

Schriften zum Umweltrecht

Band 85

Selbst-Beherrschung im technischen und ökologischen Bereich

**Selbststeuerung und Selbstregulierung
in der Technikentwicklung und
im Umweltschutz**

**Erstes Berliner Kolloquium der
Gottlieb Daimler- und Karl Benz-Stiftung**

Herausgegeben von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

Selbst-Beherrschung im technischen und ökologischen Bereich

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 85

Selbst-Beherrschung im technischen und ökologischen Bereich

Selbststeuerung und Selbstregulierung
in der Technikentwicklung und
im Umweltschutz

Erstes Berliner Kolloquium der
Gottlieb Daimler- und Karl Benz-Stiftung

Herausgegeben von

Michael Kloepper



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Selbst-Beherrschung im technischen und ökologischen Bereich :
Selbststeuerung und Selbstregulierung in der Technikentwicklung und
im Umweltschutz / hrsg. von Michael Kloepfer. – Berlin : Duncker
und Humblot, 1998

(... Berliner Kolloquium der Gottlieb Daimler- und Karl Benz-
Stiftung ; 1) (Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 85)
ISBN 3-428-09380-1

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-4247
ISBN 3-428-09380-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☞

Vorwort

Die Selbstregulierung durch gesellschaftliche Kräfte – insbesondere im Umweltschutz und in der Technikkontrolle – kann eine Frage auf die Antwort sein, auf welche Weise wichtige Probleme des Gemeinwohls auch dann gelöst werden können, wenn sich der Staat in seiner Bemühung um „Verschlankung“ aus derartigen Aufgaben als regulative Kraft zurückzieht. Selbstbeschränkungsabkommen, private technische Regelwerke und unternehmensinterne Leitlinien sind wichtige praktische Beispiele.

Eine (Rück-?)Verlagerung von Regulierungsmacht auf die Gesellschaft kann jedoch nur dann zu akzeptablen Ergebnissen führen, wenn gesellschaftliche Selbstregulierung im Geiste der Verantwortung für das Gemeinwohl wahrgenommen wird. In diesem Sinne will der Begriff der Selbst-Beherrschung – in der bewußten Hervorhebung des Unterschieds zur Fremd-Beherrschung im Sinne staatlicher Herrschaft – sowohl den Mechanismus wie aber auch die legitimierende Idee von Selbstregulierungen insbesondere im Bereich des Umweltschutzes und der Technikkontrolle erfassen.

Zu dieser Thematik fand am 29. und 30. Mai 1997 an der Humboldt-Universität zu Berlin eine Tagung zu dem Thema: „Selbst-Beherrschung im technischen und ökologischen Bereich“ statt. Es handelte sich um das 1. Berliner Kolloquium der Gottlieb Daimler- und Karl Benz-Stiftung, das in Zusammenarbeit mit den Forschungszentren Umweltrecht und Technikrecht an der Humboldt-Universität veranstaltet wurde. Der vorliegende Band enthält – teilweise in leicht überarbeiteter Form – die Referate der Berliner Tagung sowie eine kurze Einführung.

Berlin, im April 1998

Michael Kloepper

Inhaltsverzeichnis

Einführung

Michael Kloepper

Einführung	11
------------------	----

Begrüßung

<i>Michael Kloepper</i>	17
-------------------------------	----

<i>Gisbert Freiherr zu Putlitz</i>	18
--	----

<i>Hans Meyer</i>	20
-------------------------	----

I. Selbst-Beherrschung als Idee

Wolfgang Huber

Selbstbeherrschung als Selbstbegrenzung. Das ethische Grundproblem des naturwissenschaftlich-technischen Zeitalters	25
---	----

Wolfgang van den Daele

Regulierung, Selbstregulierung, Evolution – Grenzen der Steuerung sozialer Prozesse	35
---	----

