Joachim Schwammborn/ Helmut Tannen (Hrsg.)

AUF DEM WEG IN DIE WELT,

IN DER WIR LEBEN MÖCHTEN

Umwelt- und Technologiepolitik, gesellschaftliche Kontrolle und Recht

PAHL-RUGENSTEIN

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Auf dem Weg in die Welt, in der wir leben möchten: Umweltund Technologiepolitik, gesellschaftliche Kontrolle und Recht / Joachim Schwammborn; Helmut Tannen (Hrsg.). – Köln: Pahl-Rugenstein, 1989 (Kleine Bibliothek; 529: Politik und Zeitgeschichte) ISBN 3-7609-1277-X NE: Schwammborn, Joachim [Hrsg.]: GT

© 1989 by Pahl-Rugenstein Verlag GmbH, Köln Alle Rechte vorbehalten Umschlag: Hanne Seinsoth Gesamtherstellung: Plambeck & Co Druck und Verlag GmbH, 4040 Neuss

Inhalt Vorbemerkung Joachim Schwammborn Einleitung Einführungsreferate im Plenum Peter Schafft Das Wünschbare und das Machbare - Politische Edgar Gärtner Von der Naturbeherrschung zur Stabilisierung der Biosphäre 24 Klaus Dörre Vom Katastrophenpotential einer Glühbirne -Umweltkrise, Risikotechnologien und neue politische Radikalität Herbert Kubicek Entwicklungen und Trends nationaler und internationaler Technologiepolitik - Möglichkeiten und Grenzen gesellschaftlicher Kontrolle Charlotte Nieß-Mache Maßstäbe und Grenzen eines verantwortbaren Wolfgang Däubler Umweltrecht, Technologiepolitik und Wirtschaftsordnung. 112 Verfassungsfragen und Möglichkeiten der Normierung ökologischer Ziele Wolfgang Renneberg

Martin Kutscha Mehr Umweltschutz durch mehr Gesetze? Überlegungen zur Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz und zur Verschärfung des Umweltstrafrechts	129
Ulrich Briefs Einige politische und praktische Aspekte der Normierung ökologischer und sozialer Ziele	140
Alexander Roßnagel Soziale Technikfolgenabschätzung und demokratische Technikgestaltung	149
Vollzugsdefizite und Haftungsfragen im Umweltrecht	
Hans-Albert Lennartz Einführung	156
Helmut Weigel Regelbedarf zur Risikoverwaltung – Gentechnologie im Spannungsfeld von Industrie und Umwelt	160
Uwe Lahl Das kalkulierte Vollzugsdefizit als Schutzbarriere – Ein Erfahrungsbericht	177
Rolf Praml Haftungsrecht und Umweltschutz – Möglichkeiten für einen ökologischen Beitrag des Zivilrechts	186
Bürgerbeteiligung und Rechtsschutz im Genehmigungsverfahren	
Wolfgang Betz Einführung	194

Viggo Eiberle-Herm Zur Selbstentmachtung der Justiz im	
verwaltungsgerichtlichen Umweltschutz - Tendenzen	
höchstrichterlicher Rechtsprechung im	
Anlagengenehmigungsverfahren (BImSchG, AtG)	198
Siegfried de Witt	
Bürgerbeteiligung im Genehmigungsverfahren	216
Gesellschaftliche Technologiegestaltung durch	
Arbeitnehmermitbestimmung	
Helga Schwitzer	
Einführung	225
그 하는데 하는데 하는데 하는데 되었다면 하는데 하는데 하는데 하는데 없었다.	
Manfred H. Bobke Möglichkeiten gesellschaftlicher Technologiegestaltung	
durch Arbeitnehmermitbestimmung	229
77 1 . 77 1 . 1	
Herbert Kubicek Möglichkeiten und Grenzen der Technikgestaltung durch	
Arbeitnehmermitbestimmung auf dem Gebiet der	
zwischenbetrieblichen Computervernetzung	241
C. J. J.W. II. J	
Gerhard Wohland Mitbestimmung durch demokratische Technikgestaltung	256
withdestimining durch demokratische Technikgestatung	230
Ulrich Mückenberger	
Perspektiven des rechtlichen Umgangs mit den »sozialen	
Kosten« unternehmerischer Technologiepolitik	264
Reproduktionstechnologie und Frauen	
Anne Breuer/Barbara Senser-Joester	
Ein Überblick über den Diskussionsstand	277
11	
Hannelore Hauß-Albert Medizinische und berufsrechtliche Probleme der modernen	
Reproduktionsmedizin	288

Umweltrecht, Technologiepolitik und Wirtschaftsordnung

1 Die Frage nach den Interessen

Wenn man sich einem Rechtsgebiet nähert, dessen Strukturen einem wenig vertraut sind, so empfiehlt es sich, nach den betroffenen Interessen zu fragen. Geht es um Bürgerfreiheit oder Arbeitnehmerrechte im Betrieb, liegt die Antwort auf der Hand. Auch im Umweltrecht, auf das ich mich im folgenden konzentrieren möchte, ergeben sich auf den ersten Blick nur wenige Probleme: 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 TA-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 einen eher schemenhaften Charakter. Hat es früher nicht auch schon SO2-Emissionen 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 zur 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 könne das Ende der deutschen Wirtschaft bedeuten. Einem sicheren Nachteil steht so ein kaum statistisch erfaßbarer Vorteil gegentüber.

Wer sich in Sachen Umweltschutz »zurückhalten« will, hat es zudem auch deshalb leicht, weil der technische Fortschritt noch immer hohes Ansehen genießt. Ein Auto zu fahren ist nun einmal 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 Prozent der Befragten, gesundheitliche Schäden müßten in Kauf genommen werden, wenn man Erfolg haben wolle, und 50 Prozent waren der Auffassung, Gesundheitsverschleiß sei eine natürliche Erscheinung, mit der man sich abfinden müsse.¹ Kann man das, was man sich selbst antut, nicht auch der Umwelt zumuten?

Ungleich wichtiger als diese (sehr »marktwirtschaftlichen«) Bewußtseinshaltungen ist die Tatsache, daß konsequenter Umweltschutz einen Kostenfaktor darstellt. Aus betriebswirtschaftlicher. Sicht ist es allemal rentabler, die Gemeingüter Luft, Wasser und Boden zu belasten, als sich selbst um die »Entsorgung« zu kümmern. Die Konkurrenz sorgt dafür, daß derjenige privilegiert ist, der sich am »rücksichtslosesten« verhält.² Wirksamer Umweltschutz muß daher in die Eigengesetzlichkeiten des Marktes eingreifen - sei es durch verbindliche Verbote, sei es durch wirtschaftliche Anreize, die den umweltbewußten Unternehmer besser stellen als den Verschmutzer. Es liegt auf der Hand, daß eine derartige Umkehrung des Marktmechanismus kein einfaches Unterfangen ist. 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 aufgrund eines sachlich-freundlichen Appells an die Mächtigen einstellen.

Vergegenwärtigt man sich diese Situation, so muß man nicht nur einen enormen Widerspruch zwischen potentiellem Anspruch und Realität konstatieren; erklärungsbedürftig ist eher, weshalb es überhaupt noch zu politischem Handeln zugunsten des Umweltschutzes kommt. Drei Faktoren scheinen mir von wesentlicher Bedeutung zu sein.

Der erste Faktor: In Einzelfällen kommt es zu Selbsthilfeversuchen 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.

Der zweite 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 entwikkelt. 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 in den Hintergrund getreten, ja beinahe vergessen.

Der dritte, letztlich dominierende 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« wohl klassenunspezifisch³ – als Personen können auch Flick und Oetker

nicht daran interessiert sein, in einer vergifteten Atmosphäre zu leben. Von der gesellschaftlichen Funktion des Unternehmers her kann sich im Einzelfall die Sache freilich anders darstellen. Dennoch: Der durch die Öffentlichkeit erzielte Druck hat eine breite und solide Grundlage.

