

FELIX RAUNER (HG)  
*"Gestalten"*  
EINE NEUE GESELL-  
SCHAFTLICHE PRAXIS

ngf



ISBN 3-87831-477-9

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Godesberger Allee 149, D-5300 Bonn 2

Copyright © 1988 by Verlag Neue Gesellschaft GmbH  
In der Raste 20-22, D-5300 Bonn  
Umschlag: Karl Debus, Bonn  
Satz: elco satz Riemel, Bonn  
Druck und Verarbeitung: Offsetdruckerei J. Stroucken, Wesseling  
Alle Rechte vorbehalten  
Printed in Germany 1988

# Inhalt

*Felix Rauner*

„Arbeit und Technik“ — Versuch einer fächerübergreifenden Forschung.....	9
---	---

## Wissenschaftstheoretische Fragestellungen

*Burkart Lutz*

Zum Verhältnis von Analyse und Gestaltung in der sozialwissenschaftlichen Technikforschung.....	15
--	----

*Hellmuth Lange*

Die soziale Gestaltung der Technik als forschungspolitisches Problem.....	25
--	----

*Felix Rauner*

Aspekte einer human-ökologisch orientierten Technikgestaltung.....	35
--	----

## Betriebliche Umsetzungsstrategien

*Dietrich Milles*

Prävention und Technikgestaltung. Arbeitsmedizin und angewandte Arbeitswissenschaft in historischer Sicht.....	41
---	----

*Karl-Heinz Rödiger*

Gestaltungspotential und Optionscharakter.....	71
--	----

*Hans-Peter Lorenzen*

Neuere Umsetzungsstrategien des Programms „Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens“.....	83
---	----

*Andreas Drinkuth*

Gewerkschaftliche Ziele und Politiken zur Gestaltung von Arbeit und Technik — Das IG Metall-Programm „Arbeit und Technik“.....	93
---	----

<i>Fred W. Heuwing</i> Rationalisierung als Naturprinzip.....	99
<i>Ulrich von Alemann</i> Die Rolle der Arbeits- und Technikforschung in der Wissenschafts- und Technologiepolitik des Landes NRW.....	107
<b>Gesellschaftliche Perspektiven</b>	
<i>Arnim von Gleich</i> Werkzeugcharakter, Eingriffstiefe und Mitproduktivität als zentrale Kriterien der Technikbewertung und Technikwahl.....	115
<i>Karl Werner Kieffer</i> Die Macht der großen Wirtschaftseinheit. Ist die „Mittlere Technologie“ eine Lösung?.....	149
<i>Volker von Thienen</i> Die Sozialverträglichkeit der Sozialverträglichkeits-Prüfung.....	157
<i>Wolfgang Däubler</i> Rechtliche Verfahren zur Bestimmung akzeptabler Risiken.....	177
Autorenverzeichnis.....	189

*Zusammenfassung*

In diesem Beitrag werden vor dem Hintergrund der Herausbildung des Expertenwesens einerseits und neuer atomrechtlicher Entscheidungen andererseits die Möglichkeiten des Rechts untersucht, Technik zu gestalten. Expertenherrschaft wird hier als Bestandteil politischer Herrschaft begriffen. Es ist daher zu fordern, die Entscheidungsgremien zu demokratisieren. Ebenso müssen Risikopotentiale auf allen gesellschaftlichen Ebenen kritischer beurteilt und minimiert werden. Es ist dabei davon auszugehen, daß diese Ziele und Verfahren der Technikgestaltung auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stoßen.

I. *Einleitung*

1. Risiken und andere Technikfolgen

Wenn man einen Juristen mit dem Thema „Technik“ betraut, muß man damit rechnen, daß er sich auf Gefahrenvorsorge und Schadensausgleich konzentriert. Diese spezifische Optik deckt sich mit dem Diskussionshorizont, der derzeit in unserer Gesellschaft der herrschende ist. Angesichts der Risiken bestimmter Techniken, der Großunfälle der letzten Jahre und des Zustandes unserer Umwelt soll diese Sichtweise auch gar nicht in Frage gestellt werden. Dennoch schiene mir eine Verabsolutierung nicht angebracht. Technik besitzt auch andere Aspekte. Sie kann die Arbeit wie das Alltagsleben erleichtern: Niemand wird etwas dagegen einzuwenden haben, Industrieroboter an schadstoffbelasteten Arbeitsplätzen einzusetzen oder die Hausarbeit durch elektrische Geräte zu erleichtern. Technik kann Risiken minimieren und die Handlungsmöglichkeiten des Einzelnen drastisch erweitern. Wenn im folgenden von Gefahren die Rede ist, so ist dies kein Ausdruck von Technikfeindlichkeit; vielmehr geht es darum, die Bedingungen für die Entwicklung und den Einsatz von Technik so zu strukturieren, daß — pauschal gesprochen — Verschlechterungen von Natur und Lebensqualität im Rahmen des Irgendmöglichen vermieden werden.