Joachim Jens Hesse

Selbst-Beherrschung als politische Idee	49
---	----

II. Selbstregulierung in der Technikentwicklung und im Umweltschutz

1. Private technische Regelwerke

Hubert P. Johann

Selbstregulierungen in unterschiedlichen Unternehmen und Institutionen	67
--	----

Helmut Reihlen

Private technische Regelwerke – Tatsächliche Erscheinungsformen und ökonomische Aspekte	75
---	----

Matthias Schmidt-Preuß

Private technische Regelwerke – Rechtliche und politische Fragen	89
--	----

2. Selbstverpflichtungen*Dieter Cansier*

Erscheinungsformen und ökonomische Aspekte von Selbstverpflichtungen	105
--	-----

Udo Di Fabio

Selbstverpflichtungen der Wirtschaft – Grenzgänger zwischen Freiheit und Zwang ..	119
---	-----

3. Selbstregulierung im Umweltschutz als politische Gestaltungsaufgabe*Horst Sendler*

Selbstregulierung im Konzept des Umweltgesetzbuches	135
---	-----

Walter Leisner

Verfassungsgrenzen privater Selbstregulierung	151
---	-----

Walter Hirche

Mehr Umweltschutz durch mehr Eigenverantwortung	163
---	-----

Autoren- und Rednerverzeichnis	175
---	------------

Einführung

Einführung

Das stetige Anwachsen staatlicher Aufgaben hat in jüngerer Zeit nicht nur die rechtsstaatlichen Bedenken gegenüber einer vermeintlichen Allmacht des Staates wieder in Erinnerung gerufen, sondern sieht sich zunehmend auch ökonomischen Warnungen vor einer fehlenden Finanzierbarkeit des Staates ausgesetzt. Die drohende Zahlungsunfähigkeit des Staates macht die Frage nach einer Reduzierung seiner Aufgaben und damit seiner Ausgaben unverzichtbar. Hinzu kommen immer stärkere Sorgen über die zunehmende Unbeweglichkeit oder gar Handlungsunfähigkeit eines übersättigten „fetten Staates“, dem nunmehr bekanntlich das Leitbild des „schlanken Staates“ gegenübergestellt wird.

Derzeit ergreift die Suche nach der geeigneten Aufgaben- und Ausgabendiät für den Staat auch die Technologiesteuerung und den Umweltschutz. Wie aber sollen Technologiesteuerung und Umweltschutz im „schlanken Staat“ aussehen? Paßt dies überhaupt zusammen? Ist es zum Beispiel möglich, staatliche Regelungen zum Schutz der Ozonschicht durch gesellschaftliche Selbstverpflichtungen zu ersetzen? Oder zugespitzt gefragt: Kann die Technikkontrolle den technischen Organisationen und den Unternehmen selbst überlassen werden? Wie läßt sich in diesem Zusammenhang eine Idee der Selbstbeherrschung formulieren? Und wie wird eine solche „Selbstbeherrschung durch Selbstbegrenzung“ aus praktischer und wissenschaftlicher, insbesondere aus ethischer, politologischer, soziologischer und juristischer Sicht, bewertet? Folgt aus der technischen Möglichkeit von Verfahren und der Erzeugbarkeit von Produkten bereits deren Legitimität? Ist nicht eine Selbstbegrenzung bei der Selbststeuerung erforderlich? Ist die Selbststeuerung nicht ein Lebensprinzip von Organen und Organisationen? Ist die Selbststeuerung gleichzusetzen mit der demokratischen Idee? Sind private technische Regelwerke von Unternehmen und technischen Organisationen geeignete Formen der Selbststeuerung? Oder führt dies zur kaum kontrollierbaren Herrschaft technischer Fachbruderschaften? Sind staatlich inspirierte Selbstverpflichtungen, sind Normsetzungsverträge zwischen gesellschaftlichen Kräften sinnvolle Alternativen für die staatliche Gesetzgebung? Führt das nicht zu einer partiellen Abdankung des parlamentarischen Gesetzgebers? Was bringt insoweit das neue Umweltgesetzbuch?

