

Die Rolle von Fachverbänden in einer sich verändernden Gesellschaft

Prof. Dr.-Ing. Hans-Peter Lühr

Festkolloquium 15 Jahre ITVA am 13. Dezember 2005 in Berlin

In der Bundesrepublik Deutschland hat ein Paradigmenwechsel stattgefunden, ohne dass es auf breiter Front von den Betroffenen wahrgenommen worden ist. Und damit erhebt sich die Frage: „Wohin steuert unser Land?“

Weniger Staat, schlanker Staat, Deregulierung, Bürokratieabbau sind Synonyme für ein und dieselbe Stoßrichtung, nämlich Entstaatlichung unserer Gesellschaft. Wie der gerade überstandene Wahlkampf zeigte, gibt es dazu einen breiten Konsens. Und jedermann schreit hurra, denn es sollen ja dadurch automatisch Arbeitsplätze geschaffen werden. Doch wo wird die Frage gestellt, geschweige denn ernsthaft diskutiert, wie viel Staat brauchen wir, um nicht auf das amerikanische Niveau abzusinken (New Orleans lässt grüßen). Was in unserem Lande fehlt, ist eine ernsthafte und konkret belastbare **Politikfolgenabschätzung** analog der seit Jahrzehnten eingeführten Technologiefolgenabschätzung.

Ein Rückblick in die Geschichte des Umweltschutzes soll diese prekäre Situation veranschaulichen. Bis zum Umweltprogramm der Bundesrepublik Deutschland von 1971 hatten wir nahezu keine Regelungen, die einem fortschrittlichen und effektiven Umweltschutz entsprachen. Die Folgen waren Schaumberge auf Flüssen, Kiel oben schwimmende Fische in den Gewässern, Luftverschmutzung, wilde Abfalldeponierung usw. usw.. Die 70er Jahre waren gekennzeichnet durch einen großen Bedarf an rechtsverbindlichen Regelungen für den Reparaturbetrieb Umwelt. Die 80er Jahre sind dann im wesentlichen durch den Vorsorgegedanken geprägt worden, wodurch zahlreiche Regelungen entstanden, die ein Eintreten von Umweltschäden von vornherein gar nicht aufkommen lassen sollen. Parallel dazu nahm die EU ihre Regelungsarbeiten auf.

Angesichts der vielfältigen Rechtsinstrumente und laufenden Novellierungen auf Grund von Erkenntniszuwachs über die tatsächlichen naturwissenschaftlichen Verhältnisse, die Sicherheitsrisiken technischer Systeme und die Schadensfälle (Bophal, Seveso, Altlasten) entwickelten sich zwei Linien. Die erste Linie (die Industrie) beklagte die dadurch verursachten hohen Kosten. Die zweite Linie (die Verwaltung) beklagte das Vollzugsdefizit.

Unser Rechtssystem, das ordnungspolitisch ausgerichtet ist, folgte dem Prinzip: der Staat erlässt Gesetze/Verordnungen und überwacht/kontrolliert diese Regeln. Deshalb ist auch der Staat für das Vollzugsdefizit verantwortlich.

Bereits Mitte der 80er Jahre wurden die Klagen der Industrie (organisiert über ihre Spitzenverbände) immer lauter. Man wurde beim damaligen Bundeskanzler Kohl massiv vorstellig, den Umweltschutz zurückzufahren. Dieses endete in der Ablösung des für die Umwelt überaus erfolgreichen Umweltministers Töpfer und in der Inthronisierung von Merkel mit der Maßgabe, den Umweltschutz einzudämmen.

Dieses ist weitestgehend geschehen, wobei bislang der Staat immer noch seine volle Überwachungsverantwortlichkeit hatte. Und unter dem Druck der immer leerer werdenden Kassen und dem gezielten Abbau von qualifizierten Fachpersonal, hat der Gesetzgeber sich gewehrt. Er hat sich bewusst aus dem „Geschäft“ zurückgezogen, indem er alle Verantwortung dem Arbeitgeber übergeholfen hat. In der Verwaltung, also auf der Seite des Staates können wir bereits jetzt schon den Abbau von Fachverwaltungen (Wegrationalisierung der Wasserwirtschaftsverwaltungen) verzeichnen und haben es mehr Generalisten als Fachleuten zu tun, die mit ihrem stereotypen Ausspruch „Von der Sache verstehe ich nichts, aber das Gesetz sagt“ komplizierte, fachliche Fragestellungen begleiten.

