

02.17

Lizenziert für Herrn Prof. H.-P. Lühr, Berlin.
Die Inhalte sind urheberrechtlich geschützt.

26. Jahrgang
April 2017
Seiten 41 – 80

altlasten spektrum

Herausgegeben vom
Ingenieurtechnischen Verband für Altlastenmanagement
und Flächenrecycling e.V. (ITVA)

www.ALTLASTENDigital.de



Organ des ITVA

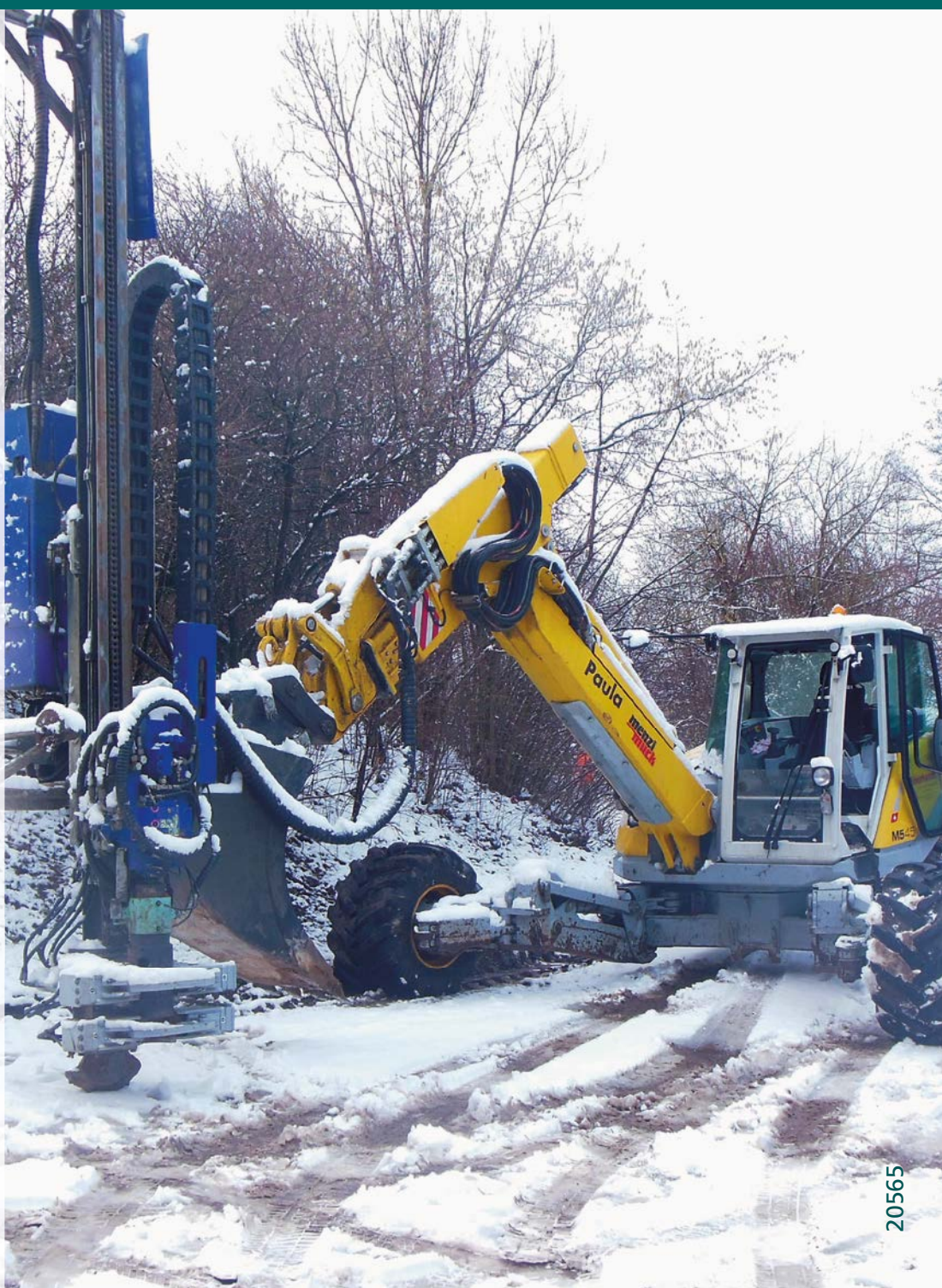
**Depothermie – Ein neuer
Ansatz zur Wärmegewin-
nung aus Deponien und
Altablagerungen**

F. Tidden, K. Scharrer

**Ist das Vorsorgeprinzip
infolge des geplanten
TTIP-Abkommens in Gefahr?**

H.-P. Lühr

**Stellungnahme des ITVA
zum Referentenentwurf der
Mantelverordnung nach dem
Stand vom 06.02.2017**



ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

20565



© Sangoiri/Fotolia

Ist das Vorsorgeprinzip infolge des geplanten TTIP-Abkommens in Gefahr?