Mit allen diesen Fragen beschäftigte sich das 1. Berliner Kolloquium der Gottlieb Daimler- und Karl Benz-Stiftung, das in diesem Jahr mit den neu gegründeten Forschungszentren Umweltrecht und Technikrecht am 29. und 30. Mai 1997 an der Humboldt-Universität zu Berlin stattfand. Experten aus unterschiedlichen Disziplinen und Bereichen der Praxis diskutierten unter Berücksichtigung von ökonomischen und ökologischen Aspekten die Frage, wie zukünftige Rahmenbedingungen

der Technikentwicklung aussehen könnten. Der vorliegende Band gibt – in überarbeiteter Form – die Referate des Berliner Kolloquium wieder. Die Leitgedanken dieses Kolloquiums seien an dieser Stelle kurz skizziert:

In den letzten Jahren ist immer deutlicher geworden, daß der Staat nicht mehr alle erforderlichen Umweltstandards selbst setzen oder gar über ihre Einhaltung wachen kann. Das Umwelt- und Technikrecht stößt zunehmend an Grenzen der Regelbarkeit, aber auch der Vollziehbarkeit. Je stärker die Erwartung an den Staat wächst, technische und ökologische Probleme umfassend zu bewältigen, desto mehr droht seine Handlungsfähigkeit abzunehmen. Mehr Staat bedeutet im Ergebnis keineswegs immer mehr und besseren Umweltschutz. Das bisherige Steuerungsmodell der Gebote und Verbote droht angesichts komplexer Problemlagen, bestehender Informationsdefizite und kaum noch zu überschauender Wirkungszusammenhänge zu versagen. Ein anschauliches Beispiel hierfür liefern die Probleme der Gentechnologie. Will sich der Staat aus Teilbereichen des Umweltschutzes und Technikkontrolle zurückziehen, muß er versuchen, diese Aufgaben auf nichtstaatliche Institutionen zu übertragen, die effektiven Umweltschutz und Technikkontrolle gewährleisten.

Der Staat setzt daher mehr und mehr auf die Selbststeuerungspotentiale der an der Technikentwicklung und dem Umweltschutz beteiligten gesellschaftlichen Gruppen und Teilsysteme – wie zum Beispiel Wirtschaft, Wissenschaften und Verbände. Hieran knüpfte das Kolloquium mit dem Begriff der Selbst-Beherrschung an. Ein verantwortungsvoller Umgang mit den modernen Risiken macht vorrangig, jedoch nicht ausschließlich eigenverantwortliche Selbstbegrenzungen erforderlich. Unser bisheriges Denken ist stark von dem klassischen Rechtsgrundsatz geprägt, was nicht verboten ist, sei erlaubt. Eine solche Sichtweise übersieht, daß die Beteiligten häufig bereit sind, mehr als das rechtlich Gebotene für den Umweltschutz und die Technikkontrolle zu tun. Die Umweltleitlinien in der Wirtschaft belegen dies ebenso wie die freiwilligen Selbstverpflichtungen von Unternehmen z. B. zur Verringerung von Schadstoffausstößen oder zur Abfallverringerung und -verwertung.

Das Kolloquium stellte die Grundfrage nach einer staatlich inspirierten oder nur geduldeten gesellschaftlichen Selbstbegrenzung. Gesellschaftliche Selbstbegrenzungen müssen häufig nicht erst neu erfunden oder geschaffen werden. Als Beispiele bereits bestehender privater Selbstregulierung seien nur die privaten technischen Regelwerke genannt, die in der Praxis eine zentrale Rolle spielen (z. B. DIN-Normen). Die Umweltpolitik setzt darüber hinaus immer häufiger auf Selbstverpflichtungen von Unternehmen und Unternehmensverbänden. Sie wurden im Kolloquium unter ökonomischen und rechtlichen Aspekten behandelt.