Meine Prognose ist, dass es in 5 bis 10 Jahren keine Fachleute mehr in der Verwaltung gibt. Wie soll dann noch eine Genehmigung fachlich realisiert werden, wenn nicht auf beiden Seiten - Antragsteller und Verwaltung - gleich kompetente Fachleute sitzen? Diese Situation führt nicht zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Dieses ist auch ein Beispiel für Politikfolgendenabschätzung! Und der Charme liegt noch darin, dass das Wort „Vollzugsdefizit“ restlos verschwinden wird und im Lexikon gestrichen werden kann. Denn man kann den Staat nicht mehr der Untätigkeit hinsichtlich des Vollzugs bezichtigen. Es erhebt sich aber die Frage, wie der Staat die Ausführungen und Auflagen kontrollieren will, wenn keine fachlichen Prüfinstitutionen bzw. Prüfer mehr vorhanden sind.

Einen Blick in die letzten Verordnungen macht es deutlich. So formulieren die BetriebssicherheitsVO, die ArbeitsstättenVO, die GefahrstoffVO „Der Arbeitgeber hat..., der Arbeitgeber muss..., der Arbeitgeber ist verpflichtet...“. Gleichzeitig wurde in die Verordnungen die Strafbewährung aufgenommen, so dass im Ernstfall sofort der Staatsanwalt und nicht mehr die Behörde auftreten wird/muss. Der Staatsanwalt prüft dann zunächst immer erst einmal, ob ein Organisationsverschulden vorliegt. Wenn ja, dann kommt die Versicherung ins Spiel, die dann in der Regel im Kleingedruckten den Versicherungsschutz ausschließt. Dieses ist ein unwahrscheinlich scharfes Schwert, über das Unternehmen kaputt gehen können.

Diese Situation ist insbesondere dem breiten Bereich der KMU nicht bekannt. Der Gesetzgeber/die Politik haben die Betroffenen nicht mitgenommen, es ihnen nicht erklärt. Das generelle Verhalten der Unternehmen ist, da sie merken, dass die Behörden nicht mehr vor Ort kommen und kontrollieren, nichts mehr zu tun. Die Grundhaltung der Unternehmen ist: „Ja, wenn unsere Auftragslage okay ist und die Preise auskömmlich sind, dann können wir uns auch diesem Thema widmen“. Die Prognose ist: eine Zunahme von Unfällen in Betrieben und auf Baustellen sowie Umweltschäden. Ein weiteres Beispiel für die erforderliche Politikfolgenabschätzung.

Politikfolgenabschätzung ist unbedingt erforderlich, da Politiker durch Öffentlichkeit und Journalismus getrieben werden, nur noch Aktionismus zu betreiben. Denn gut und erfolgreich ist nur derjenige oder die Partei, die laufend etwas ändert oder Neues vorschlägt. Kaum ist es gemacht, wird sich dem nächsten Thema zugewandt, ohne die Betroffenen mitzunehmen, es ihnen zu erklären. Das Politikzusammenspiel verkommt zum „Hochgeschwindigkeitsleerlaufreaktor“.

Ein weiteres Beispiel für den Paradigmenwechsel: in der Göteborg Erklärung von 2001 des Europäischen Rates zur „Nachhaltigen Entwicklung in Europa für eine bessere Welt - Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung“ ist eines der Ziele beim Umgang mit Gefahren für die öffentliche Gesundheit, dass bis zum Jahr 2020 sichergestellt

werden soll, dass Chemikalien nur so hergestellt und verwendet werden, dass sie keine wesentliche Gefahren für die Gesundheit des Menschen und die Umwelt darstellen.