Die skizzierte Interessenkonstellation hat zur Folge, daß dem Umweltrecht eine ganz entscheidende Bedeutung zukommt: Da die 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, d. h. mit rechtlichen Mitteln der Umweltzerstörung Einhalt gebietet. Wie das Umweltrecht beschaffen ist und welche Defizite es aufweist, soll in Abschnitt 2 zunächst an seinen Grundstrukturen dargestellt werden. Gesonderte Betrachtung verdienen Verfahrensfragen, sind doch die schönsten Rechtsnormen ohne größeres Interesse, wenn sie nicht praktisch umgesetzt werden (können). Auf diese in Abschnitt 3 behandelte Problematik folgt in Abschnitt 4 ein Ausblick auf jene Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben, daß Umweltrecht in weiten Teilen auch »Technologierecht« ist, also die Gestaltung von Technik voraussetzt.

2 Grundstrukturen des Umweltrechts

2.1 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 soweit, daß sogar an einzelnen Produkten angesetzt wird und es ein selbständiges Waschmittelgesetz, DDT-Gesetz und Benzinbleigesetz gibt. 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. Ihrem Stil nach ähnelt diese Gesetzgebung dem in den USA üblichen Verfahren – 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 Materie6, 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. Geregelt werden etwa die Beschaffenheit von Lebensmitteln, die SO2-Abgaben in die Luft und die Verwendung von Formaldehyd, aber nirgends findet sich eine Norm darüber, wie eine Kombination dreier für sich allein zulässiger Belastungsfaktoren zu beurteilen ist. Hinzu kommen Wertungwidersprüche. So können etwa Erlaubnissse zur Einleitung bestimmter Substanzen in Gewässer nachträglich widerrufen oder mit Einschränkungen versehen werden, ohne daß es auf die »wirtschaftliche Vertretbarkeit« für das betroffene Unternehmen ankommt. Anders bis 1985 im Immissionsschutzrecht: Nach § 17 BImSchG war diese Grenze bei nachträglichen Anordnungen durchaus zu beachten.7 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 die Behörden und das Verwaltungsgericht von sich aus entsprechende Überlegungen anstellen.

Die Literatur hat versucht, einheitliche Prinzipien des Umweltrechts herauszuarbeiten; die Rede ist vom »Vorsorgeprinzip«, vom »Verursacherprinzip« und vom »Kooperationsprinzip«.8 Einen 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.9 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. 10 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 bestimmter Standards im Vereinbarungswege führt.11

2.2 Anthropozentrik des Umweltrechts

Umweltschutz ist kein absolutes Rechtsgut, keine Größe, die unter beliebigen Bedingungen (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 angesiedelt werden, auch wenn dies die Landschaft verunstaltet, oder hat der Naturschutz den Vorrang?12 Legt man diese Situation zugrunde, so kommt 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.¹³ Eine solche Sicht des Umweltschutzes ist derzeit noch keineswegs herrschend.¹⁴ Viele hängen noch immer der Denkgewohnheit an, nur das, was Warencharakter besitze, sei wirklich relevant; der nichtkommerzialisierte Bereich, Rechtsgüter, deren Wert sich nicht in Mark und Pfennig ausdrücken läßt, oder die auf schlichter zwischenmenschlicher Kommunikation aufbauende soziale Identität des einzelnen sind aus der Sicht des Juristen noch immer Realitäten zweiter Klasse. Auch auf der politischen Linken hat man sich fast nur um die »ungeheure Warensammlung« gekümmert, als welche sich die kapitalistische Wirtschaft darstellt15 - am Beispiel der Leihmütterschaft oder der Kommerzialisierung des in Bibliotheken gespeicherten Wissens durch Datenbanken der Zukunft wird deutlich, wie groß der »Wert« des nicht vermarkteten Sektors des individuellen und gesellschaftlichen Lebens ist. Auch im Umweltschutz wird es daher entscheidend darauf ankommen, die Sichtweisen zu ändern. Die Verankerung als »Staatsziel« oder Grundrecht im Grundgesetz könnte insoweit ein Stück Rechtsfortschritt bringen - unterstellt, die Formulierung ist präzise genug, daß sich aus ihr eindeutige Konsequenzen ableiten lassen.

3 Verfahrensprobleme

3.1 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 erspruch 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 Ziff. 2 Strahlenschutzverordnung neuerdings als Norm angesehen, die lediglich das Allgemeininteresse, nicht aber das Interesse von Anliegern schützt. 16 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.¹⁷ Gegen ein »Zuwenig« an Umweltschutz können daher die Verwaltungsgerichte sehr viel seltener mobilisiert werden.18

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 Koperation kann so eng sein, daß mit Recht von einem »industrielladministrativen Komplex« gesprochen wurde¹⁹.

3.2 Umweltrecht und Aktenheimlichkeit

Behördenakten sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts20 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.21 Nach § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz muß sie dabei die Geheimnisse der Beteiligten, »insbesondere 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 Untersuchungsausschüsse22 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 Geheimhaltungvorschrift 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, auch 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?

4 Umweltrecht als Technikrecht

Große Teile des Umweltrechts beziehen sich auf die Entwicklung und vor allem den Einsatz von Technik. Insoweit ergibt sich eine Reihe spezifischer Schwierigkeiten, die hier nur skizziert werden können.

4.1 Der Primat unternehmerischer Autonomie

Welche neuen Techniken entwickelt werden, ist in der bestehenden Rechts- und Wirtschaftsordnung Sache der einzelnen Unternehmer. Eine Korrektur erfolgt nur über den Markt sowie dadurch, daß bestimmte Techniken seitens des Staates gefördert werden, wobei auch bestimmte Auflagen denkbar sind. Faktisch ist das Recht – und damit auch das Umweltrecht – allerdings auf eine Gefahrenabwehr- und Reparaturfunktion beschränkt. Es reagiert, um Auswüchse zu verhindern; bei der Planung neuer Verfahren und Produkte stellt es lediglich eine Rahmenbedingung dar. Dies hat zur Folge, daß auf neue Gefahren, Belastungen der Umwelt usw. immer erst dann reagiert wird, wenn sie wissenschaftlich erhärtet und damit eindeutig festgestellt sind – was oft Jahre in Anspruch nehmen kann.

4.2 Die Verwendung von Grenzwerten

Ein weiteres wichtiges Problem liegt darin, daß die »zumutbare« Dosis an Schadstoffen, Lärm usw. mit Hilfe von Grenzwerten bestimmt wird. Sie bezeichnen die Grenzlinie zwischen akzeptablen und nicht mehr akzeptablen Risiken. Daß ihre Festlegung letztlich eine politische Entscheidung darstellt, ist mittlerweile auch in der Rechtsprechung erkannt worden.²³ Schon vom Resultat her ist dies überall dort einsichtig, wo in bezug auf bestimmte Schadstoffe wie Cadmium oder hinsichtlich der 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 unter anderem damit zusammen, daß der politische Widerstand gegen die Kernenergie nicht von den in diesem Sektor Beschäftigten kommt.24 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. Geht es etwa um den Schutz gefährlicher Technologien gegen gezielte menschliche Eingriffe wie Sabotage und terroristische Überfälle, 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 jedoch so evident unplausibel, daß man auf sie in aller Regel nicht explizit zurückgreift.

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

4.3 Umweltrecht und Expertentum

Wissenschaftliche Sachverständige beraten nicht nur den Gesetzgeber, sondern namentlich 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 Ziff. 3 Atomgesetz zu verstehen hat, unter-

liegt 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 weiter das Parlament oder die Verwaltung der Normgeber ist, der die »Sicherheitsregeln« o. ä. in die Vorschriften durch Verweisung inkorporiert.

Das Legitimationsdefizit, das sich hier ergibt, ist um so gewichtiger, als Expertenmeinungen in beträchtlichem Umfang durch mächtige wirtschaftliche oder politische Interessen steuerbar sind.25 »Neutralität« ist etwa in so kontroversen Bereichen wie der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie ganz eindeutig 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 unter anderem 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.26 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 »balanced 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 läßt, wird als so zentrales Prinzip angesehen, daß jede Form von echter Bürgerpartizipation oder von Mitbestimmung im

öffentlichen Dienst in die Nähe der Verfassungswidrigkeit gerät. Der Sache nach wurde der Monarch durch das Volk ersetzt - ansonsten hat sich an den Strukturen nichts Wesentliches geändert.27

