

Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht

---

Band 29

# Selbstverantwortung und Deregulierung im Ordnungs- und Umweltrecht

Von

Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch



Duncker & Humblot · Berlin

**MICHAEL RONELLENFITSCH**

**Selbstverantwortung und Deregulierung  
im Ordnungs- und Umweltrecht**

**Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

**Herausgegeben von  
Wolfgang Graf Vitzthum  
in Gemeinschaft mit  
Martin Heckel, Ferdinand Kirchhof  
Hans von Mangoldt, Thomas Oppermann  
Günter Püttner, Michael Ronellenfitsch  
sämtlich in Tübingen**

**Band 29**

# **Selbstverantwortung und Deregulierung im Ordnungs- und Umweltrecht**

**Von**

**Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Ronellenfitch, Michael:**

Selbstverantwortung und Deregulierung im Ordnungs- und  
Umweltrecht / von Michael Ronellenfitch. – Berlin : Duncker  
und Humblot, 1995

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 29)

ISBN 3-428-08368-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: W. März, Tübingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-08368-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

## **Vorwort**

Die vorliegende Untersuchung versteht sich als Positionsbestimmung in der Auseinandersetzung um den Umweltstaat. Für wertvolle Hilfestellung danke ich Frau *Ingeborg Cremer*, Frau *Doris Hoppe* sowie Herrn *Hans Hamann*.

Tübingen, im Dezember 1994

*Michael Ronellenfitsch*



## **Inhalt**

I. Vorbemerkungen zum Umweltstaat . . . . .	9
1. Der Staat der Industriegesellschaft . . . . .	9
a) Technische Realisation . . . . .	9
b) Widerstand . . . . .	9
2. Der Umweltstaat . . . . .	10
II. Zur Entwicklung des technischen Sicherheitsrechts und Umweltrechts . . . . .	11
1. Polizeirecht . . . . .	11
a) Ius polittiae . . . . .	11
b) Ius supremae inspectionis . . . . .	15
2. Technisches Sicherheitsrecht . . . . .	18
a) Entstehung . . . . .	18
b) Gefahrenabwehr und Überwachung . . . . .	19
3. Umweltrecht . . . . .	21
4. Zwischenergebnis . . . . .	24
III. Das Prinzip Selbstverantwortung . . . . .	25
1. Verantwortung . . . . .	25
a) „Prinzip Verantwortung“ . . . . .	25
b) Formen der Verantwortlichkeit . . . . .	26
2. Selbstverantwortung . . . . .	26
3. Anwendungsfälle . . . . .	28
a) Umweltbetriebsprüfung . . . . .	28
b) Eigenüberwachung und Eigensicherung . . . . .	30
c) Beauftragte . . . . .	32
d) Sonderrechte . . . . .	33
4. Grenzen . . . . .	40

IV. Deregulierung . . . . .	40
1. Allgemeines . . . . .	40
a) Programmcharakter . . . . .	40
b) USA . . . . .	41
c) EU und Bundesrepublik . . . . .	42
2. Regelungsdichte . . . . .	45
3. Kontrolldichte . . . . .	46
a) Administrative Kontrolle . . . . .	46
b) Gerichtliche Kontrolle . . . . .	46
V. Schlußbemerkung . . . . .	47
Anhang . . . . .	49
Schrifttum . . . . .	132

# I. Vorbemerkungen zum Umweltstaat

## 1. Der Staat der Industriegesellschaft

### a) Technische Realisation

Ernst Forsthoff qualifizierte 1971 in Anknüpfung an frühere Untersuchungen<sup>1</sup> die mit dem beginnenden 19. Jahrhundert anbrechende Epoche als das *Zeitalter der Realisationen*<sup>2</sup>. Nachdem die soziale Realisation in Deutschland mehr oder weniger zum Abschluß gekommen sei, werde Motor der Daseinsverhältnisse die technische Realisation sein. Die Klarsichtigkeit dieses Befunds ist um so erstaunlicher, als der Siegeszug des PC, der Telekommunikation, des Kabel- und Satellitenfernsehens, des Mobilfunks u. dgl. für Forsthoff noch nicht voraussehbar waren.