Hans-Peter Lühr

Vormerkung

Die folgende Abhandlung wurde bereits geschrieben, als 2016 die TTIP-Diskussion ihren Höhepunkt erreicht hatte. Ihre Publikation wurde jedoch aus Redaktionsgründen etwas nach hinten verschoben. Und so scheint es manchmal, als ob einen die Zeit überholt und sich alles in Wohlgefallen auflöst, sodass berechtigte Sorgen urplötzlich verschwunden sind. Es ist richtig, dass die Aufgeregtheit erst einmal vorbei ist und jeder wartet, was nun kommen wird. Ich bin jedoch der Meinung, dass das Gespenst nicht vorbei, sondern nur etwas in Deckung gegangen ist. Denn diejenigen, die der Ökonomisierung um jeden Preis das Wort reden, werden auch unter dem neuen US-Präsidenten Trump erst recht weitermachen, vielleicht mit anderen Mitteln. Und ob CETA ein trojanisches Pferd ist, weiß auch so keiner richtig. Deshalb sollten wir das Gespenst nicht aus den Augen verlieren und wachsam sein, denn die Gefahr ist nicht gebannt.

1. Einleitung

Auf den ersten Blick erhebt sich die Frage „Was hat TTIP mit dem Vorsorgeprinzip überhaupt zu tun?“ Wenn man aber die Zielsetzung von TTIP analysiert, so muss man nüchtern feststellen, dass alles, was wir in Deutschland und Europa seit den 70er-Jahren des letzten Jahrhundert im Umweltschutz und nicht nur hier, sondern auch im Gesundheitsschutz, in der Lebensmittelsicherheit und im Arbeitsschutz erkämpft und erreicht haben, nicht nur auf den Prüfstand kommt, sondern gezielt ausgehebelt wird. Auch wenn es beim TTIP vordergründig „nur“ um den Abbau von Handelshemmnissen zwischen Amerika und der EU geht, so greift das im TTIP eingebaute Klagerecht direkt auf unsere verfassungsrechtlich abgesicherten Rechtsakte durch.

Worin begründet sich diese Befürchtung? Ausgangspunkt sind die unterschiedlichen Grundlagen und Gesellschaftsphilosophien zwischen Amerika und der EU. Und weiter ist es die amerikanische Vorstellung, dass im Rahmen der Globalisierung alles auf amerikanisches Niveau zu trimmen ist. Und hier steht an oberster Stelle die Ökonomisierung/Kommerzialisierung

aller Aktivitäten. Der monetäre Nutzen ist die Optimierunggröße, dem sich alles unterzuordnen hat.

2. Grundlagen der Standards in Europa und Amerika

Das tragende Element unserer Umweltpolitik ist das *Vorsorgeprinzip*, wie es mit der Umweltgesetzgebung nach dem ersten Umweltprogramm der Bundesregierung 1971 in alle Bereiche eingeführt worden ist. Als Maßstab gilt dabei das Emissionsminimierungsgebot für den anlagenbezogenen Produktionsbereich auf der Basis des Standes der Technik. Hieraus wurden die Einleitestandards für Abwasser und Abluft sowie die Anforderungen an eine sichere Deponietechnik zur schadlosen Beseitigung von Abfällen entwickelt als auch das redundante Sicherheitssystem für Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen im bestimmungsgemäßen wie auch im nicht bestimmungsgemäßen Betrieb.

Das Vorsorgeprinzip kann wie folgt beschrieben werden:

- Vorsorge heißt, im Bewusstsein der Begrenztheit menschlicher Erkenntnisfähigkeit handeln.
- Vorsorge heißt Umkehr der Beweislast – nicht im juristischen, sondern im methodischen Sinne. Der, der einen Stoff/ein Produkt in die Umwelt entlassen will, hat die Unbedenklichkeit nachzuweisen.
- Vorsorge heißt, die beste Technologie anzuwenden, um Gefahren für Mensch und Umwelt sicher abzuwehren.
- Vorsorge heißt, Verteilung und Verdünnung von Stoffen in der Umwelt zu verhindern.
- Vorsorge heißt, einen Schadenseintritt durch Vermeiden, Vermindern und Begrenzen unwahrscheinlich machen.

In dem Sondergutachten „Umweltprobleme der Nordsee“ vom 1980 des Sachverständigenrats für Umweltfragen [1] wurde angesichts der prekären Nordseesituation die konsequente Durchsetzung des Vorsorgeprinzips gefordert. Es heißt dort: „Das Vorsorgeprinzip zielt darauf ab, dass eine vorgeschobene Gefahrenabwehr erfolgt, bevor Störungen der Meeresökologie oder konkrete Gefahrensituationen erkennbar werden. ... zielt mit seinen emissionsbezogenen

Vorsorgeprinzip infolge des geplanten TTIP-Abkommens in Gefahr?