5 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 Staates.28 Sieht man einmal davon ab, wird es nur allzu deutlich, daß im Grunde die rechtlichen und politischen Institutionen zur Bewältigung eines Problems völlig fehlen, das seiner Natur nach grenzüberschreitend ist. Die politischen Strukturen haben mit dem Grad weltweiter Interdependenz nicht Schritt gehalten. So wie Sicherheit im Atomzeitalter nur noch zusammen mit dem potentiellen Gegner möglich ist29, so ist auch die Erhaltung der Lebensgrundlagen zur gemeinsamen Aufgabe der Menschheit geworden. Versuche der UNO, das Verhalten der Nationalstaaten zu koordinieren und an bestimmte inhaltliche Standards zu binden, sind nachhaltig zu unterstützen.

Im Bereich der EG ist die Situation insofern anders, als die Einheitliche Europäische Akte auch Vorschriften über den Umweltschutz enthält.30 Bei der sich abzeichnenden Europäisierung des Umweltschutzes besteht allerdings in bestimmten Bereichen die Gefahr einer Nivellierung nach unten. EG-Richtlinien, die sich auf die Qualität bestimmter Produkte beziehen, werden zugleich als Höchstgrenze für umweltrechtliche Maßnahmen behandelt - andernfalls sei der freie Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft beeinträchtigt.31 Vorrang des Wettbewerbs vor dem Schutz von Gemeinschaftsgütern - der alte Konflikt reproduziert sich auf EG-Ebene. Dies im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten zu verhindern, ein umweltrechtliches »Günstigkeitsprinzip« einzuführen, ist eine wichtige Aufgabe all der Juristen, denen der Umweltschutz mehr bedeutet als nur ein folgenloses Lippenbekenntnis.

6 Zusammenfassung

Was wir unter den gegebenen Umständen benötigen, ist ein einheitlich konzipiertes Umweltrecht, das dem Schutz der Umwelt einen Eigenwert einräumt. Zu seiner Umsetzung brauchen wir wirksame Verfahren, vor allem ein Recht des Bürgers auf Zugang zu Informationen und ein Klagerecht nicht nur für individuell Betroffene. Not tut schließlich ein den Umweltschutz umfassendes Technologierecht, das unter anderem die Expertenherrschaft demokratisiert und über die nationalen Grenzen hinaus Impulse entfaltet. Der Umweltschutz ist eine Jahrhundertaufgabe - aber wir haben keine Zeit mehr zu verlieren. Auch Juristen müssen handeln.

Anmerkungen

1 Mitgeteilt bei Klee, Gefahrenzone Betrieb. Verschleiß und Erkrankung am Arbeitsplatz, Frankfurt/M. 1977, S. 14.

2 Vgl. K. Marx, Das Kapital, Bd. I (MEW 23), S. 529f.: »Die kapitalistische Produktion entwickelt daher nur die Technik und Kombination des gesellschaftlichen Produktionsprozesses, indem sie zugleich die Springquellen allen Reichtums untergräbt: die Erde und den Arbeiter.«

3 Der Gedanke ist weniger neu, als es im ersten Moment scheinen mag. Vgl. W. Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, Tübingen 1970, S. 82 unter Hinweis auf J. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 255.

4 Überblick bei Ritter, Umweltpolitik und Rechtsentwicklung, in: NVwZ 1987,

5 Dazu Czajka, Das Strahlenschutzvorsorgegesetz, in: NVwZ 1987, S. 556ff.

6 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 Umweltrechts, etwa über die Höhe der Grenzwerte, aus.

7 Dazu und zu der Tatsache, daß dies von Verfassungs wegen nicht so sein müßte, eingehend Sendler, Wer gefährdet wen: Eigentum und Bestandsschutz den Umweltschutz - oder umgekehrt?, in: UPR 1983, S. 33ff.

Überblick bei R. Schmidt, Einführung in das Umweltrecht, München 1987, S. 3ff. 9 Rehbinder, Allgemeines Umweltrecht, in: Salzwedel (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Berlin (West) 1982, S. 96.