## 2. Überblick

Im folgenden sollen im wesentlichen 5 Punkte behandelt werden. Zunächst ist der Frage nachzugehen, auf welche Schutzgüter sich die akzeptablen oder nicht mehr akzeptablen Risiken denn beziehen. Geht es nur um den Schutz von Gesundheit und Eigentum, oder sind auch Gemeinschaftsgüter, soziale Zusammenhänge usw. betroffen? (s. II.) Der folgende Abschnitt nähert sich dem Thema von einer eher historischen Seite: Wie werden eigentlich in nicht durch industrielle Produktion dominierten Bereichen die hinnehmbaren Risiken bestimmt? Wer entscheidet eigentlich darüber, wie mit Fuhrwerken oder der Feuerstelle im Wald zu verfahren ist? (s. dazu III.). Der dritte Punkt betrifft die Rolle der Experten: Was sie für akzeptabel erklären, wird im Konfliktfall zugrunde gelegt. Wie objektiv ist die von ihnen verkündete Wahrheit? (s. IV.). Der folgende Abschnitt soll Überlegungen darüber enthalten, inwieweit eine Politisierung im Sinne der Einbeziehung gesamtgesellschaftlicher Dimensionen der Risiken stattgefunden hat. Kümmert sich auch die Volksvertretung als Repräsentant der Allgemeinheit um die Bestimmung der Grenzen zwischen akzeptablen und nicht mehr akzeptablen Risiken? (s. V.). Der letzte Abschnitt ist schließlich den Perspektiven gewidmet: wie könnte der Umgang mit der Risikoproblematik in der Zukunft aussehen? (s. VI.).

### II. Erfasste und ausgeklammerte Schutzgüter

Traditionelle Risikobetrachtung konzentriert sich zum einen auf Gefahren für die physische Integrität des einzelnen Menschen: Eine Maschine muß so konstruiert sein, daß Leben und Gesundheit ihrer Benutzer im Rahmen des Irgendmöglichen geschützt werden. Zum zweiten geht es um den Schutz von Vermögensgütern, insbesondere des Sacheigentums des Einzelnen. Emissionen dürfen etwa das Wohnen im Nachbarhaus nicht unzumutbar machen oder den Ertrag des landwirtschaftlichen Unternehmens schmälern<sup>1</sup>. Auf einem ganz speziellen Gebiet ist auch die freie Willensbildung des Einzelnen gegen technisch vermittelte Gefahren geschützt: Unsere Rundfunkverfassung beruht u.a. auf dem Gedanken, dem Einzelnen eine Grundversorgung mit Informationen zu gewährleisten und durch pluralistische Zusammensetzung der Aufsichtsgremien sicherzustellen, daß die Programmvierfalt erhalten bleibt<sup>2</sup>. Der Einzelne soll daher grundsätzlich vor einer Manipulation durch Einseitigkeit geschützt werden. Ob dieses Ziel tatsächlich erreicht wird, will ich hier nicht weiter problematisieren; entscheidend kommt es darauf an, daß vom normativen Anspruch her die freie Willensbildung geschütztes Rechtsgut ist. Verwandt ist damit der

---

1 Grundlage für die staatliche Intervention ist § 4BImSchG, für das Verhältnis von Eigentümern untereinander § 906 BGB.

2 Zuletzt etwa BVerfG EuGRZ 1986, 577 ff. (Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz) und BVerfG EuGRZ 1987, 261 ff. (Landesmediengesetz Baden-Württemberg)

Gedanke des informationellen Selbstbestimmungsrechts; wie in der Volkszählungsentscheidung eindrücklich dargelegt<sup>3</sup>, muß der einzelne auch unter den Bedingungen der computerisierten Gesellschaft das Recht behalten, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten zu entscheiden, sein Erscheinungsbild in der „elektronischen Umwelt“ selbst bestimmen zu können.