### b) Widerstand

Was Forsthoff – jedenfalls in ihrer Intensität – wohl auch nicht vorhersah, war die Gegenbewegung gegen die technische Realisation<sup>3</sup>, die mittlerweile institutionalisierte Widerstandsbewegung<sup>4</sup>, die uns – von einer in Deutschland

---

<sup>1</sup> Forsthoff bemühte sich schon frühzeitig, die durch die moderne Technik bewirkten Veränderungen der Lebensverhältnisse in das Staats- und Verwaltungsrecht einzubauen; vgl. nur Forsthoff, Daseinsvorsorge im technischen Zeitalter, in: Festschrift für Kyriacopoulos, 1966, S. 191 ff. Nachdem er sich zunächst mit der „sozialen Realisation“ beschäftigt hatte, die er unter dem Stichwort der Daseinsvorsorge auf der Ebene des Verwaltungsrechts ansiedelte (vgl. Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDStRL 12 [1954], S. 8 ff.) erklärte Forsthoff Ende der 60er Jahre die soziale Realisation im wesentlichen für abgeschlossen und führte aus, daß das Zeitalter der „technischen Realisation“ angebrochen sei; vgl. Forsthoff, Von der sozialen zur technischen Realisation, in: Festgabe für Hans Barion, 1970, S. 25 ff. = Der Staat 9 (1970), S. 145 ff. Zur Würdigung des Gesamtwerks Doehring, Ernst Forsthoff, in: Juristen im Portrait — Verlag und Autoren in vier Jahrzehnten. Festschrift zum 225. Jubiläum des Verlages C.H. Beck, 1988, S. 341 f.

<sup>2</sup> Der Staat der Industriegesellschaft, 1971, S. 31.

<sup>3</sup> Symptomatisch Picht, Technik und Utopie, atw 1972, S. 348 ff. (353): „Wer heute rational handeln will, darf nicht mehr dem Traum von unbegrenzten Möglichkeiten nachjagen. Er muß versuchen nachzuholen, was Wissenschaft und Technik in den letzten zweihundert Jahren versäumten: die Erforschung dessen, was *unenntbehrlich* ist.“

<sup>4</sup> Hierzu Ronellenfötsch, Die Durchsetzung staatlicher Entscheidungen als Verfas-

ohnehin latent vorhandenen Technikphobie<sup>5</sup> gespeist – nicht nur mitten in eine Akzeptanzkrise<sup>6</sup> führte, sondern die unter Ausschöpfung aller – nicht zuletzt rechtlicher – Mittel<sup>7</sup> die technische Realisation in Deutschland so sehr hemmte, daß wir bei den Zukunftstechnologien nicht mehr in der Frontlinie stehen<sup>8</sup>.

## 2. Der Umweltstaat

Die veröffentlichte Meinung suggeriert bereits einen *Paradigmenwechsel*. Der soziale Rechtsstaat scheint im Begriff zu sein, sich in einen „ökologischen Rechtsstaat“ zu wandeln. Möglicherweise ist diese Aussage verfrüht. Träfe sie zu, so könnte das für unsere Staats- und Gesellschaftsordnung fatal sein. Redlicher sollte man ohnehin vom Umweltstaat sprechen<sup>9</sup>, den u.a. die

---

sungsproblem, in: Börner (Hrsg.), Umwelt, Verfassung, Verwaltung, 1982, S. 24 ff.; *ders.*, Verfahrensrechtliche Reformfragen im Atom-, Immissionsschutz- und Gentechnikrecht, in: Blümel/Pitschas (Hrsg.), Reform des Verwaltungsverfahrensrechts, 1984, S. 303 ff. (305 ff.); *Isensee*, Widerstand gegen den technischen Fortschritt, DÖV 1983, S. 565 ff.

<sup>5</sup> *Jaufmann/Kistler*, Technikfreundlich? — Technikfeindlich?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung ‚Das Parlament‘, Jg. 36 (1986), B 48, S. 35 ff.

<sup>6</sup> Hierzu *Benda*, Zur gesellschaftlichen Akzeptanz verwaltungs- und verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen, DÖV 1983, S. 305 ff.; *Röken*, Gesetzesgehorsam und Gesetzesakzeptanz, DÖV 1989, S. 54 ff.; *Würtenberger*, Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, NJW 1991, S. 257 ff.; *Ronellenfötsch*, Verfahrensrechtliche Reformfragen, a.a.O., S. 312 ff.

<sup>7</sup> Stichwort: „katechontische Funktion des Verwaltungsrechts“; vgl. *Schlink*, Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung durch das Verwaltungsrecht, VVDStRL 48 (1990), S. 235 ff. (259 ff.).