Dieses soll durch die so genannte REACH-Regelung erreicht werden, wonach Chemikalien registriert, geprüft und zugelassen werden sollen. Darunter fallen auch die sog. Altstoffe, allerdings nur diejenigen mit einer Jahresproduktion über einer Tonne. Auch hier ist die Verantwortung der herstellenden Industrie aufgebürdet worden und der Staat zieht sich auf ein Monitoring zurück. Eine Zulassung basiert somit zuerst einmal auf den Daten und Bewertungen der herstellenden Industrie. In der Begründung für den Paradigmenwechsel heißt es: "Während es bisher Aufgabe der Behörden war, kritische Stoffe zu identifizieren, Daten einzufordern und sie zu bewerten, soll dies mit dem REACH-System in der Verantwortung der Hersteller und Importeure liegen."

Wenn man diese Entwicklungen nüchtern analysiert, so lässt sich eine roter Faden wie folgt herauskristallisieren: Der Staat beschränkt sich auf eine mehr oder minder beobachtende Rolle. Die Verantwortung liegt ausschließlich bei der Industrie und dem einzelnen Individuum. Dieses bedeutet für die Bundesrepublik Deutschland, Abschied nehmen zu müssen bzw. schon Abschied genommen zu haben von der Vorstellung, dass der Staat im Sinne antizipierter Sachverständigengutachten die Risikoabschätzungen vornimmt und darauf aufbauend die rechtlichen und technischen Regeln erlässt. Dieses bislang in Deutschland praktizierte System¹ hatte für Sicherheit gesorgt und uns einen hohen Umweltstandard beschert. Hierbei muss man deutlich sehen, dass dieses in einer Zeit ausreichenden Geldes erfolgen konnte. Mit dem Emissionsminimierungsgebot als Konkretisierungen des Vorsorgeprinzips wurden der Industrie erhebliche Kosten auferlegt für Abwasserbehandlungsanlagen, Luftreinhaltungsanlagen, Anlagensicherheit etc.. Aber auch der Staat wurde mit erheblichen Kosten für Verwaltung, staatliche Überwachung etc. belastet.

Die Erkenntnis der heutigen Tage schlägt sich darin nieder, dass dieses wie auch in anderen Bereichen (Sozialstaat, Krankenversicherungen, Renten etc.) nicht auf Dauer finanzierbar ist. Die entscheidende Frage ist, um nicht von einer Seite des Pferdes auf die andere Seite zu fallen, wie viel Staat ist erforderlich, um nicht in nicht hinnehmbare Risiken abzurutschen. Denn nach wie vor ist der Staat gemäß Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz verpflichtet, für die Unversehrtheit des Lebens seiner Mitbürger zu sorgen.

Weiter ist festzustellen, dass das europäische Recht eine strikte Trennung zwischen betrieblichen Anforderungen und Beschaffenheitsanforderungen eingeführt hat. Danach werden die Beschaffenheitsanforderungen europäisch geregelt, während die betrieblichen Anforderungen den einzelnen Mitgliedsländern zur eigenen Gestaltung überlassen bleiben. D.h., dass materielle Anforderungen an Technik und Sicherheit nicht mehr für Deutschland in Deutschland, sondern im Sinne der Harmonisierung in Brüssel geregelt werden.

Konkret bedeutet dieses, am Beispiel des Arbeitsschutzes dargestellt, dass die über Jahrzehnte gewachsenen und erfolgreichen Unfallverhütungsvorschriften (UVV) komplett verschwinden und in den neuen Technischen Regeln Betriebssicherheit (TRBS) aufgehen werden. Die neuen TRBS sind nicht mehr arbeitsmittelbezogen ausgerichtet, sondern folgen einem gefährdungsorientierten Ansatz. Dabei werden sie von sämtlichen konkreten Regelungen

¹ Ein hervorragendes Beispiel dafür ist die Anhebung des Technikniveaus in der Abwasserentsorgung von den a.a.R.d.T in der 4. Novelle WGH von 1976, über die a.a.R.d.T. und den SdT (gesplitteter Maßstab) in der 5. Novelle WHG von 1986 zum SdT in der 6. Novelle WHG von 1996.

befreit, u.a. auch von Prüffristen, die nun der Arbeitgeber festlegen kann. Und damit die (bewährten) Regelungen nicht in Vergessenheit geraten, sollen sie unterhalb der Ebene der neuen Technischen Regeln in sog. Handlungshilfen, die aber keinerlei normkonkretisierende Wirkung entfalten, also sog. Nonpapers erhalten bleiben. Denn Technische Regeln sind nur solche, die durch „Brüssel“ notifiziert sind.