Mit diesen drei Rechtsgütern — Leben/Gesundheit, Eigentum, freie Willensbildung — ist der Kreis potentieller Einbußen allerdings nur sehr lückenhaft beschrieben. In der liberalistischen, auf das autonome Individuum ausgerichteten Struktur unserer Rechtsordnung stellt die soziale Identität des einzelnen kein Schutzgut dar. Wer zwischenmenschliche Beziehungen am Arbeitsplatz oder in seinem Wohngebiet aufgeben muß, erleidet keinen Schaden im Rechtssinne. Kein Schutzgut ist auch die Qualifikation. Dies mag auf den ersten Blick Erstaunen hervorrufen, wird dabei doch in Kauf genommen, daß „Investitionen“ in das eigene Können, die sich über zehn, zwanzig oder dreißig Jahre erstrecken können, mit einem Mal nutzlos werden. Wenn der Setzerberuf auf Grund der technischen Entwicklung nicht mehr nachgefragt wird, so wandert die entsprechende Qualifikation ins Museum; der Markt hat gesprochen, niemand wagt, dieses Urteil ernsthaft in Zweifel zu ziehen. Einzelne Formen der Gegenwehr am Arbeitsplatz vermögen diesen Prozeß kaum aufzuhalten, sondern lediglich seine sozialen Folgen zu mildern.

Eine prekäre Position besitzen bei der Risikobetrachtung normalerweise auch Gemeinschaftsgüter. Für das Haftungsrecht — und damit für die wichtigste Form der mittelbaren Verhaltenssteuerung — sind sie nur dann von Bedeutung, wenn sie Vermögenswert besitzen. Wer durch Einleitung gefährlicher Substanzen ein Fischsterben verursacht, haftet selbstredend dem Eigentümer der Fische auf Schadensersatz (§ 22 WHG). Daß man in dem betreffenden Fluß nicht mehr baden kann, ist kein Schaden im Rechtssinne; dasselbe gilt für die Zerstörung von Mikroorganismen, wobei man jedoch im Gefolge der Sandoz-Katastrophe verstärkt Überlegungen dazu anstellt, ob nicht die der öffentlichen Hand bei der Rekultivierung entstehenden Aufwendungen vom Schädiger zu ersetzen sind<sup>4</sup>. Im öffentlichen Recht liegen die Dinge einiges besser, da bei Planungsentscheidungen oder Betriebsgenehmigungen nach § 4 BImSchG auch Belange des Natur- und Umweltschutzes zu berücksichtigen sind. Freilich besteht das Problem, daß „Berücksichtigungen“ nicht mit „Beachten“ identisch ist; eine Konzeption etwa, die die Natur insoweit schützt, als sie dem Menschen dient, ist immer in Gefahr, hinter andere menschliche Bedürfnisse wie die ausreichende Energieversorgung oder die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zurückgestellt zu werden (vgl. Soell 82, S. 494 ff.; Schmidt 1987, S. 87). Die marktwirtschaftliche Grundstruktur der bestehenden Rechts- und Wirtschaftsordnung bricht sich nicht nur im Haftungsrecht Bahn: Was keinen in Mark und Pfennig ausdrückbaren Wert hat, wird entweder völlig ignoriert oder auf eine eher sekundäre Position abgedrängt. Risiken, die sich „nur“ auf die Erhaltung von

---

3 BVerfGE 65, 1, 41 ff.

4 Dazu Gassner UPR 1987, 370 ff.

Pflanzen- oder Tierarten beziehen, die nicht gewerblich genutzt werden, haben daher von vornherein keinen oder nur einen geringen Stellenwert. Grenzziehungen zwischen akzeptablen und nicht mehr akzeptablen Risiken sind unter diesen Umständen von vornherein fehlerhaft, wenn sie nur Leben und Gesundheit sowie Vermögenswerte berücksichtigen.

### III. *Grenzziehung durch Konsens*

Mein zweiter Punkt fällt ein wenig aus dem Rahmen heraus, der normalerweise von den mit Technikfragen befaßten Juristen respektiert wird. Es soll zunächst nicht um Expertenwissen, sondern um den schlichten Alltag gehen: Wie werden dort die akzeptablen von den anderen Risiken abgetrennt?

