unterfielen dem Bereich einer integrierten Genehmigung. Die BREFs würden also nicht strikt gelten, sondern lediglich Orientierungshilfen darstellen. Soweit die allgemeinen Vorschriften strengere Vorgaben als die BREFs vorsähen, sei dies wegen der Verankerung strengeren nationalen Handelns beim Umweltschutz aufgrund des EG-Vertrages zulässig. Die Gefahr, daß die Gerichte eine mangelnde Umsetzung bei Klagen der Betroffenen rügen würden, dürfe aber nicht verkannt werden.

Demgegenüber führte Herr **Schmölling** aus, daß die BREFs teilweise strengere Anforderungen als das jetzige deutsche Recht aufstellten und von den nationalen Vorschriften abgebildet werden müßten. Während die BREFs alle drei Jahre evaluiert würden, sei in der Vergangenheit die TA-Luft nur alle 10 Jahre novelliert worden. Die Betroffenen würden ihre Rechte geltend machen, wenn strengere BREFs nicht ordnungsgemäß umgesetzt würden. Dies schaffe zwar mehr Probleme, werde aber insgesamt nicht zur Rechtsunsicherheit führen.

Präsident **Klein** fragte nach, ob besondere technische Leistungen (“Sondertechnik”) ihren Niederschlag in BREFs finden könnten. Herr **Schmölling** wies darauf hin, daß daraus resultierende “Sonderlagen” nicht verallgemeinert werden dürften. Herr **Siekmann** (Stadtwerke Braunschweig AG) betonte, daß Unternehmen nicht nur aus rechtlichen, sondern auch aus Imagegründen die Vorgaben der IVU-Richtlinie umsetzen sollten. Insofern sei ein Paradigmenwechsel eingetreten. Der “Bioreaktor Natur” müsse neu eingeregelt werden. Dabei diene das Recht als Hilfsmittel, um divergierende Anforderungen und Interessen gleichnamig zu machen, was einer (zulässigen) gleichzeitigen Verwendung von Äpfeln und Birnen im Rumtopf entspreche.

Herr **Salander** (TU Clausthal) fragte, ob weiterhin mit einem sicheren Bestandsschutz der Genehmigung zugunsten der Betreiber-Unternehmen gerechnet werden könne. Herr **Schmölling** wies darauf hin, daß schon bisher die Überprüfung von Genehmigungen im Zeitablauf üblich gewesen sei. Herr **Rengeling** wies darauf hin, daß noch nicht absehbar sei, ob über § 17 BImSchG hinaus (Nachrüstungsverlangen der Behörde) eventuell strengere Nachrüstungsmaßnahmen aufgrund des neueren EU-Rechts eingefordert würden. Herr **Kühne** (TU Clausthal) erinnerte daran, daß doch in § 17 BImSchG die wirtschaftliche Vertretbarkeit doch gerade zugunsten des Verhältnismäßigkeitsprinzips bei einer früheren Novelle gestrichen worden sei. Herr **Rengeling** verwies auf die umfangreiche Definition der “besten verfügbaren Technik” in Art. 2 Ziff. 11 IVU-Richtlinie unter Ein-

schluß des Prinzips der wirtschaftlichen Zumutbarkeit, was im Verhältnis zum deutschen Begriff "Stand der Technik" einen möglicherweise schwächeren (weniger strikten) Ansatz bedeute.

Herr **Falke** wies darauf hin, daß im Einklang mit Art. 13 der Richtlinie jeweils der neueste Stand der Technik anzuwenden sei, soweit sich diese Technik wesentlich verändert habe und sofern nicht unverhältnismäßig hohe Kosten dem entgegenstünden. Deshalb sei eine regelmäßige Kontrolle durch die Genehmigungsbehörden erforderlich. Frau **Rennspieß** wies darauf hin, daß sie bei den "besten verfügbaren Techniken" keinen Beurteilungsspielraum der Behörden sehe, aber selbstverständlich das Verhältnismäßigkeitsprinzip anzuwenden sei. Herr **Rengeling** stimmte dem zu und hob Ähnlichkeiten und Unterschiede der Begriffe "bestverfügbare Technik" (Art. 2 Ziff. 11 IVU-Richtlinie) und "Stand der Technik" (§ 3 Abs. 6 BImSchG neu) hervor. Anschließend diskutierten Frau **Rennspieß** sowie Herr **Rengeling** und Herr **Kühne** mögliche Abweichungen zwischen den Begriffsbestimmungen sowie dem konkreten Inhalt der Neufassung. Auf den Einwand von Herrn **Scheer**, wonach die frühere Reichsgerichtsrechtsprechung den Maßstab "bekannt und akzeptiert" angewendet habe, meinte Herr **Rengeling**, daß sich dies wohl auf die "anerkannten Regeln der Technik" und nicht auf den "Stand der Technik" beziehe.

Herr **Thieme** hob die aus der umfänglichen Definition resultierende größere Rechtssicherheit hervor, die aber durch möglicherweise konkurrierende Definitionsteile teilweise wieder beeinträchtigt werde. Eine Verlagerung der Problematik von der Legislative auf die Administrative könne nicht geleugnet werden. Für die konkrete Einzelfallentscheidung seien aber die Richter am besten ausgebildet.

Herr **Matthies** fragte nach, was unter "Schutz der Umwelt insgesamt" zu verstehen sei und ob dies gleichzusetzen sei mit "Mensch, Tiere, Pflanzen usw." Die Herren **Thieme**, **Rengeling** und **Kühne** sowie Herr **Schmölling** diskutierten den (schwierig zu bestimmenden) Umweltbegriff, den Herr **Schmölling** für "streitfähig" hielt, und sie waren sich darin einig, daß die Formulierung in Art. 20a GG nicht relevant sei.

Das Kolloquium endete gegen 17.00 Uhr mit dem Schlußwort des Präsidenten und dem Dank an alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer.