

# Jahrbuch Arbeit und Technik in Nordrhein-Westfalen 1988

---

Schwerpunktthema:  
Arbeit, Umwelt und  
Beschäftigung

---



*Gliederung*

1. Interessen bei der Gestaltung des Umweltrechts
2. Konsequenzen
  - 2.1 Das Fehlen eines Gesamtkonzepts
  - 2.2 Anthropozentrik des Umweltrechts
  - 2.3 Umweltrecht als Technikrecht
  - 2.4 Umweltrecht und Expertentum
  - 2.5 Umweltrecht und individualistisches Rechtsschutzsystem
  - 2.6 Umweltrecht und Aktenheimlichkeit
  - 2.7 Internationales Umweltrecht

*Zusammenfassung*

Das geltende Umweltrecht folgt keinem einheitlichen Strukturprinzip, sondern stellt sich als eine Art „Flickenteppich“ dar. Inhaltlich folgt es im wesentlichen dem traditionellen Muster des Schutzes menschlicher Interessen. Seine Anthropozentrik bedarf der Überprüfung. Soweit die Gestaltung von Technik ansteht, läßt sich der Rückgriff auf Grenzwerte nicht vermeiden, doch muß die „Expertenherrschaft“ demokratisiert werden. Wichtig für einen wirksamen Umweltschutz ist ein Informationszugangsrecht des Bürgers sowie ein Rechtsschutzsystem, das die Asymmetrien des heutigen Zustands vermeidet.

*1. Interessen bei der Gestaltung des Umweltrechts*

Die natürlichen Lebensgrundlagen zu sichern, scheint das gemeinsame Anliegen aller zu sein. Niemand ist daran interessiert, daß die Wälder sterben, das Trinkwasser ungenießbar wird und die Böden keinen Ertrag mehr bringen. Man sollte deshalb erwarten, daß jeder seinen Teil dazu beiträgt, entsprechende Entwicklungen zu verhindern – von der Vermeidung überflüssigen Abfalls über die Verwendung bleifreien Benzins bis hin zur strikten Einhaltung der Emissionswerte nach der Technischen Anleitung Luft durch den Großunternehmer.

Jedermann weiß, daß dieses Harmoniebild trügt. Wie bei vielen anderen „großen“ Fragen – etwa dem Recht auf Arbeit, der Gleichberechtigung von Mann und Frau, der Förderung des europäischen Gedankens – ist nicht der Grundsatz als solcher streitig, sondern „nur“ seine Handhabung im konkreten Einzelfall.

Das in den Köpfen steckende individualistische Menschenbild läßt die Belastung, ja die Zerstörung von Teilen der Natur für viele erst dann zum wirklichen Problem werden, wenn die eigenen Handlungsmöglichkeiten betroffen sind. Solange das Trinkwasser aus

den Hähnen fließt und an heißen Sommertagen das Freibad zur Verfügung steht, stört man sich nur wenig daran, daß man, anders als frühere Generationen, nicht mehr in Rhein, Neckar oder Mosel schwimmen kann. Solange die Tomaten und der Apfelbaum im eigenen Garten gedeihen, hat das Waldsterben irgendwie schemenhaften Charakter. Hat es früher nicht auch schon Schwefeldioxydemissionen gegeben? Ist es wirklich so schlimm, wenn ein paar Lurche nur noch in eingezäunten Bereichen existieren?

Auch wer sich diese Art Egoismus nicht mehr leisten will, hat leicht Gegenargumente bei der Hand. Ist nicht der Anteil des einzelnen an der Luftverschmutzung und der Gewässerverunreinigung so gering, daß er eigentlich gar nicht ins Gewicht fällt? Wäre eine Änderung des Verhaltens andererseits nicht mit gewichtigen Nachteilen verbunden? Unternehmer verweisen in diesem Zusammenhang gerne auf ihre Wettbewerbsfähigkeit; zuviel Umweltschutz könnte das Ende der deutschen Wirtschaft bedeuten. Einem sicheren Nachteil steht so ein kaum statistisch erfaßbarer Vorteil gegenüber.