Fragt man einen Mitmenschen (der Jurist würde von Rechtsgenossen reden), wie er eigentlich dafür sorgt, daß das im Garten gemachte Feuer nicht auf das eigene Haus oder das des Nachbarn übergreift, so wird er vermutlich erstaunt reagieren und sich im Innern über die Weltfremdheit des Fragestellers amüsieren. Man weiß eben, wie weit der Wind die Funken wohl tragen könnte; notfalls stünde ja auch der Gartenschlauch zur Verfügung. Der Hinweis, daß da immer noch ein Restrisiko bliebe, könnte das soziale Ansehen des Fragestellers weiter reduzieren: Natürlich kann der Wind plötzlich viel stärker werden und außerdem die Wasserzufuhr ausbleiben. An eine solche Kombination widriger Umstände zu denken, widerspricht jedoch aller Lebenserfahrung. Die Sicherheitsregeln sind — sieht man von einzelnen polizeilichen Verbotsen einmal ab — nirgends kodifiziert, sondern ein Stück Erfahrungswissen des einzelnen. Dasselbe gilt beispielsweise für den Umgang mit Tieren; wie man mit Pferden, Hunden und Katzen zurechtkommt, weiß man eben (oder hat man zu wissen). Wird gegen diese Verhaltensregeln verstoßen, kann unter Umständen die Polizei eingreifen; entsteht einem anderen ein Schaden im oben beschriebenen (begrenzten) Sinn, muß Ersatz geleistet werden. Treten unwahrscheinliche Geschehensabläufe ein, verwirklicht sich also — modern gesprochen — das Restrisiko, so hat im Regelfall der Geschädigte das Nachsehen. Den Feuermacher trifft kein Verschulden, wenn die Wasserleitung nicht funktioniert, der Tierhalter haftet nur, wenn sich eine spezifische, mit dem Wesen des Tieres verbundene Gefahr realisiert.

In vorindustrieller Zeit war dieser auf Konsens beruhende Umgang mit Technik der völlig dominierende. Der Übergang zu staatlicher Reglementierung macht sich historisch an der Behandlung des Dampfkessels fest. Dabei dauerte es in den USA mehrere Jahrzehnte, bis man dazu überging, nicht mehr allein auf die durch Schadensersatzpflichten angeregte Vernunft des einzelnen zu setzen, sondern staatliche Sicherheitsbestimmungen zu erlassen (vergl. Burke 1975, S. 314). Allerdings dürfte es auch in vorindustrieller Zeit einige Ausnahmen gegeben haben, bei denen das allgemeine Erfahrungswissen des *quavis ex populo* nicht ausreichte: Deiche oder gotische Kathedralen zu bauen war ein in hohem Maße gefährliches Tun, dessen Regeln vermutlich nur wenigen Spezialisten voll geläufig waren.



Kommt es heute zum Streit über die Existenz oder Tragweite einer Verhaltensregel im beschriebenen Sinne, so entscheiden die Gerichte. Sie haben zahlreiche Verkehrssicherungspflichten entwickelt, die vom einzelnen zu beachten sind: Wer ein Haus vermietet, muß dafür sorgen, daß die Mieter und ihre Besucher nicht auf der Treppe ausrutschen, weil diese übermäßig gewachst oder des Nachts schlecht beleuchtet ist. Wer einen Selbstbedienungsladen betreibt, ist dafür verantwortlich, daß Kunden nicht auf Bananenschalen ausrutschen usw. Die Sorgfaltspflichten können im Einzelfall so weit ausgedehnt werden, daß die Bezugnahme auf Erfahrungswissen mehr oder weniger fiktiv wird. Als Beispiel mag der vom Bundesgerichtshof entschiedene „Kletterbaumfall“ stehen<sup>5</sup>.

Auf einem nicht eingezäunten Grundstück befanden sich beschädigte Kraftfahrzeuge, metallene Schrotteile, Glasscherben, Draht, Kabelenden und Dosendeckel. In unmittelbarer Nähe stand auch ein Baum, der sich — so der Bundesgerichtshof — nach seinem Wuchs vorzüglich zum Klettern eignete. Über das Grundstück zog sich ein sog. Trampelpfad, der ohne Zutun des Eigentümers entstanden war. Ein 5jähriges Kind betrat das Grundstück, kletterte auf den Baum, fiel herunter und verletzte dabei sein Auge an einem abgelagerten Gegenstand. Bundesgerichtshof: Der Eigentümer muß mit einem solchen Verhalten von Kindern rechnen und die Gefahr dadurch beseitigen, daß er das Grundstück einzäunt oder den Schrott abtransportiert.