Maßnahmen darauf ab, dass konkrete Gefahren für die Meeresumwelt und nachweisbare Schädwirkungen gar nicht erst entstehen können. Insbesondere ist auch die Einbringung solcher Stoffe zu verhüten, bei denen eine schädliche Wirkung zu befürchten ist, ein konkreter Nachweis jedoch noch aussteht.“ Das Vorsorgeprinzip führt weiter zum Besorgnisgrundsatz [2]. Er stellt nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts einen äußerst strengen Maßstab dar, der seinen Niederschlag in mehreren Urteilen zu Gewässerschäden gefunden hat. So heißt in Begründungen bereits 1966: „Ein Eintritt einer Verunreinigung des Wassers oder eine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften muss nach menschlicher Erfahrung unwahrscheinlich sein. Dies kann im Einzelfall dazu führen, dass ein Grad an Unwahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts zu verlangen ist, welcher der Unmöglichkeit nahe- oder gleichkommt“. In einer späteren Begründung 1981 heißt es: „Jeder auch noch so wenig naheliegenden Wahrscheinlichkeit der Verunreinigung des besonders schutzwürdigen und schutzbedürftigen Grundwassers ist immer schon dann zu besorgen, wenn die Möglichkeit im Rahmen einer sachlich vertretbaren Prognose nicht von der Hand zu weisen ist“.

Diesem Prinzip stand in den 1970er-Jahren das *Immissionsprinzip* diametral gegenüber. Hierbei kommt es nur auf den Betrachtungsort an, an dem Schäden wie z. B. Fischsterben, Grundwasserkontaminationen offenkundig und sichtbar werden. So war man immer, wenn z. B. im Gewässer ein Schaden offenkundig wurde, auf der Suche nach den Ursachen und dem Verursacher. Damit war dann nur noch eine Nachsorge möglich. Es kommt auch nicht von ungefähr, dass Nationen, die über ihre Flüsse kurze Wege zu den Meeren haben und in allen Entwicklungs- und Schwellenländern das Immissionsprinzip realisiert ist, da es zunächst Kosten für Vermeidungstechnologien spart. Mit messen, messen, messen, interpretieren und diskutieren über Qualitätsziele gewinnt man Zeit und spart Geld. In diesen Zusammenhang passt auch, dass hinsichtlich der Luftbelastung die „hohe Schornsteinpolitik“ verfolgt wurde, um über die Verdünnung Umweltprobleme zu lösen.

Deutschland entschied sich sehr frühzeitig für das *Emissionsprinzip*. Hierbei wird unabhängig von Kosten und politischen Erwägungen, sondern technisch entschieden, was an der Quelle vermieden werden kann. Damit ist das Emissionsprinzip das deutlich strengere und unter Umweltaspekten das wesentlich effizientere Prinzip. D. h., dass die Emissionen an der Quelle der Entstehung so zu begrenzen sind, dass ein Schaden gar nicht erst entstehen kann. Dieses bedeutet in der Konsequenz u. a. auch die Schließung von Produktionsstätten, wenn Nachrüstungen nicht möglich waren oder den Zwang zur Umstellung von Produktionsverfahren, wenn gefährliche Emissionen zu erwarten waren. Das Emissionsprinzip fordert auch ein Emissionsminimierungsgebot für den bestimmungsgemäßen und nicht bestimmungsgemäßen Produktionsbetrieb ein. Das bedeutet, dass technische Systeme so dicht und sicher

zu machen sind, dass ein unkontrollierter Stoffübergang in das offene System Umwelt im bestimmungsgemäßen und nicht bestimmungsgemäßen Betrieb nicht möglich ist. Und es begründet die Anforderung, dass die Herstellung vermarktungsfähiger Produkte und die bei der Herstellung anfallenden festen, flüssigen, gasförmigen und energetischen Abfälle wissenschaftlich, technisch und juristisch eine Einheit bilden, um insbesondere die Abfallproblematik in den Griff zu bekommen. Umweltverträgliche Produktentwicklung ist unter gleichzeitiger Entsorgungs- und Stoffflussoptimierung zu betreiben. Dieses war der Beginn für den ganzheitlichen integrativen Umweltschutz. Mit dieser strategischen Vorgehensweise wurde das Vorsorgeprinzip realisiert.

In diesem Sinne standen sich in Europa zwei konträre Strategien gegenüber: Immissionsprinzip kontra Emissionsprinzip. Diese Diskussion beherrschte die Arbeit der Europäischen Kommission über sehr viele Jahre und kann erst ab 2000 mit dem Erlass der EU-Wasserrahmen-Richtlinie als beendet betrachtet werden.

Die Entscheidung in Deutschland für das Vorsorge- bzw. Emissionsprinzip fiel nicht vom Himmel. Politik und Verwaltung auf der einen Seite und die Industrie auf der anderen Seite standen sich in den 1970er- bis Mitte 1980er-Jahre wie unversöhnliche Feinde gegenüber. Die Industrie hatte in den Jahren nach dem Schadensereignis „Seveso“ (1976) noch nichts hinzulernt. Mit einer PR-wirksamen Mischung aus Bußfertigkeit und Selbstgerechtigkeit reagierte die deutsche chemische Industrie. Man wollte in bewährter „Eigenverantwortlichkeit“ alle vorhandenen Sicherheitsmaßnahmen überprüfen. Das Ziel war, durch freiwillige Abmachungen der Gesetzesmaschinerie und dem Drängen nach staatlichen Dirigismus zuvorkommen. Somit war die Lobbyarbeit auch darauf ausgerichtet, dass staatliche Bestimmungen den Bedürfnissen der Industrie angepasst sind (entspricht der TTIP-Philosophie!).