Wer sich in Sachen Umweltschutz „zurückhalten“ will, hat es nicht zuletzt auch deshalb leicht, weil der technische Fortschritt noch immer hohes Ansehen genießt. Ein Auto zu fahren, ist nun mal eine schöne Sache, und alle Warnungen vor dem „Großen Bruder“ tun der Liebe zum Computer nicht wirklich Abbruch. Daß der Fortschritt seinen Tribut fordert, ist dabei mehr oder weniger selbstverständlich. Diese Grundhaltung wird nicht zuletzt in der Art und Weise deutlich, wie man mit der eigenen Gesundheit im Arbeitsprozeß umgeht: Bei einer Umfrage erklärten immerhin 35 % der Befragten, gesundheitliche Schäden müßten in Kauf genommen werden, wenn man Erfolg haben wolle, und 50 % waren der Auffassung, Gesundheitsverschleiß sei eine natürliche Erscheinung, mit der man sich abfinden müsse (Klee 1977, S. 14). Kann man das, was man sich selbst zumutet, nicht auch der Umwelt zumuten?

Ungleich wichtiger als diese (sehr „marktwirtschaftlichen“) Bewußtseinshaltungen ist die Tatsache, daß konsequenter Umweltschutz einen Kostenfaktor darstellt. Großemittenten bestimmten Grenzwerten zu unterwerfen, ist deshalb ein schwieriges Unterfangen. Dasselbe gilt für das Ziel, umweltfreundlichere Gebrauchsgegenstände des täglichen Bedarfs produzieren zu lassen – die Auseinandersetzungen um den Katalysator sind hier nur ein Beispiel. Wer sich vornimmt, der Großindustrie Ertragseinbußen oder kostspielige Innovationen zuzumuten, muß sich auf harten Widerstand gefaßt machen. Die Situation ist insoweit nicht viel anders als etwa im Arbeitsrecht, wo sich Fortschritte gleichfalls nicht nur auf Grund eines sachlich-freundlichen Appells an die Mächtigen einstellen.

Vergegenwärtigt man sich diese Situation, so muß man nicht nur einen enormen Widerspruch zwischen Wünschen und Realität konstatieren; erklärungsbedürftig ist vielmehr, weshalb es überhaupt noch zu politischem Handeln zugunsten des Umweltschutzes kommt. Drei Faktoren scheinen mir wesentliche Bedeutung zu haben:

In Einzelfällen kommt es zur versuchten Selbsthilfe von Betroffenen. Man gründet eine Bürgerinitiative, um den Bau einer vierspurigen Straße zu verhindern, die Anlieger wenden sich gegen die Errichtung eines Kernkraftwerks oder einer chemischen Fabrik. Die Waldbesitzer versuchen, ihren Schaden vom Kraftwerksbetreiber oder vom Staat ersetzt zu bekommen. Die Machtmittel dieser Gruppen sind allerdings sehr beschränkt. Außer Aufklärungskampagnen kommen im Grunde nur gerichtliche Verfahren in Betracht, die selten den Gang der Entwicklung zugunsten der Kläger beeinflussen. Insoweit besteht ein entscheidender Unterschied zur „Selbsthilfe“ im Produktionsprozeß: Arbeitnehmer

können selbst Druck ausüben, um ihre Arbeitsplätze, ihre Gesundheit und ihren Lebensstandard zu verteidigen.

Zweiter Faktor sind die aufgeklärteren Teile der Öffentlichkeit. Die oben skizzierten Ausflüchte und Vorwände sind eine verbreitete, jedoch keine universelle Erscheinung. Das Bewußtsein von den Gefahren, die unseren natürlichen Lebensgrundlagen drohen, hat sich in den vergangenen zehn Jahren sehr stark entwickelt. Dies heißt nicht, daß die in Frage stehenden Personen daraus auch immer in ihrer eigenen Lebensführung die nötigen Konsequenzen ziehen – sicherlich bedeutet es aber, daß politische Parteien erheblich Stimmen verlieren würden, wollten sie die Umwelt ihrem Schicksal überlassen. Das „öffentliche Bewußtsein“ ist allerdings kein sehr verlässlicher Faktor: Was nach dem Unfall in Tschernobyl plötzlich in aller Munde war, ist in der Zwischenzeit wieder mehr oder weniger vergessen.

Dritter, letztlich dominierender Faktor ist das objektiv gegebene Eigeninteresse aller Mitglieder der Gesellschaft, auch in Zukunft menschenwürdig leben zu können. Ähnlich wie bei der Erhaltung des Friedens ist dieses „Fundamentalinteresse“ klassenunspezifisch; auch Flick und Oetker können nicht daran interessiert sein, in einer vergifteten Atmosphäre zu leben. Der durch die Öffentlichkeit erzielte Druck hat daher eine breite und solide Grundlage.

