

des Umweltvölkerrechts kümmern und dabei – in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Vertragsstaatenkonferenzen – kohärente Verknüpfungen zwischen den einzelnen Übereinkommen herstellen, andererseits aber auch bestrebt sein, die Durchführung der bestehenden Übereinkommen zu fördern. UNEP müsse „revitalisiert“ und mit hinreichenden Finanzmitteln ausgestattet werden, sich auf den Umweltschutz konzentrieren, ohne die Entwicklungsperspektive außer acht zu lassen, und weiterhin die CSD wirksam unterstützen.

Die CSD wird im Schlußdokument aufgefordert, auch künftig das zentrale Forum dafür zu bilden, die Fortschritte bei der Verwirklichung der Agenda 21 und der anderen Verpflichtungen von Rio zu prüfen und deren künftige Erfüllung einzufordern. Die CSD solle eine „high-level policy debate aimed at consensus-building on sustainable development“ initiieren und als Katalysator für entsprechende Aktionen und das Eingehen langfristiger Bindungen auf allen Ebenen wirken⁴⁹). Betont wird ferner, daß sich die CSD auf die Behandlung der für die Erreichung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung entscheidenden Fragen konzentrieren müsse. Schließlich wurde auf der New Yorker Sondersitzung das Arbeitsprogramm der CSD für 1998–2002 beschlossen; Hauptthemen sollen danach die Bekämpfung der Armut und die Veränderung der Produktions- und Konsumgewohnheiten sein.

V. Einschätzung der Ergebnisse von „Rio + 5“ und Ausblick

Positiv zu bewerten ist zum einen, daß eine Initiative zum Schutz der Süßwasserressourcen beschlossen wurde, wonach auf der nächsten Sitzung der CSD im Jahre 1998 ein zwischenstaatlicher Dialog über eine Strategie zur nachhaltigen Nutzung der Süßwasserressourcen begonnen werden soll⁵⁰). Zum anderen stellt in institutioneller Hinsicht die Beteiligung der NGOs, wie sie in New York erfolgte, ein begrüßenswertes Novum dar. Zum ersten Mal wurden dort nämlich den NGOs die Präsenz und das Rede-recht in der Generalversammlung selbst zugestanden, so daß 12 Vertreter von NGOs neben den Regierungsvertretern vor dem Plenum das Wort ergreifen konnten⁵¹). Damit wurde der wichtige Beitrag der NGOS zur Umsetzung der Agenda 21 nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene (z. B. im Rahmen der Arbeit der CSD) honoriert. Künftig soll die Rolle der NGOs noch weiter verstärkt werden⁵²).

Das Verhältnis zwischen UNEP und der CSD ist im New Yorker Schlußdokument nicht befriedigend geklärt worden. Insbesondere der Versuch einer thematischen Abgrenzung beider Wirkungskreise, wonach sich UNEP für den Umweltschutz und die CSD für die nachhaltige Entwicklung einsetzen sollen, überzeugt nicht, wenn man beide Anliegen erstlich als ein unteilbares, durch integrierte Maßnahmen zu verfolgendes Politikziel betrachten will. Wünschenswert wäre vielmehr eine Arbeitsteilung wie folgt: UNEP sollte sich weiterhin auf die Förderung („sponsoring“) und Betreuung multilateraler Vertragsverhandlungsprozesse konzentrieren, zur besseren Durchführung und Weiterentwicklung der gesponsorten Übereinkommen beitragen und punktuell verhaltenssteuerndes „soft law“ entwickeln. Um diese Aufgaben wirksam erfüllen zu können, sollte UNEP allerdings über eine bessere interne Organisationsstruktur und Finanzausstattung verfügen⁵³). Die CSD sollte – in klarer Abgrenzung zu UNEP – künftig im Vorfeld konkreter Rechtssetzungsprozesse neue Problemfelder für die Rechtsetzung so weit erschließen, daß einzelne „verhandlungsreife“ Fragenkreise, vornehmlich solche der Agenda 21, etwa gerade von UNEP zum Gegenstand von Vertragsverhandlungen gemacht werden können. Die CSD sollte darüber hinaus als hochrangiges politisches Informations- und Diskussionszentrum für

Umweltschutz und Entwicklung allen maßgeblichen Akteuren künftig verstärkt ihre Dienste anbieten⁵⁴).