Das Schadensereignis „Sandoz“ (1986) machte noch einmal deutlich, wie notwendig Vorsorge ist. Und dabei kommt es nicht nur auf Teilaspekte an, sondern es geht um ein Gesamtkonzept. Das Gesamtkonzept muss dabei sowohl Lager- als auch andere Nebeneinrichtungen als integrale Bestandteile eines Produktionsprozesses enthalten und auf gleich hohem Niveau wie der Produktionsprozess die gleichrangige Sicherheit realisieren. Ein adäquates anlagenbezogenes Sicherheitskonzept geht vom Gefährdungspotenzial der Stoffe aus, um einen unkontrollierten Stoffübergang aus technischen Systemen zu verhindern. Der Fall Sandoz ist somit dafür ein negatives Beispiel gewesen.

Als Reaktion auf das Seveso-Schadensereignis entstand mit vierjähriger Verzögerung 1980 die Störfallverordnung. Sie war Vorbild für die zwei Jahre später erlassene Seveso-I-Richtlinie der EG „Richtlinie 82/501/EWG über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten“. Das Ziel war die Verhütung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen und die Begrenzung der Unfallfolgen.

Nach dem Sandoz-Schadensereignis 1986 wurde eine Überarbeitung der Störfallverordnung als auch der Seveso-I-Richtlinie dringend erforderlich, da das Thema der Anlagensicherheit noch nicht konsequent zu Ende gedacht worden war. Hierzu trug auch das Bhopal-Schadensereignis im Jahre 1984 bei. So wurde dann 1996 die Seveso-II-Richtlinie erlassen. Neu dabei ist, dass sie nicht nur für einzelne Anlagen, sondern für den Gesamtbetrieb gilt, der mit gefährlichen Stoffen/Stoffgruppen in einer für die Entstehung von Störfällen relevanten Menge umgeht.

Somit hat der Betreiber einer Anlage bestimmte Grundpflichten umzusetzen. Dies ist insbesondere die Pflicht, schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren und Belästigungen abzuwehren, aber auch die Pflicht, schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren und Belästigungen vorzubeugen (*Vorsorgeprinzip*). Diese Vorbeugepflicht ist technologiebezogen, d. h. die Maßnahmen zur Gefahrenvorsorge müssen dem jeweiligen Stand der Technik entsprechen. Da sich dieser mit dem technischen Fortschritt ständig verändert (verbessert), verändert sich auch der Inhalt der Vorsorgepflicht, weshalb diese Pflicht als *dynamische Pflicht* bezeichnet wird. Damit können mit jeder Verbesserung der Vorsorgetechnologien neue, dem neuen Stand der Technik angepasste, nachträgliche Anordnungen ergehen, die so eine *dynamische* Anpassung der Beschaffenheit und des Betriebes der Anlage an den technischen Fortschritt auf dem Gebiete der Gefahrenvorsorge ermöglichen.

Beim anlagenbezogenen Umgang mit wassergefährdenden wird das Vorsorgeprinzip konsequent umgesetzt, in dem im bestimmungsgemäßen und im nicht bestimmungsgemäßen Betrieb keine Stoffe unkontrolliert in die Umwelt entlassen werden dürfen. Dieses redundante Sicherheitskonzept sorgt für eine Nullmission.

Zeitgleich trat das Thema der Boden- und Grundwasserkontaminationen durch Altlasten in Form der Altdeponien und der kontaminierten, industriellen Betriebsstandorte in den Fokus der öffentlichen Diskussion. Im Jahre 1983 begann in Deutschland diese öffentliche Diskussion mit der Problemlage der Deponie „Hamburg-Georgswerder“, wo eine dioxinbelastete Ölphase mit dem Sickerwasser aus der Deponie austrat. Diese Problematik, insbesondere hinsichtlich der kontaminierten, industriellen Betriebsstandorte ergab sich aus der jahrzehntelangen Praxis industrieller Produktionsanlagen. Die anerkannten Regeln der Technik waren einwandige Anlagen und Anlagenteile wie Lagertanks, Rohrleitungen, Reaktoren. Und alle Anlagen, zu denen nicht unmittelbar ein Zutritt erforderlich war, wurden unter die Erde gelegt. Und in vielen Fällen, da sich die industrielle Produktion ausweitete und Grundstücke begrenzt waren, wurden diese Anlagen auch noch überbaut. Leckagen wurden nicht erkannt, so dass es insbesondere zu großräumigen Grundwasserkontaminationen kam.

Alle Befürchtungen der Industrie, die konsequente Anwendung des Emissionsprinzips berge wirtschaftliche Nachteile und vernichtete Arbeitsplätze haben sich in keiner Weise bewahrheitet. Vielmehr entstand ein ganz neuer Industrie- und Dienstleistungsbereich mit sehr, sehr vielen neuen Arbeitsplätzen und machte Deutschland führend in der Umwelttechnologie.