<sup>8</sup> Zur These *Schlinks* vgl. bereits *Ronellenfötsch*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 48 (1990), S. 318 f.: „Meine Befürchtung ist die, daß man versucht, über Blockadepolitik und Verzögerungspolitik, die technische Entwicklung zeitweise zu ‚bändigen‘ ... Allerdings, allzu skeptisch bin ich in diesem Zusammenhang nicht ... Wenn wir in der Bundesrepublik versuchen, allzu großes Unheil anzurichten, schadet das nichts; denn das Ausland wird schon dafür sorgen, daß die technische Entwicklung ihren Fortgang erhält. ... Wenn wir mit Vorreiterpositur in der Ausstiegsgenommatik (oder sonstwo) voranschreiten, wird das weltweit niemanden beeindruckten. Dann freilich werden wir – nicht nur das Verwaltungsrecht – nicht nur die Kontrolle über die Technik ganz verlieren, sondern überhaupt den Zugriff auf die Technik.“

<sup>9</sup> Vgl. *Häberle*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 48 (1990), S. 284: „Sind wir nicht an der Schwelle der Entwicklung zu einer Weltgemeinschaft von sozialen Rechtsstaaten als Umweltstaaten in einer globalen Natur?“; *Kloepfer*, Umweltstaat, 1989; *ders.*, Interdisziplinäre Aspekte des Umweltstaats, DVBl. 1994, S. 12 ff.; vgl. auch *R. Schmidt*, Der Staat der Umweltvorsorge, DÖV 1994, S. 749 ff.

postmoderne Rechtsstheorie<sup>10</sup> zu begründen versucht. Denn das Etikett „ökologischer Rechtsstaat“ verschleiert nur, daß mit der Zauberformel des ökologischen Umbaus der Industriegesellschaft dem Polizeistaat die Hintertür in den freiheitlichen Rechtsstaat geöffnet werden soll.

Daher erscheint es geboten, sich zunächst die Entstehungsbedingungen des ausgebildeten Polizeistaats und vor allem die Abwehrmechanismen, die zu seiner Überwindung beitragen, ins Gedächtnis zu rufen.

## II. Zur Entwicklung des technischen Sicherheitsrechts und Umweltrechts

### 1. Polizeirecht

#### a) *Ius polittiae*

Schlüssel zum Verständnis des Polizei- und Ordnungsrechts und damit auch des technischen Sicherheitsrechts und Umweltrechts ist der *Polizeibegriff*, der – seit der Antike im Kontext zur jeweiligen Staatstheorie<sup>11</sup> – seine Konturen im Verlauf einer langen Entwicklung änderte.

---

<sup>10</sup> Vgl. nur *Ladeur*, Postmoderne Rechtsstheorie. Selbstreferenz – Selbstorganisation – Prozeduralisierung, 1992. Daß auch die Kirchen der Industriegesellschaft kritisch gegenüberstehen, ist kaum verwunderlich; vgl. Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, Wirtschaft: global und ökologisch, 1994, und dazu Statement von Bischof *Reinelt* bei Vorlage der Studie: „Ohne ein verändertes Wohlstandsmodell ist ökologisch gar nichts mehr zu machen“ (zit. nach FAZ Nr. 198/26.8.1994, S. 4). Dem ließe sich erwidern: Dann ist eben ökologisch gar nichts mehr zu machen.

<sup>11</sup> Bereits in der *Ilias* (7. Gesang, Vers 453) findet sich das Grundwort *politein* = miteinander eine Mauer um eine Siedlung bauen. Daraus wurde das Hauptwort „polis“ = Burg, Stadt, „Stadtstaat“ gebildet; vgl. *Busolt*, Griechische Staatskunde I, 1920, S. 153 ff.; *Zobel*, Polizei. Geschichte und Bedeutungswandel des Wortes und seiner Zusammenhänge, Diss. phil. München 1952, I/1. Bürger in einem solchen Gemeinwesen zu sein, bedeutete die Teilnahme am öffentlichen Leben, d.h. sich zu regieren (*politeuomai*). Das erstmals bei Herodot erwähnte Abstraktum *Politeia* nahm dementsprechend den Sinn von „Bürgerrecht“, „Bürgerschaft“ und schließlich „Regierungs- und Verfassungsform“ an, um schließlich durch Aristoteles auf die dritte der drei guten Verfassungsformen neben Königherrschaft und Aristokratie beschränkt zu werden (*Politik*, 3. Buch, Kapitel 7). Vgl. auch *Ruppel*, *Politeuma*. Bedeutungsgeschichte eines staatsrechtlichen terminus, in: *Philologus* 82 (1927), 268 ff., 433 ff.; *Gschnitzer*, Art. ‚Politeia‘, in: *Lexikon der Alten Welt*, 1965, Sp. 2390; *Meier*, Die Entstehung des Politischen bei den Griechen, 1980; *Nitschke*, Von der *Politeia* zur Polizei, *Zeitschrift für Historische Forschung* 19 (1992), S. 1 ff.