Dieses wird als Flexibilisierung verstanden, wobei der Adressat ausschließlich der Arbeitgeber ist. Diese neuen und schon eingeführten und praktizierten „Spielregeln“ sind die Grundlage für einen nicht mehr extra zu begründenden Rückzug des Staates und werden gefeiert als Entbürokratisierung, schlanker Staat und wie die Synonyme auch heißen mögen.

Was ist damit erreicht und geschaffen worden? Letztlich nur der formalisierte Weg des „american way of live“ in Deutschland, ohne dass es dazu eine grundsätzliche, öffentliche Diskussion und Auseinandersetzung über das „Ob“ in Deutschland gegeben hat. Denn wollen wir diesen Weg überhaupt gehen?

Mit Sicherheit bejaht die Industrie diese Entwicklung, da sie sie ja seit Jahren gefordert und geschürt hat und noch weiter schürt (Stichwort: Ruf nach Schließung des Umweltbundesamtes). Arbeitnehmer und der Einzelne werden die Leidtragenden sein, denn wenn die Verantwortlichkeiten in die Hände der Industrie und des Gewerbes gelegt werden und die staatliche Kontrolle entfällt, dann wird alles, was Kosten verursacht wegrationalisiert. Das Ergebnis wird sein, dass Arbeitsunfälle wieder ansteigen und Umweltschäden wieder zunehmen. Und wenn dann auch noch das qualifizierte Personal nicht mehr verfügbar ist, weil nicht mehr ausgebildet wird und weil u.a. die Universitäten 80% ihrer Studenten als halbausgebildete Bachelor ins Berufsleben entsenden, dann wird auch noch die Qualität in die Knie gehen. Dann wird „Made in Germany“ zum Diskriminierungslabel, wie es bei Einführung dieses Labels auch gedacht war.

Wieso werfen wir alles über Bord, was Deutschland groß und leistungsfähig gemacht hat? Dieses ist die Ausbildung mit dem dualen Bildungssystem und dem bisherigen universitären Studium, dieses ist der ordnungspolitisch organisierte Staat, dieses ist der grundgesetzmäßig abgeleitete Anspruch auf Unversehrtheit menschlichen Lebens als Staatsaufgabe, dieses ist der Umweltschutz als Staatsziel im Grundgesetz.

Aber kehren wir auf unseren engeren Bereich des Umweltschutzes zurück.

Wenn wir den Weg in amerikanische Verhältnisse vermeiden wollen, dass ausschließlich der Einzelne oder der Betreiber allein verantwortlich ist, muss an die Stelle der nicht mehr vorhandenen Fachverwaltungen eine adäquate Fachebene eingeführt werden, die die Aufgaben der Fachverwaltungen übernimmt. Dann kann sich der Staat darauf zurückziehen, die Mindestanforderungen für die neue Fachebene zu definieren und sie zuzulassen und die ihr übertragenen Aufgaben hinsichtlich einer ordnungsgemäßen und sachlichen Durchführung zu überwachen.

Diese neue Fachebene ist dann ausschließlich privatwirtschaftlich organisiert und wird mit Aufgaben des Staates beliehen, so wie der TÜV die hoheitliche Aufgabe der Überwachung der Straßenfahrzeuge seit vielen Jahrzehnten wahrnimmt. **Für diese neue Fachebene kommen Fachverbände, Sachverständige, technische Überwachungsorganisationen, Güte- und Überwachungsgemeinschaften sowie Ingenieurbüros in Frage.**

Die Anforderungen für eine Zulassung zu dieser neuen Fachebene der möglichen Partner gibt der Staat vor. Weiter legt er die Regeln für die Überwachung und eine turnusmäßige Wiederzulassung fest und führt diese Regeln durch. Diese Regeln müssen allerdings so beschaffen sein, dass sie nicht unterlaufen werden können. In diesem Zusammenhang sei nur an die Zertifizierungen der Labors für analytische Untersuchungen erinnert, die als zertifizierte Labors am Markt auftreten, aber in Besitz der Proben diese nach Polen oder Tschechien zur Analyse schicken oder gar nicht analysieren, sondern die Ergebnisse raten. Aber die Papierform ist gewahrt, alle sind glücklich, aber die Realität ist eine andere.