In den USA fand 1972 ein Strategiewechsel statt. Man verließ das Immissionsprinzip, da die eingeführten Wasserqualitätsstandards als ineffektiv erkannt wurden und etablierte mit dem Clean Water Act (CWA) Technologiebasierte Standards unter Einführung der „Best Available Technology (BAT)“. Diese Standards, in den sog. „Effluent Guidelines“ niedergelegt, wurden den Einleiterlaubnissen als Mindestanforderungen zugrunde gelegt. Sowohl der Clean Water Act von 1972 als auch der Toxic Substances Control Act (TSCA) von 1976 waren Meilensteine und Vorbild für unsere deutsche Gesetzgebung in Deutschland.

Der grundsätzliche Unterschied in der Umweltpolitik wird an den Standards „Stand der Technik (SdT)“ wie in Deutschland und „beste verfügbare Technik (BVT)“ wie in der EU und „Best Available Technology (BAT)“ in den USA deutlich.

Der Stand der Technik ist mittlerweile in allen deutschen Umweltgesetzen harmonisiert worden und lautet wie in § 3 Punkt 11 Wasserhaushaltsgesetz:

Stand der Technik ist der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt; bei der Bestimmung des Standes der Technik sind insbesondere die in der Anlage 1 aufgeführten Kriterien zu berücksichtigen;

Anlage 1

Bei der Bestimmung des Standes der Technik sind unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Nutzen möglicher Maßnahmen sowie des Grundsatzes der Vorsorge und der Vorbeugung, jeweils bezogen auf Anlagen einer bestimmten Art, insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- 1. Einsatz abfallarmer Technologie,*
- 2. Einsatz weniger gefährlicher Stoffe,*
- 3. Förderung der Rückgewinnung und Wiederverwertung der bei den einzelnen Verfahren erzeugten und verwendeten Stoffe und gegebenenfalls der Abfälle,*
- 4. vergleichbare Verfahren, Vorrichtungen und Betriebsmethoden, die mit Erfolg im Betrieb erprobt wurden,*
- 5. Fortschritte in der Technologie und in den wissenschaftlichen Erkenntnissen,*
- 6. Art, Auswirkungen und Menge der jeweiligen Emissionen,*
- 7. Zeitpunkte der Inbetriebnahme der neuen oder der bestehenden Anlagen,*

Vorsorgeprinzip infolge des geplanten TTIP-Abkommens in Gefahr?

8. die für die Einführung einer besseren verfügbaren Technik erforderliche Zeit,
9. Verbrauch an Rohstoffen und Art der bei den einzelnen Verfahren verwendeten Rohstoffe (einschließlich Wasser) sowie Energieeffizienz,
10. Notwendigkeit, die Gesamtwirkung der Emissionen und die Gefahren für den Menschen und die Umwelt so weit wie möglich zu vermeiden oder zu verringern,
11. Notwendigkeit, Unfällen vorzubeugen und deren Folgen für den Menschen und die Umwelt zu verringern,
12. Informationen, die von internationalen Organisationen veröffentlicht werden,
13. Informationen, die in BVT-Merkblättern enthalten sind.

Der Stand der Technik wird im Umweltrecht der EU ab 2013 durch die Industrieemissionsrichtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung bestimmt. Sie fordert für bestimmte Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen die „beste verfügbare Technik (BVT)“. Dabei kann die richtlinienkonforme Auslegung des Standes der Technik zu abweichenden, strengeren Anforderungen kommen. Die tatsächlich „wirksamste Technik“ wird in der Regel nicht verlangt, sondern eine Technik, welche ökonomisch zumutbar, großtechnisch erprobt und die Umwelt insgesamt am besten schützt. Letzteres heißt beispielsweise für eine Technik zur Luftreinhaltung, dass auch der Energie- und Ressourcenverbrauch sowie die Verlagerung von Schadstoffen ins Abwasser und in die Abfälle mit betrachtet wird.

Gemäß Artikel 3 Nr. 10 der Industrieemissionsrichtlinie bezeichnet der Ausdruck

„beste verfügbare Techniken“ den effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand der Tätigkeiten und entsprechenden Betriebsmethoden, der spezielle Techniken als praktisch geeignet erscheinen lässt, als Grundlage für die Emissionsgrenzwerte und sonstige Genehmigungsaufgaben zu dienen, um Emissionen in und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt allgemein zu vermeiden oder, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern;

- a) „Techniken“: sowohl die angewandte Technologie als auch die Art und Weise, wie die Anlage geplant, gebaut, gewartet, betrieben und stillgelegt wird;
- b) „verfügbare Techniken“: die Techniken, die in einem Maßstab entwickelt sind, der unter Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses die Anwendung unter in dem betreffenden industriellen Sektor wirtschaftlich und technisch vertretbaren Verhältnissen ermöglicht, gleich, ob diese Techniken innerhalb des betreffenden Mitgliedstaats verwendet oder hergestellt werden, sofern sie zu vertretbaren Bedingungen für den Betreiber zugänglich sind;
- c) „beste“: die Techniken, die am wirksamsten zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt sind.“