Daß private Selbstregulierung keinen Verzicht auf staatliche Steuerung im Sinne eines „anything goes“ bedeuten darf, vielmehr als politisch anspruchsvolle Gestaltungsaufgabe verstanden werden muß, rundete das Kolloquium thematisch ab. Vorgestellt wurden die Chancen einer rechtlichen „Steuerung privater Selbststeue-

rung“ im Konzept des neuen Sachverständigenentwurfs zum Umweltgesetzbuch. Dieser das ganze Umweltrecht des Bundes erfassende Entwurf ist inzwischen vorgelegt worden und soll in einem ersten Teil bereits 1999 in Kraft treten. Ein wesentlicher Ansatz des Umweltgesetzbuchs ist die Sicherung des Prinzips der kontrollierten Eigenverantwortlichkeit. Die Stärkung des Betriebsbeauftragten, des Umwelt-Audits, aber auch die Beteiligung der Gesellschaft an Rechtssetzungsaufgaben sind wesentliche Beispiele hierfür. Dabei sieht der Entwurf – um nur ein besonders markantes Beispiel zu nennen – Rechtssetzungsverträge zwischen gesellschaftlichen Gruppen vor. Auf diese Weise werden die Techniksteuerung und der Umweltschutz – freilich in einem staatlichen Ordnungsrahmen und mit einem gesetzgeberischen Rückholrecht – weitgehend entstaatlicht. Recht wird nicht mehr nur in herkömmlichen Verfahren einseitig-hoheitlich gesetzt, sondern auch vertraglich ausgehandelt. Daß hierbei Verfassungsgrenzen sorgfältig zu beachten sind, liegt auf der Hand. In gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen muß insbesondere die Berücksichtigung der Gemeinwohlinteressen gewährleistet sein.

Eine Ausweitung privater Normsetzung könnte die staatliche (vor allem umweltpolitische) Regelsetzung entlasten. Damit würde das Eigeninteresse der Betroffenen geweckt, deren Sachverstand mobilisiert und nutzbar gemacht sowie die Bereitschaft zur Normbefolgung erhöht werden. Gleichzeitig würde der Gesetz- und Verordnungsgeber von Regelungsaufgaben teilweise befreit. Der Staat könnte weitgehend auf eine Mißbrauchsaufsicht beschränkt und so auch finanziell entlastet werden. Sicherlich: Eine private Normsetzung wird zu einer höheren Differenzierung der Umwelt- und Technikstandards führen. Dies mag als unübersichtlich bedauert werden, aber birgt doch die Chance zu mehr ökologischer und ökonomischer Effizienz. Und schließlich könnte ein vorsichtiger Ausbau der Selbstregulierung im Umwelt- und Technikrecht dazu beitragen, die Akzeptanz für den Umweltschutz als wesentliche Erfolgsvoraussetzung jeder Umweltpolitik in einer Demokratie dauerhaft zu gewährleisten. Der Schritt zur notwendigen ökologischen Selbstbeherrschung sollte jedenfalls auch auf der Normsetzungsebene gewagt werden, indem für sie Freiräume und ein Ordnungsrahmen geschaffen werden.

Auch zukünftig wird die Frage noch zu diskutieren sein, ob es nicht gerade der „schlanke Staat“ ist, der mit weniger staatlichen Ge- und Verboten letztlich mehr eigenverantworteten Umweltschutz und damit auch eine effektive Technikkontrolle erreichen kann. Der vorliegende Band möchte hier erste Orientierungspunkte setzen und einen Weg in die Zukunft weisen: Umweltschutz und Technikkontrolle sind schon heute Aufgaben von Staat und Gesellschaft. Die in der Praxis aber erst teilweise verwirklichte Idee der Selbstbeherrschung soll aufzeigen helfen, wie in einer modernen Gesellschaft ökologische und ökonomische Belange in einen verträglichen Ausgleich zu bringen sind.

Michael Kloepfer