In der Praxis hilft in vielen Fällen eine Haftpflichtversicherung, die dem Einzelnen das Risiko abnimmt, wegen ihm nicht geläufiger Verkehrspflichten mit hohen Schadensersatzpflichten belegt zu werden. Wichtig ist in unserem Zusammenhang die Feststellung, daß es auch heute noch in weitem Umfang Sicherheitsregeln gibt, die auf einem durch Lebenserfahrung geschaffenen Konsens beruhen.

#### *IV. Die Auslagerung der Grenzziehung auf Experten*

Je komplizierter die Technik wird, um so weniger kann man sich darauf verlassen, daß sich Verhaltensregeln quasi naturwüchsig herausbilden. Steigende Risiken führen dazu, daß das Verfahren des „trial and error“ versagt oder inhumane Konsequenzen hat; die Alltagsmaxime „durch Schaden wird man klug“ ist ungeeignet, wenn Menschenleben, unter Umständen sogar das Schicksal ganzer Regionen auf dem Spiel stehen (vgl. Roßnagel 1987, S. 287). Die Reaktion der Gesellschaft auf diesen Tatbestand liegt in der Herausbildung von Experten — zeitlich ist diese, wie im vorangegangenen Abschnitt angedeutet, grundsätzlich im Zusammenhang der Industrialisierung anzusiedeln. Aus der heutigen Gesellschaft ist die Existenz von Experten nicht mehr hinwegzudenken. Sie sind einmal tätig bei der Technikentwicklung selbst, also etwa als Ingenieure oder Chemiker in der Industrie. Teil ihrer Arbeit ist dort nicht nur die Perfektionierung des Bestehenden und die Schaffung von Innovationen, sondern auch die mehr oder weniger präzise Bestimmung von Risiken. Experten sind

---

<sup>5</sup> BGH NJW 1975, 108.

weiter in der Verwaltung tätig, sei es als Funktionsträger, sei es in beratender Funktion. Schließlich werden sie von Gerichten herangezogen, die von ihnen beispielsweise Auskunft über die Regeln der Technik oder den Stand von Wissenschaft und Technik erhalten wollen. In vielen Fällen bilden Experten eigene Organisationen (oder beteiligen sich an Gremien), die Regelwerke für die Konstruktion und den Gebrauch bestimmter Techniken aufstellen. Die Grenzziehung zwischen akzeptablen und nicht mehr akzeptablen Risiken ist so nicht mehr Sache der ganzen Gesellschaft, sondern einer bestimmten, relativ kleinen Gruppe. Die normativen Vorgaben des Gesetzgebers oder der Verwaltung sind häufig außerordentlich pauschal. Als Beispiel läßt sich gleichermaßen der altehrwürdige § 120a GewO anführen, wonach für „genügendes Licht, ausreichenden Luftraum und Luftwechsel“ usw. zu sorgen ist, wie auch der durchaus moderne § 7 Abs. 2 Ziffer 3 AtomG, wonach eine Betriebsgenehmigung nur erteilt werden darf, „wenn die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist“.

Experten sind — wenn ich dies richtig sehe — in ähnlicher Weise hierarchisiert wie Juristen (vgl. R. Zimmermann 1983). Dipl.-Ing. ist nicht gleich Dipl.-Ing., weder vom Ansehen in der Fachöffentlichkeit noch vom Status in der betrieblichen oder administrativen Hierarchie her. Es gibt zu manchen Fragen herrschende Meinungen, Minoritäten und Außenseiten; es gibt Leute, die in repräsentativen Organisationen maßgebende Einflußträger sind, und andere, die dort mehr oder weniger das Fußvolk stellen. Der Aufstieg vollzieht sich für den einzelnen meist langsam und bleibt nicht frei von Zufälligkeiten.