Gemäß Clean Water Act (CWA) in den USA ist die „Best Available Technology (BAT)“ wie folgt definiert:

„... Abwassereinleiter für die Kategorien und Klassen von Punktquellen verpflichten sich zur Anwendung der bes-

ten verfügbaren Technik, die wirtschaftlich erreichbar ist, die einen angemessenen weiteren Fortschritt in Richtung auf das nationale Ziel der Beseitigung der Einleitung aller Schadstoffe darstellt. ... Faktoren in Bezug auf die Bewertung der besten verfügbaren Technologien berücksichtigt das Alter der beteiligten Anlagen und Einrichtungen, die angewendeten Verfahren, die technischen Aspekte der Anwendung der verschiedenen Arten von Kontrolltechniken, Prozessänderungen, die Kosten für die Erreichung der Abwasserreduktion, die nicht-wasserrelevanten Auswirkungen auf die Umweltqualität (einschließlich Energiebedarf) und andere Faktoren wie angemessener Verwaltungsaufwand.“

Wenn man die Definitionen nüchtern analysiert, dann stellt man einen grundlegenden Unterschied fest. Auch wenn die Ausgangsphilosophie gleich ist, nämlich die Emissionen zu begrenzen, so hat sich aber die Praxis im Laufe der Jahrzehnte auseinander entwickelt. Dieses ist durch die jeweilige Formulierung „unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Nutzen“ (Deutschland), „unter Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses“ (EU) und „die wirtschaftlich erreichbar ist“ (USA) ausgelöst.

Diese Öffnung in den Definitionen zur ökonomischen Abwägung wird in den drei Einflussbereichen sehr unterschiedlich gehandhabt. Während in Deutschland die ökonomische Abwägung eine sehr geringe Rolle spielt, da das Emissionsminimierungsgebot an oberster Stelle steht, wird in den USA alles dem ökonomischen Prinzip unterworfen.

Das bereits 1980 gegründete Office for Information and Regulatory Affairs (OIRA), das direkt dem Weißen Haus untersteht, hat die Aufgabe, die Regulierungsvorhaben von Bundesbehörden wie die Environmental Protection Agency (EPA), die Lebensmittelüberwachungs- und Arzneimittelzulassungsbehörde (Food and Drug Administration, FDA) oder auch die Arbeitssicherheitsbehörde (Occupational Safety and Health Administration, OSHA) zu überprüfen. Offiziell sind die Anpassungen der OIRA nur Vorschläge, werden aber mit dem Gewicht des Weißen Hauses in der Regel umgesetzt. Das OIRA hat damit auch ein Quasi-Veto-Recht. Bei allen Prüfungen der OIRA werden immer Kosten-Nutzen-Rechnungen zum Maßstab gemacht. Parallel dazu gehört, dass Regulierungen dem Nachsorgeprinzip folgen, das durch zivilrechtliche Klagemöglichkeiten auf Schadenersatz flankiert wird. Dieses ist das Gegenteil des deutschen/europäischen Ansatzes. So müssen in den USA auch erst umfangreiche wissenschaftliche Nachweise für die Schädlichkeit von Chemikalien bzw. Schäden für die Umwelt durch die Behörden geführt werden, bevor einschränkende Regulierungen bis hin zum Verbot getroffen werden können. Die Umkehr der Beweislast ist dem System fremd. Dieses wird sehr deutlich beim amerikanischen Chemikaliengesetz TSCA, nach dem nicht der Hersteller den Nachweis der stofflichen Unbedenklichkeit erbringen muss, sondern die Umweltbehörde muss zwei-

felsfrei beweisen, dass die Substanz ein untragbares Risiko darstellt.

Was das bedeutet, zeigt die Tatsache, dass die erste Risikobewertung für Asbest 1986 stattfand. Gemäß eines Urteils eines amerikanischen Bundesberufungsgerichts wurden weitergehende Regelungen mit der Begründung, die Risiken von Asbest seien nicht „unzumutbar“, durchkreuzt. Somit ist noch heute Asbest in allen möglichen Materialien enthalten, bei denen es bei uns strikte Verbote gibt. Und erst 28 Jahre danach unternahm die EPA eine neue Risikobewertung, und zwar für Trichlorethylen. Ergebnis hinsichtlich von Regulierung ist offen.

Betrachtet man dagegen die europäische Chemikalienverordnung REACH von 2007, die für alle Mitgliedstaaten abschließend und abweichungsfest die Zulassung auf Basis des Vorsorgeprinzips realisiert, so kann dieses Instrument als zentrale umweltpolitische Errungenschaft bezeichnet werden. Auch hier hatte die europäische Chemieindustrie im Vorfeld vehement argumentiert, dass eine Deindustrialisierung Europas eingeläutet wird und Millionen Arbeitsplätze verlustig gehen. Nichts ist davon eingetreten.