Wenn man die verschiedenen Institutionen der neuen Fachebene betrachtet, so könnten sie die folgenden Aufgaben wahrnehmen.

Fachverbände

Die Fachverbände sollten grundsätzlich als technisch-wissenschaftliche Bundesinstitutionen und nicht regionalspezifisch gegründet sein und auch bundesweit agieren. Interessenverbände wie Branchenverbände sind auszunehmen. Denn angesichts der zuvor geschilderten Situation, dass alle Beschaffenheitsanforderungen und sonstigen konkreten Anforderungen in den nationalen Technischen Regeln entfallen müssen, da sie sonst nicht durch „Brüssel“ notifiziert werden können, wird es umso wichtiger, die Interpretationen von Gesetzen, Verordnungen und Technischen Regeln sowie die Erstellung von Arbeitshilfen bundeseinheitlich für die Betroffenen an der „Front“ zu entwickeln, zu publizieren und zu kommunizieren. Hier liegt eine große Chance für Verbände, so auch für den ITVA.

Dieses wird in naher Zukunft schon umso wichtiger, als nach den Zielen der Föderalismusreform alles nur noch komplizierter und unübersichtlicher in Deutschland werden kann bzw. wird. Mit der Reform ist vorgesehen, dass der Bund im Umweltschutz die Bundeskompetenz erhält. Wer jedoch meint, nun wird es einfacher, der irrt, denn dieses ist ein Pyrrhussieg. Mit einer Grundgesetzänderung wird zwar die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes abgeschafft, dafür wird aber eine sog. Abweichungsgesetzgebungskompetenz für die Länder eingeführt. Das bedeutet, dass die Länder von den bundesrechtlichen Regelungen abweichen können. Und nun kommt es: In diesen Fällen bricht Landesrecht das Bundesrecht!

Damit werden die Eitelkeiten der Länder perfektioniert. Länderarbeitsgemeinschaften werden überflüssig (sie kosten auch viel Geld!). Kein Land muss sich mehr abstimmen und sich einigen auf ein gemeinsames Vorgehen. Hier sei nur an die traurige Geschichte der Novellierung der TR LAGA 20 erinnert. Angesichts der Tatsache, dass man sich nach vielen Jahren nicht einigen konnte, wurde der Auftrag in der LAGA beendet. Und nun macht jedes Land etwas Eigenes. So führte Sachsen-Anhalt als Ersatz für den immer als Hilfsgröße betrachteten Z 2-Wert den Entwurf des H-14-Kriteriums nach Abfallrecht als Maß für nicht überwachungsbedürftig und besonders überwachungsbedürftig ein. Berlin veröffentlichte ohne Diskussionen aus Amtsvollmacht heraus nur im Internet (kein Erlass oder Ordnungsverfügung) den Entwurf der nicht abgestimmten TR LAGA 20, so dass wegen des darin enthaltenen TOC-Wertes die gesamte Entsorgung der mineralischen Abfälle in Berlin ins Wanken kam. Die danach als besonders überwachungsbedürftig einzustufenden Böden, die somit andienungspflichtig sind, werden aber in Brandenburg von der SBB nicht angenommen, da die von Berlin eingeführten Regeln in Brandenburg nicht gelten. Ergebnis: Baustillstandsanzeigen, weil die Böden nicht aus der Baustelle herausbefördert werden können.

Es ist zwar leicht gesagt, dass bei Rückzug des Staates aus der Fachebene dafür privatwirtschaftlich organisierte technisch-wissenschaftliche Verbände treten sollten, was ohne weiteres zu organisieren ist. Doch auch hier erhebt sich die Frage nach der Finanzierung, wenn die Firmen.

Güte- und Überwachungsgemeinschaften, Technische Überwachungsorganisationen

Diese Organisationen können ihre bisherigen Aufgaben im Rahmen von Überwachungen (Erst- und Wiederholungsprüfungen) von Anlagen (u.a. Heizölverbrauchertankanlagen, Chemieanlagen) sowie der Zertifizierung von Fachbetrieben (z.B. Fachbetriebe gemäß § 19 I WHG und Entsorgungsfachbetriebe gemäß § 52 KrW/AbfG) weiter betreiben. Hier werden bereits hoheitliche Aufgaben durch privatwirtschaftliche Einrichtungen wahrgenommen.