## 2. Konsequenzen

Die skizzierte Interessenkonstellation hat zur Folge, daß dem Umweltrecht eine ganz entscheidende Bedeutung zukommt: Da Selbsthilfe der Betroffenen anders als im Arbeitsleben mehr oder weniger in den Hintergrund tritt, hängt jeder Fortschritt davon ab, daß der Staat verbindliche Verhaltensregeln setzt, das heißt, mit rechtlichen Mitteln der Umweltzerstörung Einhalt gebietet. Wie das Umweltrecht beschaffen ist und welche Defizite es aufweist, sei im folgenden skizziert.

### 2.1 Das Fehlen eines Gesamtkonzepts

Das bestehende Umweltrecht ist „medial“ orientiert. Das bedeutet, daß der Schutz der Gewässer, der Luft und der Tier- und Pflanzenarten in verschiedenen Gesetzen geregelt ist. Dies geht so weit, daß bisweilen an einzelnen Produkten angesetzt wird, daß es ein selbständiges Waschmittelgesetz, DDT-Gesetz und Benzinbleigesetz gibt (vgl. den Überblick bei Ritter 1987, S. 929 ff.). Nicht selten sind gesetzgeberische Akte auch Reaktionen auf Katastrophen oder andere Vorfälle; so war der Unfall in Seveso nicht ohne Einfluß auf den Erlaß des Chemikaliengesetzes und der Störfallverordnung, und das Strahlenschutzvorsorgegesetz von 1986 war eine unmittelbare Folge von Tschernobyl (Czajka 1987, S. 556 ff.). Ihrem Stil nach ähnelt diese Gesetzgebung dem in den USA Üblichen – man schafft keinen einheitlichen Rahmen oder gar eine Kodifikation, sondern produziert einen „Flickenteppich“ von erstaunlicher Vielfalt. Daß dies so ist, liegt nicht nur an

der Neuheit der Materie,<sup>1</sup> sondern auch an der sehr wenig gefestigten Struktur der Kräfte, die sich für eine Verbesserung des Umweltschutzes einsetzen. Die „Konjunkturabhängigkeit“ der öffentlichen Meinung schlägt sich eben auch in einer stärker dem Augenblick verpflichteten Gesetzgebungstechnik nieder.

Die Nachteile dieses Vorgehens liegen auf der Hand. Wichtiger als die Unübersichtlichkeit der Materie, mit der man sich nach einigen Mühen abfinden kann, ist die Gefahr, daß der segmentierende Ansatz dazu führt, die Gesamtbelastung zu vernachlässigen. Ge-regelt wird etwa die Beschaffenheit von Lebensmitteln, die Schwefeldioxydabgaben in die Luft und die Verwendung von Formaldehyd: Nirgends findet sich aber eine Norm darüber, wie sich eine Kombination dreier für sich allein zulässiger Belastungsfaktoren auswirkt. Hinzu kommen Wertungswidersprüche. So können etwa Erlaubnisse zur Ein-leitung bestimmter Substanzen in Gewässer nachträglich widerrufen oder mit Ein-schränkungen versehen werden, ohne daß es auf die „wirtschaftliche Vertretbarkeit“ für das betroffene Unternehmen ankommt. Anders bis 1985 im Immissionsschutzrecht: Nach § 17 BImSchG ist diese Grenze bei nachträglichen Anordnungen durchaus zu be-achten.<sup>2</sup> Das Fehlen eines Gesamtkonzepts führt schließlich dazu, daß es Bereiche gibt, in denen der Umweltschutz keine ausdrückliche Erwähnung im Gesetz gefunden hat; bei der Fachplanung (von Straßen, Flughäfen usw.) müssen daher Behörde und Verwal-tungsgericht von sich aus entsprechende Überlegungen anstellen.