Vorsorgeprinzip in Deutschland/ in der EU und Nachsorgeprinzip in den USA sind zwei diametral entgegengesetzte Welten, die hier im Rahmen des geplanten TTIP-Vertrags aufeinander treffen. Somit ergibt sich für die Zukunft die Frage: Wie müssen die europäischen Regeln aussehen, damit sie sich mit den amerikanischen Regeln vertragen. D.h. in letzter Konsequenz, dass weiterführende Schutzstandards basierend auf dem Vorsorgeprinzip nicht mehr im Vordergrund europäischer Regelsetzung stehen werden, denn bei der Grundeinstellung der Amerikaner, dass alles kostensparend sein muss, werden sie sich dem europäischen Grundverständnis nicht anpassen werden.

3. Ziele des TTIP-Abkommens

Das Ziel von TTIP ist der Abbau von Handelshemmnissen. Dieser Abbau soll das Wirtschaftswachstum fördern und Kosten für exportierende Unternehmen in der EU und den USA senken. Im Klartext heißt das, dass alle Maßnahmen, aber auch Schutzziele dem Gebot der Ökonomisierung und damit der Gewinnmaximierung zu unterwerfen sind. Somit sind Standards abzugleichen und zu vereinheitlichen, wobei Qualitätsstandards als Handelshemmnisse deklariert werden. So ein Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung: *Danach stellen Maßnahmen wie Qualitätsstandards, Verpackungs- und Kennzeichnungsvorschriften sowie technische oder rechtliche Anforderungen Handelshemmnisse dar.* Somit geht es bei TTIP vor allem darum, dass Amerika und Europa systematisch ihre bestehenden, aber vor allem ihre zukünftigen Standards im Umwelt-, Verbraucher- und Chemikalienschutz herunterfahren sollen, weil diese den Handel behindern.

Das bedeutet folgendes: Wenn der Investor aus Amerika (gilt auch umgekehrt), der in Europa z.B. in Deutschland investieren will, durch höhere Standards bei der

Abwasserbehandlung, der Luftreinhaltung oder der Abfallentsorgung in Europa höhere Kosten hat als im eigenen Land und ihm dadurch Gewinne verloren gehen, dann kann er klagen gegen das jeweilige Land. Da die Umweltschutzregelungen in Europa in der Regel in Form von EU-Richtlinien erlassen worden sind, stellen sie eine Rahmenkompetenz dar, die durch nationale Gesetzgebungen der Mitgliedsländer ausgefüllt werden müssen. Somit entsteht dann immer eine Klage gegen ein Mitgliedsland der EU vor einem Schiedsgericht. Im Chemikalienbereich erfolgt dann eine Klage gegen die EU, da die REACH-Verordnung bindend für alle Mitgliedsländer ist.

Der kritische Bereich im TTIP und damit des Pudels Kern ist das „I“, der Investitionsschutz. Die Regeln dafür entsprechen einem Grundrecht auf ungestörte Investitionsausübung. D.h., kein Investor darf gegen seine Interessen zum Umweltschutz, zum Verbraucherschutz, Datenschutz gezwungen werden.

Mit dem Bereich „Investitionsschutz“ im TTIP werden europäische und deutsche Rechtsetzungen ausgehöhlt. Wenn man die zuvor dargestellten sehr unterschiedlichen Strategien im Umweltschutz von beiderseits des Atlantiks betrachtet, dann kann es nur in eine Richtung gehen, und zwar in Richtung niedriger Standards. Das Vorsorgeprinzip und damit das Emissionsminimierungsgebot werden zugunsten des Nachsorgeprinzips/Immissionsprinzips verändert. Nur so lassen sich entgehende Gewinne vermeiden.

Um dieses durchsetzen zu können, sind Schiedsgerichte vorgesehen. Sie sind das eigentliche Machtinstrument des geplanten TTIP. Dieses kann angerufen werden, wenn ein Investor meint, dass er durch höhere, weitergehende Standards behindert wird und er dadurch Geld verliert. Diese Klage des Investors richtet sich dann immer gegen ein Mitgliedsland oder gegen die EU, da sie verantwortlich sind für die gesetzlichen Standards und Anforderungen.

Der Mechanismus ist nicht neu. In allen bilateralen oder multilateralen Investitionsabkommen sind den Investoren Schutzrechte für ihre Kapitalanlagen zugesichert. Umgekehrt können die Staaten klagen, wenn

Vorsorgeprinzip infolge des geplanten TTIP-Abkommens in Gefahr?

ein Investor seine Investitionsversprechen nicht erfüllt. Für die Schadensersatzklagen sind internationale Schiedsgerichte vorgesehen.

Kommt es zum Streitverfahren, dann bestimmen nach dem völkerrechtlich verbindlichen TTIP der Investor und der beklagte Staat die Mitglieder des Schiedsgerichts. Diese Personen sind nicht hoheitlich oder nicht demokratisch legitimiert und sie entscheiden in nicht öffentlicher Verhandlung. Der ergehende Schiedsspruch ist bindend und kein Parlament, kein Gericht kann ihn anfechten. Selbst die Urteilsbegründung und Details des Urteils bleiben unveröffentlicht. Der Steuerzahler, der letztlich den Schadensersatz zu tragen hat, erfährt so gut wie nichts.