Bei den Gütegemeinschaften sind bislang auch schon Gütebestimmungen als technisch-organisatorische Regeln entwickelt worden, nach denen sich diejenigen zu richten haben, die eine bestimmte Qualifikation als Unternehmen zertifiziert bekommen wollen, wenn sie Mitglied einer Gütegemeinschaft sein wollen und sich mit dem Zertifikat von anderen im Wettbewerb absetzen wollen. Mit diesen Regelungen wurden bereits seit Jahrzehnten inhaltliche Lücken geschlossen, die der Staat selber nicht hätte so gestalten können. Diese Regelungen, die im europäischen Sinne keine Technischen Regeln sind, da sie nicht notifiziert sind, dienen aber als praktische Arbeitshilfen, um das erreichte Niveau zu sichern.

Sachverständige, Ingenieurbüros

Den Sachverständigen und Ingenieurbüros kommen in dieser Struktur besondere Aufgaben zu. Denn sie stellen in dieser neuen Struktur „die Fachebene“ dar. Sie machen die qualifizierte Planung, organisieren die Genehmigungen unter Einbindung weiterer Sachverständiger bzw. Ingenieurbüros (analog einem Prüfstatiker), erstellen die Ausschreibungsunterlagen, führen die Ausschreibungen durch, machen die Baubegleitung und Qualitätssicherung und erstellen die Anlagendokumentation (Anlagenkataster). Der Betreiber einer Anlage übergibt diese Dokumentation der Behörde. Sie führt dann letztlich nur noch das Anlagenregister und kann im Ernstfall eingreifen.

Dieses setzt voraus, dass Sachverständige entsprechend qualifiziert sein müssen und über die entsprechenden Arbeitsmittel verfügen sowie Ingenieurbüros entsprechend mit qualifiziertem Personal und Arbeitsmitteln ausgestattet sein müssen. Die Zulassungen für die Sachverständigen und Ingenieurbüros erfolgen auf Grund staatlich erlassener Bedingungen durch die dafür ausgewiesenen Behörden oder durch von ihnen beauftragte Institutionen, die wiederum durch die Behörden überwacht werden. Übrigens: der ITVA hatte bereits vor einigen Jahren eine derartige Initiative gestartet, die allerdings im Sande verlaufen ist.

Resümee

Wenn man diesen Weg gehen will und ich meine, er muss gegangen werden, wenn nicht ein großes Loch entstehen und die Qualität sowie das Sicherheitsniveau absinken soll, dann muss neben einem konkreten Anforderungs- und Durchführungsprofil auch eine entsprechende Gebührenordnung geschaffen werden. Den ohne auskömmliche Finanzierungsgrundlagen können diese wichtigen Aufgaben nicht erfüllt werden. „Geiz ist geil“ und das damit einhergehende Preisdumping verschlechtert Qualität und Sicherheit. Hierzu bedarf es jedoch noch intensiver Überlegungen und Absprachen. Unabhängig davon ist die durch den Staatsrückzug entstehende und bereits entstandene Lücke nur so inhaltlich zu schließen.

Zum Schluss

Man kann klüger werden. Doch dann soll man es offen sagen und austragen wie in den 70er und 80er Jahre, als sich am Umweltschutz die Geister schieden und als über den Übergang vom nachsorgenden zum vorsorgenden Umweltschutz in heftigen Diskussionen in Arbeitsgremien und auf Fachtagungen zwischen Industrie, Verbänden und Staat gestritten wurde. Diese Diskussionen fehlen angesichts dieses gravierenden Paradigmenwechsels vollständig. Er hat sich in aller Stille vollzogen. Auch hierin hat sich unser Land verändert. Von einer Streitkultur, die das Ringen um die bessere Lösung zum Ziel hat, kann keine Rede mehr sein.

Und ich bin überzeugt, dass wenn sich der Staat zurückzieht, was ja beschlossene Sache ist und an seine Stelle keine adäquate Struktur geschaffen wird, dass dieselben, die jetzt nach weniger Staat rufen, wieder in wenigen Jahren lauthals dem Staat Versäumnisse vorwerfen.