Die Literatur hat versucht, einheitliche Prinzipien des Umweltrechts herauszuarbei-ten. Die Rede ist vom „Vorsorgeprinzip“, vom „Verursacherprinzip“ und vom „Koope-rationsprinzip“ (vgl. Schmidt 1987, S. 3 ff.). Wesentlichen Erkenntnisfortschritt bringt dies nicht, im Gegenteil: Anders als man es vom Wortsinn her annehmen könnte, muß der Verursacher eines Umweltschadens keineswegs generell für die Folgen aufkommen; vielmehr muß er dies nur dann, wenn er gegen staatliche Vorschriften verstoßen hat (Rehbinder 1982, S. 96). Auch nimmt niemand daran Anstoß, daß beispielsweise leicht radioaktiv kontaminiertes Gemüse aus dem Verkehr gezogen und dabei gegen Bauern und Händler vorgegangen wird, die ersichtlich mit dem Verursacher nichts zu tun haben (Winter 1986, S. 19). Vergleichbare Einwände ließen sich gegen das Vorsorgeprinzip (das nur dort gilt, wo es ausdrücklich normiert ist) und das Kooperationsprinzip vorbringen, das in Wirklichkeit zum partiellen Verzicht der Verwaltung auf die Einhaltung bestimm-ter Standards im Vereinbarungswege führt (Bohne 1982).

## 2.2 Anthropozentrik des Umweltrechts

Umweltschutz ist kein absolutes Rechtsgut, keine Größe, die unter beliebigen Bedingun-gen (und mit beliebigen wirtschaftlichen Opfern) zu erreichen ist. Nach geltendem Recht geht es bei vielen Entscheidungen (z. B. bei der Aufstellung von Bebauungsplänen) um einen Abwägungsprozeß: Soll ein ertragreiches Unternehmen mit 400 Arbeitsplätzen an-gesiedelt werden, auch wenn dies die Landschaft verunstaltet, oder hat der Naturschutz den Vorrang? (vgl. Schmidt 1987, S. 90). Legt man diese Situation zugrunde, so kommt

<sup>1</sup> Andere Länder verfügen durchaus über ein einheitliches, für alle Teile der Umwelt geltendes Rahmenrecht – siehe etwa das Landeskulturgesetz der DDR von 1970. Dies sagt im übrigen nichts über das Niveau des Um-weltrechts, etwa über die Höhe der Grenzwerte, aus.

<sup>2</sup> Dazu und zu der Tatsache, daß dies von Verfassungen wegen nicht so sein mußte, eingehend Sendler (1983, S. 33 ff.).

es entscheidend darauf an, welcher Stellenwert dem Umweltschutz zukommt. Sieht man in der Umwelt eine Größe, die ausschließlich Objekt menschlicher Beherrschung ist und menschliche Bedürfnisse befriedigen soll, so fällt es vergleichsweise leicht, konkurrierenden (in der Regel sehr viel konkreteren) Interessen an Arbeitsplätzen, Energieversorgung, Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft usw. den Vorrang zu geben. Betrachtet man demgegenüber die Umwelt als Eigenwert, der um seiner selbst willen geschützt ist, ist die Ausgangslage eine andere: Eingriffe in den Naturhaushalt werden insbesondere dann nur schwer zu rechtfertigen sein, wenn sie praktisch irreversibel sind (vgl. Soell 1982, S. 494 f.). Eine solche Sicht des Umweltschutzes ist derzeit noch keineswegs herrschend. (Vgl. dazu und zur Konzeption eines nicht anthropozentrischen Umweltschutzes Meyer-Abich 1986, S. 173 ff., und Saladin-Leimbacher 1986, S. 195 ff.). Die Verankerung des Umweltschutzes als „Staatsziel“ im Grundgesetz, wie sie von der Bundesregierung beabsichtigt ist, könnte wenigstens insoweit ein Stück Rechtsfortschritt bringen.

### 2.3 Umweltrecht als Technikrecht

Große Teile des Umweltrechts beziehen sich auf die Entwicklung und insbesondere den Einsatz von Technik. Insoweit ergeben sich dieselben Schwierigkeiten, die bei einer rechtlichen Reglementierung der Technik in anderen Zusammenhängen auftauchen. Wie die Grenzlinie zwischen akzeptablen und nicht mehr akzeptablen Risiken verlaufen soll, ist nicht nur im Zusammenhang mit dem unmittelbaren Schutz von Leben und Gesundheit, sondern auch im Bereich der Umwelt problematisch. Daß die Festlegung von Grenzwerten bei Schadstoffen letztlich eine politische Entscheidung darstellt, ist mittlerweile auch in der Rechtsprechung erkannt worden (etwa OVG Lüneburg 1985, S. 357). Schon vom Resultat her ist dies überall dort einsichtig, wo in bezug auf bestimmte Schadstoffe wie Cadmium oder in bezug auf Radioaktivität unterschiedliche Grenzwerte im Arbeitsschutz und im allgemeinen Umweltschutz bestehen; daß den in kerntechnischen Anlagen Beschäftigten 80mal höhere Dosen zugemutet werden als den Anliegern, hängt sicherlich auch damit zusammen, daß der politische Widerstand gegen die Kernenergie nicht von den Beschäftigten der Kerntechnik kommt (Däubler 1986, S. 375 ff.; Winter 1986, S. 15). Aber auch wenn der Standard ein durchaus einheitlicher ist, gehen in die Grenzwertbestimmung zahlreiche Annahmen und Wertentscheidungen ein; ob man beispielsweise die Auswirkung von Luftverunreinigungen ausschließlich im Hinblick auf einen gedachten Durchschnittsmenschen oder auch im Hinblick auf besonders empfindliche Zeitgenossen untersucht, ist keine Frage der Naturwissenschaft, sondern eine zahlreichen Einflüssen ausgesetzte Wertentscheidung. In der öffentlichen Diskussion ist es allerdings schwierig, gegen den „Wahrheitsanspruch“ von Grenzwerten anzugehen; was sich als naturwissenschaftliche Erkenntnis darstellt, besitzt einen kaum je rückforderbaren Vertrauensvorschuß.