Mit TTIP wird eine Paralleljustiz installiert, die sich demokratisch legitimierten Regeln entzieht. Die Auswirkungen kann man bei der Sportsgerichtsbarkeit studieren (Stichworte: FIFA, Doping). Diese Paralleljustiz soll errichtet werden für den Schutz privater Investoren. Weiter soll ein Regulierungsrat eingerichtet werden, über den die Industrielobbyisten Einfluss nehmen können.

Mit dem völkerrechtlich verbindlichen TTIP-Vertrag wird jedoch ein neue Qualität angestrebt, die die Regulierungsautonomie der EU und ihrer Mitgliedstaaten aushöhlt und politische Entscheidungsprozesse in weiten Bereichen an private Konzerne abgibt, die nur ein Ziel verfolgen, nämlich staatliche Regulierungen mit dem Ziel des Allgemeinwohls zu verhindern, denn das senkt Kosten und erhöht die Gewinne.

Ein Zitat von Kurt Tucholsky fasst die Situation treffend zusammen: „Politik kann man in diesem Lande definieren als die Durchsetzung wirtschaftlicher Zwecke mit Hilfe der Gesetzgebung“.

Wenn es zu dem Abkommen kommt, dann stehen alle unsere Instrumente wie die Trinkwasserstandards bei einer Privatisierung der Wasserversorgung, die Anforderungen an die Abwasserbehandlung, die Anlagensicherheit beim Umgang mit umweltgefährdenden Stoffen, die Abfallentsorgung, der Gesundheitsschutz bei Chemikalien und Produkten auf dem Prüfstand mit unsicherem Ausgang. Für was haben wir dann in all den Jahren, insbesondere in den 1970er- und 1980er-Jahren, gekämpft?

Und folgt man der Linie der Ökonomisierung als oberstem Gebot weiter, so bedeutet das in letzter Konsequenz auch eine Behinderung von Technologieentwicklung im Bereich des Umwelt-, des Gesundheits-, des Arbeits- und Verbraucherschutzes, denn jeder Fortschritt kostet nur mehr Geld und mindert den Gewinn.

4. Schlussbemerkung

Papst Franziskus kritisiert in seiner Umweltenzyklika „LAUDATO SI“ [3] die „Globalisierung des technokratischen Paradigmas“, wonach man die gesamte Realität als Objekt grenzenlos manipulieren kann mit dem Ziel eines unendlichen und grenzenlosen Wachstums. Das technokratische Paradigma beherrscht gleichermaßen die Wirtschaft wie die Politik. Die Finanzen er-

sticken die Realwirtschaft. Der Markt von sich aus gewährleistet jedenfalls nicht die ganzheitliche Entwicklung des Menschen und die soziale Inklusion.

Und er mahnt:

„Wir brauchen eine Politik, deren Denken einen weiten Horizont umfasst und die einem neuen, ganzheitlichen Ansatz zum Durchbruch verhilft, indem sie die verschiedenen Aspekte der Krise in einen interdisziplinären Dialog aufnimmt. Wenn die Politik indes nicht imstande ist, eine perverse Logik zu durchbrechen und wenn sie nicht über armselige Reden hinauskomme, so werde die Menschheit weitermachen, ohne die großen Probleme der Menschheit in Angriff zu nehmen“.

Und im engeren Sinne sollte das zuvor dargestellte ein Weckruf an alle Verantwortlichen in Politik, Verwaltung, Verbänden und Wissenschaft sein, intensiv dafür zu kämpfen, dass das Vorsorgeprinzip und unser seit langem erfolgreich begangene Weg ohne Abstriche erhalten bleiben.

Literatur

- [1] Sondergutachten „Umweltprobleme der Nordsee“, Sachverständigenrat für Umweltfragen SRU, Juni 1980
- [2] Lühr, H.-P.; Staube, J.: „Der Besorgnisgrundsatz beim Gewässerschutz“. Wasser + Boden, 12/ 1996
- [3] Papst Franziskus: „Enzyklika LAUDATO SI – über die Sorge für das gemeinsame Haus“. 24. Mai 2015

Autorenschaft

Prof. Hans-Peter Lühr
HPL-Umwelt-Consult GmbH
Edelhofdamm 33 13465 Berlin
Tel.-Nr. 030/40 10 07 03
Fax-Nr. 030/40 10 07 04
E-Mail: hp.luehr@t-online.de

English Summary

Even though the TTIP is primarily concerned with the reduction of trade barriers between America and the EU, the in TTIP integrated right for legal actions directly affects our constitutionally protected legal acts. In this way, everything we have achieved in Germany and in Europe since the 1970s in environmental protection, health protection, food safety and occupational health and safety will be leveled out well-aimed. This is due to the fact that socio-political premises between Europe and America differ fundamentally and can not be united under the objective of economicization. These differences are presented and the consequences are drawn.