Insgesamt bot die jüngste Sondergeneralversammlung jedenfalls für denjenigen Betrachter, der allzu hohe Hoffnungen in sie setzte, ein eher düsteres Bild, das offenkundig auch die Sitzungsteilnehmer bedrückte. So bezeichnete der Präsident der Generalversammlung Razali Ismail (Malaysia) das New Yorker Ergebnis am Ende offen als ernüchternd und enttäuschend⁵⁵). Die mangelnde Einigung auf die beabsichtigte „politische Erklärung“ deutet nur allzu klar auf die eher noch gewachsene Kluft zwischen Nord und Süd hin. Auch die ergebnislosen Diskussionen über eine nähere Bestimmung des zu verblassen drohenden Leitbildes „sustainable development“ zeigen deutlich die Grenzen des Rio-Folgeprozesses auf⁵⁶). Für die weitere Entwicklung des Umweltvölkerrechts kommt es nun entscheidend auf den Verlauf der nächsten Vertragsstaatenkonferenzen zu den einzelnen Umweltschutzübereinkommen an. Dabei ist die alsbaldige Verabschiedung eines Klimaschutz-Protokolls, das rechtsverbindliche Reduktionspflichten begründet, besonders dringlich. Ob dies in Kyoto Ende dieses Jahres gelingen wird, erscheint nach wie vor fraglich, nachdem von New York insoweit keinerlei positiven Impulse ausgingen. Jedenfalls wird es in den nächsten Jahren gewaltiger Anstrengungen der Staatengemeinschaft bedürfen, wenn die nächste Sondersitzung der Generalversammlung zur Überprüfung der Umsetzung der Agenda 21 im Jahr 2002 nicht zu einem Fiasko werden soll.

49) „Programme“ (Anm. 26), Ziffer 130.

50) *Ibid.*, Ziffer 34–35.

51) Vgl. Resolution 51/467 der Generalversammlung vom 18. 4. 1997.

52) „Programme“ (Anm. 26), Ziffer 133 (c).

53) Siehe im einzelnen *Beyerlin/Maraohn*, Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung im Umweltvölkerrecht nach der Rio-Konferenz 1992, in: *Umwelthundesamt*, Berichte 3/97 (1997), S. 59 f., 65 ff.

54) Siehe *ibid.*, S. 63 ff.

55) UN Press Release GA/9275. ENV/DEV/441.

56) Die Generalversammlung verabschiedete allerdings am 20. 6. 1997, also unmittelbar vor Beginn der Sondergeneralversammlung, die „Agenda for Development“ (UN Doc. A/AC.250) in der „sustainable development“ wie folgt charakterisiert wird: „Economic development, social development and environmental protection are interdependent and mutually reinforcing components of sustainable development“.

Deutsche, europäische und internationale Umweltnormung

Bericht über die Fünften Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stürer und 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 Bindungswirkung. 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 Jahren*) 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 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 Gesund-

heits- 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 Verwaltungsgebern 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 britischen 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.

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

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.

Fachtagungen

„Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?“, Speyer, 22.–24. 10.

Die *Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer* veranstaltet vom 22. bis 24. Oktober 1997 eine Tagung, auf der der Entwurf der vom Bundesumweltministerium eingesetzten *Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch* erstmalig einer breiten Fachöffentlichkeit zur Diskussion gestellt werden wird.

In Plenumsvorträgen, Arbeitsgruppen, Diskussionen sowie einer Podiumsdiskussion wird ein Überblick über zentrale Regelungsbereiche eines Umweltgesetzbuches wie die integrierte Vorhabengenehmigung, Recht- und Regelsetzung und wirtschaftliche Anreizinstrumente gegeben. Weiter werden organisatorische Probleme angesprochen, die sich aus einer Kodifikation des Umweltrechts für die Behörden und Unternehmen ergeben werden. Ferner wird das Verhältnis einer nationalen Kodifikation zum europäischen Umweltrecht Diskussionsgegenstand sein.

Mitwirkende der Tagung sind die Mitglieder der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch, die in die wichtigsten Regelungsbereiche des UGB-Entwurfs einführen, sowie Experten des Umweltrechts der Bundes- und Länderverwaltung, der Europäischen Kommission, der Wirtschaft und der Umweltverbände. Umweltpolitiker des Bundes, der Länder sowie des Europäischen Parlaments werden zudem eine erste politische Bewertung des UGB-Entwurfs vornehmen.

Auskünfte: Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-von-Stein-Straße 2, 67346 Speyer, Tel.: 0 62 32/6 54-2 26.

Wasserrechtliches Seminar, München, 28. 10.

Die *Technische Universität München*, Lehrstuhl für Wassergüte- und Abfallwirtschaft, veranstaltet gemeinsam mit dem Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen und dem Institut für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Universität Bonn ein Seminar zum Thema „*Neue Weichen-*