Dennoch dürfte es schwerfallen, auf Grenzwerte zu verzichten. Tut man dies nämlich, wird die Unsicherheit noch um einiges größer. So gibt es etwa bereits heute eine Reihe von Bereichen, wo man bei der Risikoabgrenzung nicht (oder nicht offen) mit Grenzwerten arbeitet. Handelt es sich etwa um den Schutz gefährlicher Technologien gegen gezielte menschliche Eingriffe wie Sabotage und terroristischen Überfall, so geht man üblicherweise von bestimmten, nicht näher hergeleiteten „plausiblen“ Annahmen aus. Baumaßnahmen zum Schutz von Kernkraftwerken werden beispielsweise so gestaltet, daß

Terroristen, die über eine Menge X an Dynamit verfügen und Maschinengewehre besitzen, während eines Zeitraums Z aufgehalten werden. Bei besserer Bewaffnung besteht insoweit kein Schutz, obwohl das Schadensausmaß nicht geringer, sondern eher höher wäre. Daß derartige Fälle zum sozialadäquaten „Restrisiko“ gehören sollen, ist im Grunde noch weniger einsichtig als die Tatsache, daß man geringe Dosen an Schadstoffen hinnehmen muß, auch wenn es keine absolut harmlose Quantität gibt. „Soziale Grenzwerte“ sind so unplausibel, daß man auf sie in aller Regel nicht explizit zurückgreift – der Gefahrenvorsorge kommt dies freilich nicht immer zustatten.

Die – zugegebenermaßen globale – Alternative liegt darin, im Laufe der Zeit auf Techniken mit einem so hohen Gefährdungspotential zu verzichten.

## 2.4 Umweltrecht und Expertentum

Wissenschaftliche Sachverständige beraten nicht nur den Gesetzgeber, sondern insbesondere auch Verwaltung und Gerichte. Gerade im Technikrecht geht es häufig allerdings um mehr als nur um die Vermittlung von Sachkunde: Was „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ im Sinne des § 3 Abs. 1 Gerätesicherheitsgesetz sind und was man unter dem „Stand von Wissenschaft und Technik“ im Sinne des § 7 Abs. 2 Ziffer 3 Atomgesetz zu verstehen hat, unterliegt ersichtlich allein der Definitionsmacht der „Berater“. Diese sind in Wirklichkeit eine normsetzende Instanz, obwohl sie keinerlei demokratische Legitimation besitzen. Im überkommenen Rechtsstaatsverständnis wird dies in der Weise verdrängt, daß Parlament oder Verwaltung weiter Normgeber sind, die die „Sicherheitsregeln“ o. ä. in ihre Vorschriften durch Verweisung inkorporieren.

Das Legitimationsdefizit, das sich hier ergibt, ist um so gewichtiger, als Expertenmeinungen in beträchtlichem Umfang durch mächtige wirtschaftliche oder politische Interessen steuerbar sind (vgl. Meyer-Abich 1984, S. 44 f.). „Neutralität“ ist etwa in so kontroversen Bereichen wie der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie die absolute Ausnahme.