10 Dazu Winter, Einführung, in: ders. (Hrsg.), Grenzwerte, Düsseldorf 1986, S. 19.

11 Dazu Bohne, Der informale Rechtsstaat, Berlin (West) 1982.

12 Siehe das Beispiel bei R. Schmidt, a. a. O., S. 90.

13 Vgl. Soell, Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, in: Salzwedel (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, S. 494f.

14 Dazu und zur Konzeption eines nicht anthropozentrischen Umweltschutzes: Meyer-Abich, Mensch und Natur: Herausforderung für die Rechtspolitik - Rech-

te der natürlichen Mitwelt in einer Rechtsgemeinschaft der Natur, und: Saladin-Leimbacher, Mensch und Natur: Herausforderung für die Rechtspolitik - Rechte der Natur und künftiger Generationen, beide in: Däubler-Gmelin/Adlerstein (Hrsg.), Menschengerecht. 6. Rechtspolitischer Kongreß der SPD, 20. bis 22. Juni 1986 in Essen, Dokumentation, Heidelberg 1986, S. 173ff. bzw. 195ff.

15 Vgl. K. Marx, Das Kapital, Bd. I (MEW 23), S. 49: »Der Reichtum der Gesellschaften, in welchen kapitalistische Produktionsweise herrscht, erscheint als eine »ungeheure Warensammlung«, die einzelne Ware als seine Elementarform.«

16 Nachweise zu Rechtsprechung und Literatur bei Haedrich, Atomgesetz, Baden-Baden 1986, Vorbem. Rnr. 13.

17 BVerfGE 56, 54 ff. (Fluglärm); BVerfG, in: NTW 1983, S. 2931 (Luftverschmut-

18 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 Y verant-

19 Jarass, Formen staatlicher Einwirkung auf die Energiewirtschaft, in: Staat 17 (1978), S. 507, 522.

20 BVerfG RDV 1986, 80 (2. Kammer des Ersten Senats).

21 Nachweise bei Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Auflage München 1986, § 29 Rnr. 11.

22 BVerfGE 67, 100, 143 ff; ebenso die Entscheidung im Fall Lappas.

23 OVG Lüneburg, in: NVwZ 1985, S. 357.

24 Näher dazu W. Däubler, Schutz von Leben und Gesundheit im Betrieb - ein Gebot des Grundgesetzes?, in: Die Mitbestimmung 1986, S. 375ff.; Winter, a.a.O.,

25 Dazu etwa Meyer-Abich, Die rechtspolitische Tragweite der Konfliktträchtigkeit technischer Entwicklungen, in: ZRP 1984, S. 40, 44f.

26 Es handelt sich um das Minderheitenvotum von Simon und Heußner zur Mülheim-Kärlich-Entscheidung (BVerfGE 53, 69, 76), auf das sich an anderer Stelle der Erste Senat zustimmend bezog (BVerfG, in: NJW 1981, S. 1437 unter I2).

27 Dazu in Auseinandersetzung mit der Entscheidung des VerfGH NRW zur Mitbestimmung in Sparkassen W. Däubler, Demokratie endet nicht am Werkstor, in: Gewerkschaftliche Praxis. Zeitschrift für Funktionäre der DPG, Heft 2/1987, S. 10ff.; U. Wendeling-Schröder, Mitbestimmung im öffentlichen Bereich und Demokratieprinzip, in: AuR 1987, S. 381 ff.

28 Dazu W. Däubler, Haftung für gefährliche Technologien - am Beispiel des Atomrechts, Karlsruhe 1988, § 5.

29 Dazu Bahr-Lutz (Hrsg.), Gemeinsame Sicherheit. Dimensionen und Disziplinen, 2 Bände, Baden-Baden 1987, mit juristischen Beiträgen von H. Fischer und W.

30 Näher dazu Montag, Umweltschutz, Freier Warenverkehr und Einheitliche Europäische Akte, in: RIW 1987, S. 935 ff.

31 Überblick bei R. Schmidt, a.a. O., S. 106 ff. - Wichtig insbesondere EuGHE 1979, 649, 664 und 1979, 3369, 3388.