Dies alles bedürfte als ein Stück Normalität unserer Gesellschaft an sich keiner besonderen Erwähnung, wenn es nicht um einen Personenkreis ginge, der in einem sehr wichtigen Bereich Regeln setzt, die für alle gelten, der eine politische Funktion erfüllt<sup>6</sup>. Die dabei bestehenden Entscheidungsspielräume sind beträchtlich. Kein vernünftiger Mensch wird zwar unterstellen wollen, daß bestimmte Erkenntnisse (etwa über die Möglichkeit zur Minimierung von Risiken) bewußt unter Verschuß gehalten oder auf andere Weise unterdrückt werden. Dennoch ergeben sich zahlreiche Fehlerquellen. Schon die Auswahl bestimmter Fragestellungen kann einer Vorentscheidung gleichkommen — so wenn etwa nur die Auswirkung jeweils eines Schadstoffs untersucht wird, ohne daß auf die Möglichkeit von Mehrfachbelastungen eingegangen wird. Wertungen können auch in bestimmte Annahmen eingehen, die bei der Bestimmung von Risiken getroffen werden: Bei der Auslegung eines Kernkraftwerks wird etwa die Gefahr eines Erdbebens, nicht aber die des Absturzes eines Passagierflugzeuges berücksichtigt. Der Stand der Wissenschaft kann so beschaffen sein, daß man Antworten nur auf der Basis mehr oder weniger plausibler Annahmen geben kann usw. Im Bereich der Erarbeitung von Grenzwerten sind diese Mängel der

---

<sup>6</sup> Richtig OVG Lüneburg NVwZ 1985, 357, das die Festlegung von Grenzwerten ausdrücklich als politische Entscheidung qualifiziert. Vgl. weiter Ritter NVwZ 1987, 933.

scheinbaren Objektivität der Ergebnisse wegen besonders evident (vgl. Winter 1986, S. 8 ff.), doch handelt es sich um ein weit darüber hinausreichendes Problem.

Hierarchisierung von Experten bedeutet unter diesen Umständen, daß die Interessen der Instanzen, die über die soziale Stellung entscheiden, auch in die praktische Arbeit eingehen. Konkreter gesprochen: Der stellvertretende Leiter der Forschungsabteilung eines großchemischen Unternehmens wird schwerlich besonderen Einsatz zeigen, um die Sicherheitsanforderungen an die Produkte seiner Firma zu erhöhen.

Wie läßt sich eine Pluralisierung der Expertenstäbe bewerkstelligen? Ist es denkbar, dort auch andere als produzentenorientierte Interessen zur Geltung zu bringen? Im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts gibt es immerhin drei Bereiche, in denen auch die Arbeitnehmerperspektive (und damit die Betroffenen­sicht) zur Geltung kommt. Zu denken ist einmal an die Unfallverhütungsvorschriften, die von den Berufsgenossenschaften ausgearbeitet und beschlossen werden. Deren Entscheidungsorgane sind paritätisch aus Vertretern der Versicherten und Vertretern der Arbeitgeber zusammengesetzt, sodaß zumindest die Möglichkeit besteht, auch Experten mit anderem als dem herrschenden Vorverständnis in den Entscheidungsprozeß einzuschalten. Zum zweiten besitzt jeder Betriebsrat nach § 80 Abs. 3 BetrVG das Recht, sich zur Erfüllung seiner Aufgaben eines Sachverständigen zu bedienen, sofern er nicht selbst über die nötige Sachkunde verfügt. Zwar bedarf es im Einzelfall der Zustimmung des Arbeitgebers, doch ist diese notfalls mit Hilfe des Arbeitsgerichts erzwingbar. Praktische Bedeutung hat diese Vorschrift in jüngster Zeit insbes. bei der Einführung von Informationstechnologien gewonnen, wo sich Betriebsräte der Hilfe von Informatikern oder sachkundiger Juristen bedienen können (vgl. Däubler 1987). Zum dritten ist auf die Regelung des § 10g Sozialgerichtsgesetz zu verweisen, wonach der klagende Versicherte das Recht besitzt, zur Unterstützung seiner Position einen medizinischen Sachverständigen seiner Wahl hinzuzuziehen. Geht es etwa darum, welche Bedeutung eine bestimmte Erkrankung hat oder auf welche Ursachen sie zurückzuführen ist, so soll der einzelne sich auch auf eine Person seines Vertrauens stützen können. Dies erscheint um so verständlicher, als etwa Mediziner bisweilen in dem Ruf stehen, einem Kollegen nur in Extremfällen einen Kunstfehler anzulasten; die Regelung hat freilich den Nachteil, daß der klagende Versicherte die Kosten des Experten selbst tragen muß, obwohl das Verfahren vor dem Sozialgericht ansonsten geführenfrei ist.