Eine Demokratisierung des Expertentums kann realistischerweise nur dadurch erfolgen, daß alle von einer Entscheidung betroffenen Interessen Einfluß auf die Auswahl der Personen in Entscheidungsgremien nehmen oder sich selbst der Hilfe von Wissenschaftlern bedienen können. Erste Ansätze existieren bereits im geltenden Recht. So könnte etwa die paritätische Besetzung der Entscheidungsgremien in den Berufsgenossenschaften dazu führen, daß auch die mit der Ausarbeitung von Unfallverhütungsvorschriften betrauten Personen sich in „arbeitgeberorientierte“ und „arbeitnehmerorientierte“ aufteilen. Seitens des Bundesverfassungsgerichts wurde betont, aus dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 GG folge auch das Recht der von einem gefährlichen Vorhaben Betroffenen, ihre Interessen im Genehmigungsverfahren geltend zu machen und dabei auch auf die Auswahl von Experten Einfluß zu nehmen.<sup>3</sup> Die zweite Variante findet sich im Arbeits- und Sozialrecht. Nach § 80 Abs. 3 BetrVG kann der Betriebsrat im Rahmen seiner Aufgaben Sachverständige hinzuziehen, § 109 SGG gibt dem Versicherten im sozialgerichtlichen Verfahren das Recht, auf eigene Kosten einen medizinischen Sachverständigen seines Vertrauens einzuschalten. In den USA ist eine „balan-

<sup>3</sup> Es handelt sich um das Minderheitsvotum von Simon und Heußner zur Mülheim-Kärlich-Entscheidung (BVerfGE 53, 69, 76), auf das sich an anderer Stelle der Erste Senat zustimmend bezog (BVerfG NJW 1981, 1437 unter I 2).

ced representation“ aller betroffenen Interessen durchaus an der Tagesordnung. Die Widerstände, die bei uns zu erwarten sind, hängen mit dem überkommenen Staatsverständnis zusammen: Daß die Verwaltung eine einheitliche Hierarchie sein muß, die sich im Wege einer ununterbrochenen Legitimationskette auf das Volk als Träger der Souveränität zurückführen lassen muß, wird als so zentrales Prinzip angesehen, daß jede Form von echter Bürgerpartizipation oder von Mitbestimmung im öffentlichen Dienst ausscheidet. Der Sache nach wurde der Monarch durch das Volk ersetzt – ansonsten hat sich an den Strukturen nichts Wesentliches geändert (dazu Däubler 1987, S. 10 ff.; Wendeling-Schröder 1987, S. 381 ff.).

## 2.5 Umweltrecht und individualistisches Rechtsschutzsystem

Nach Art. 19 Abs. 4 GG kann jedermann gerichtliche Hilfe in Anspruch nehmen, wenn er von staatlichen Behörden in seinen Grundrechten verletzt wurde. Wird eine Anlage nicht genehmigt, weil die Behörde die gesetzlichen Voraussetzungen nicht als erfüllt ansieht, kann selbstredend das Verwaltungsgericht angerufen werden. Dasselbe gilt, wenn sich ein Betroffener etwa gegen eine nachträgliche Auflage wendet, die nach seiner Auffassung nicht erforderlich ist oder mit dem Bestandsschutzgedanken in Widerspruch steht. Niemand kritisiert ernsthaft diesen Zustand. Im hier interessierenden Zusammenhang folgt daraus, daß ein „Zuviel“ an Umweltschutz unschwer korrigiert werden kann.

Die von allzu sorglosem oder rücksichtslosem Umgang mit Luft, Wasser usw. Betroffenen befinden sich prozessual in einer sehr viel schlechteren Position. Sie können das Verwaltungsgericht nur dann mit Aussicht auf Erfolg anrufen, wenn die Behörde eine Norm verletzt hat, die auch ihre Interessen schützen will. Wann diese Voraussetzung gegeben ist, ist oft strittig; so wird etwa das Strahlenminimierungsgebot des § 28 Abs. 1 Ziffer 2 Strahlenschutzverordnung neuerdings als Norm angesehen, die lediglich das Allgemeininteresse, nicht aber das Interesse von Anliegern schützt (vgl. Haedrich 1986, Rn 13). Daneben kann man sich grundsätzlich auf die Pflicht von Verwaltung und Gesetzgeber berufen, Grundrechte, insbesondere das Recht auf Leben und Gesundheit, zu schützen, doch folgt daraus nur dann ein klagbarer Anspruch, wenn diese Pflicht „evident“ verletzt wurde. Verfassungsbeschwerden, die mangelnden Schutz vor Fluglärm bzw. vor Luftverschmutzung einklagten, blieben denn auch ohne Erfolg (BVerfGE 56, S. 54 ff., bzw. BVerfG NJW 1983, S. 2931). Gegen ein „Zuwenig“ an Umweltschutz können daher die Verwaltungsgerichte sehr viel seltener mobilisiert werden.<sup>4</sup>

Diese Asymmetrie des Rechtsschutzes kann auch Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln haben. Wer weiß, daß nur von einer Seite her eine wirksame Kontrolle droht, wird sich im Rahmen des Möglichen mit dieser Seite arrangieren. Genehmigungen und Auflagen werden Gegenstand von Aushandlungsprozessen; die Kooperation kann so eng sein, daß mit Recht von einem „industriell-administrativen Komplex“ gesprochen wurde (Jarass 1978, S. 507, 522). Die Umweltschutzpraxis bekommt Schlagseite.

Als Gegenmittel ist in einer Reihe von Bundesländern eine Verbandsklage vorgesehen, von der bestimmte Vereinigungen und Bürgerinitiativen Gebrauch machen kön-

<sup>4</sup> Ein direktes Vorgehen gegen den Umweltverschmutzer vor den ordentlichen Gerichten scheitert häufig daran, daß sich die Kausalverläufe nicht klären lassen: Warum soll gerade das Kraftwerk X für die Waldschäden des Bauern B verantwortlich sein?

nen. Daneben käme auch eine Art Ombudsman in Betracht, der allerdings nicht auf „Rügen“ beschränkt sein dürfte, sondern auch eine gerichtliche Kontrolle müßte initiieren können.

## 2.6 Umweltrecht und Aktenheimlichkeit

Behördenakten sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG RDV 1986, S. 80, 2. Kammer des Ersten Senats) keine „allgemein zugänglichen Quellen“, aus denen sich der Bürger nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG informieren kann. In welchem Umfang die Behörde Anfragen etwa einer Bürgerinitiative beantwortet, liegt in ihrem Ermessen (vgl. Kopp 1986, § 29 Rn 11). Nach § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz muß sie dabei die Geheimnisse der Beteiligten, „insbes. die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie die Betriebs- und die Geschäftsgeheimnisse“ wahren. Wie diese Sphäre des nicht preiszugebenden Bereichs im einzelnen abzugrenzen ist, kann hier nicht vertieft werden. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Rechten der Untersuchungsausschüsse<sup>5</sup> haben deutlich gemacht, daß es letztlich auf das Gewicht der beteiligten Interessen ankommt. Auch hier wäre es daher von großem Nutzen, würde der Umweltschutz auf normativer Ebene diejenige Absicherung erfahren, die seiner tatsächlichen Bedeutung einigermaßen gerecht wird. Soweit Behörden die Geheimhaltungsvorschrift des § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz gar noch weit auslegen, verschieben sie ungewollt das Gleichgewicht noch weiter zugunsten von Betreibern usw. Ohne ausreichende Informationen kann auch eine gut beratene Bürgerinitiative weder sozialen Druck entfalten noch gar ein gerichtliches Verfahren erfolgreich bestehen. Bei bestimmten Angaben wie z. B. Emissionswerten empfiehlt sich überdies die Anlage eines Registers, in das jedermann Einsicht nehmen kann. Wenn der Gesetzgeber in § 9 HGB bestimmt, daß jedermann das Handelsregister einsehen und dort auch das Bestehen einer Prokura zugunsten bestimmter Personen feststellen kann – warum soll es dann nicht möglich sein, bestimmte Angaben zum Umweltverhalten von Unternehmen zu publizieren? Sicherheit und Leichtigkeit des Handelsverkehrs sind ein gewichtiges Rechtsgut, doch ist die Erhaltung der Umwelt weniger bedeutsam?

## 2.7 Internationales Umweltrecht

Schadstoffe machen nicht an Grenzen halt. Die traditionellen Mittel des nationalen Umweltrechts bleiben insoweit ein stumpfes Schwert – die TA-Luft gilt nicht auf fremdem Staatsgebiet, unsere Vorstellungen von Reaktorsicherheit sind für andere nicht verbindlich. Neben dem diplomatischen Weg hilft in besonders schlimmen Fällen manchmal die zivilrechtliche Haftung eines Betreibers oder auch die völkerrechtliche Haftung des fremden Staates (dazu Däubler 1988, § 5). Sieht man einmal davon ab, wird allzu deutlich, daß im Grunde die rechtlichen und politischen Institutionen zur Bewältigung eines Problems völlig fehlen, das seiner Natur nach grenzüberschreitend ist.

Im Bereich der EG ist die Situation insofern anders, als die Einheitliche Europäische Akte auch Vorschriften über den Umweltschutz enthält (vgl. Montag 1987, S. 935 ff.).

<sup>5</sup> BVerfGE 67, 100, 143 ff.; BVerfG EuGRZ 1987, 531 ff.

Allerdings besteht die Gefahr, daß bei Vorschriften, die sich auf die Qualität bestimmter Produkte beziehen, EG-Richtlinien zugleich als Höchstgrenze für umweltrechtliche Maßnahmen behandelt werden – andernfalls sei der freie Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft beeinträchtigt.<sup>6</sup> Dies zu verhindern oder abzumildern, wird eine wichtige Aufgabe aller Juristen sein, denen der Umweltschutz mehr bedeutet als ein folgenloses Lippenbekenntnis.

### Literatur

- Bohne (1982): Der informale Rechtsstaat, Berlin  
BVerfGE 53, 56, 67, 69, 76; 100, 143  
BVerfG NJW 1981  
BVerfG NJW 1983  
BVerfG RDV 1986, 80 (2. Kammer des Ersten Senats)  
Czajka (1987): Das Strahlenschutzvorsorgegesetz, in: NVwZ, S. 556 ff.  
Däubler (1986): Schutz von Leben und Gesundheit im Betrieb – ein Gebot des Grundgesetzes?, in: Die Mitbestimmung, S. 375 ff.  
Däubler (1987): Demokratie endet nicht am Werkstor, in: Gewerkschaftliche Praxis, Zeitschrift für Funktionäre der DPG, H. 2, S. 10 ff.  
Däubler (1988): Haftung für gefährliche Technologien – Das Beispiel Atomrecht, Karlsruhe  
EuGHE (1979): 649, 664, 3369, 3388  
Hædrich (1986): Atomgesetz, Baden-Baden  
Jarass (1978): Formen staatlicher Einwirkung auf die Energiewirtschaft, in: Staat 17, S. 507 ff.  
Klee (1977): Gefahrenzone Betrieb. Verschleiß und Erkrankung am Arbeitsplatz, Frankfurt/M.  
Kopp (1986): Verwaltungsverfahrensgesetz, München (4. Aufl.)  
Meyer-Abich (1984): Die rechtspolitische Tragweite der Konfliktrichtigkeit technischer Entwicklungen, in: ZRP, S. 44 ff.  
Meyer-Abich (1986): Mensch und Natur: Herausforderung für die Rechtspolitik – Rechte der natürlichen Mitwelt in einer Rechtsgemeinschaft der Natur, in: Däubler-Gmelin/Adlerstein (Hrsg.): Menschengerecht. 6. Rechtspolitischer Kongreß der SPD, 20. bis 22. Juni 1986 in Essen, Dokumentation, Heidelberg, S. 173 ff.  
Montag (1987): Umweltschutz, Freier Warenverkehr und Einheitliche Europäische Akte, in: RIW, S. 935 ff.  
OVG Lüneburg (1985), in: NVwZ, S. 357  
Rehbinder (1982): Allgemeines Umweltrecht, in: Salzwedel (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts, Berlin  
Ritter (1987): Umweltpolitik und Rechtsentwicklung, in: NVwZ, S. 929 ff.  
Saladin-Leimbacher (1986): Mensch und Natur: Herausforderung für die Rechtspolitik – Rechte der Natur und künftiger Generationen, in: Däubler-Gmelin/Adlerstein (Hrsg.): Menschengerecht. 6. Rechtspolitischer Kongreß der SPD, 20. bis 22. Juni 1986 in Essen, Dokumentation, Heidelberg, S. 195 ff.  
Schmidt, Reiner (1987): Einführung in das Umweltrecht, München  
Sandler (1983): Wer gefährdet wen: Eigentum und Bestandsschutz den Umweltschutz – oder umgekehrt?, in: UPR, S. 3 ff.  
Soell (1982): Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, in: Salzwedel (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts, Berlin  
Wendeling-Schröder (1987): Mitbestimmung im öffentlichen Bereich und Demokratieprinzip, in: AuR, S. 381 ff.  
Winter (Hrsg.) (1986): Grenzwerte, Düsseldorf

<sup>6</sup> Überblick bei Schmidt 1987, S. 106 ff. Wichtig insbes. EuGHE 1979, 649, 664 und 1979, 3369, 3388.