Man kann sich die Frage stellen, warum diese Auflockerung des Expertenwesens bislang nur im Arbeits- und Sozialrecht institutionalisiert wurde. In anderen Bereichen hängt es letztlich vom guten Willen der Verwaltung oder des Gerichts ab, ob auch abweichende Positionen zu Wort kommen oder nicht. Einen maßgebenden Grund wird man sicherlich darin sehen, daß gegenüber den in Gewerkschaften und Betriebsräten organisierten Arbeitnehmerinteressen Akzeptanzprobleme bestehen, die gegenüber einer diffusen Öffentlichkeit nicht existieren. Würde man auf die beschriebenen Regelungen verzichten, könnte leicht der Eindruck entstehen, die Experten steckten doch eh alle unter einer Decke und würden sich nicht um die Belange der Betroffenen kümmern — getroffene Entscheidungen wären von daher von vornherein mit einem schweren Makel behaftet. Sicherlich: Betroffen sind nicht zentrale Fragen

der Technikgestaltung, aber der Bezug zu unserem Risikothema ist gleichwohl vorhanden: Nach den Unfallverhütungsvorschriften bestimmt sich, welches Maß an Gesundheitsgefährdung der einzelne Arbeitnehmer hinnehmen muß, Informatiker bestimmen darüber, welches Verdungrisiko dem Einzelnen zugemutet wird.

## V. Zur gesamtgesellschaftlichen Risikosteuerung

Die Überantwortung wichtiger Entscheidungen an Experten wurde lange Zeit nicht als Rechtsproblem empfunden. Hintergrund dieser Haltung war vermutlich neben einem ausgeprägten Technikoptimismus die Tatsache, daß die Risiken immer nur einen sehr kleinen Teil des gesellschaftlichen Lebens betrafen. Es geht um den Fahrzeugtyp X, das Arzneimittel Y oder die landwirtschaftlichen Kulturen des Z, die durch bleihaltigen Staub gefährdet sind. Diese Segmentierung der Risiken ließ es nicht notwendig erscheinen, den Status quo irgendwie zu verändern.

Auch die Einführung der Nukleartechnik Ende der 50er Jahre änderte daran zunächst nichts. Das Risikobewußtsein konzentrierte sich auf die militärische Nutzung; selbst die gewiß nicht unkritische Ostermarschbewegung demonstrierte dafür, nicht Atombomben, sondern Kernkraftwerke zu bauen. Erst in den 70er Jahren entwickelte sich insoweit ein neues Bewußtsein, das sich an den Begriffen GAU und Super-GAU festmachen läßt. Wesentliche Teile der Gesellschaft gingen von der Erkenntnis aus, daß große Unfälle ganze Landstriche und Regionen verwüsten könnten. Die Segmentierung der Risiken war aufgehoben; es ging gewissermaßen ums Ganze, aus einer Einzelfrage war eine Überlebensfrage geworden.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat daraus die Konsequenz gezogen, daß auch die Risikosteuerung auf gesamtgesellschaftlicher Ebene zu erfolgen hat. Wie in den beiden grundlegenden atomrechtlichen Entscheidungen festgestellt, muß der Gesetzgeber darüber entscheiden, ob eine friedliche Nutzung der Kernenergie überhaupt zulässig sein soll oder nicht<sup>7</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat weiter unter Berufung auf das Grundrecht auf Leben und Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 GG inhaltliche Vorgaben entwickelt: Der Gesetzgeber ist zu einer „bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge“ verpflichtet, muß also einen dynamischen, an den jeweiligen Erkenntnissen ausgerichteten Grundrechtsschutz praktizieren<sup>8</sup>. Lassen sich die als notwendig erkannten Sicherungsmaßnahmen technisch noch nicht verwirklichen, müsse im Einzelfall die Genehmigung versagt werden<sup>9</sup>. Das Atomgesetz habe keinen anlagespezifischen Rest- oder Mindestschaden irgendwelcher Art in Kauf genommen; sei ein Schaden nach dem Stand von Wissenschaft und Technik „praktisch ausgeschlossen“, müsse dieses sog. Restrisiko als sozialadäquate Last von jedermann getragen werden<sup>10</sup>.

7 BVerfGE 49, 89 ff. (Kalkar); 53, 30 ff. (Mülheim-Kärlich).

8 BVerfGE 49, 89, 139.

9 BVerfGE 49, 89, 136; 53, 30, 59.

10 BVerfGE 49, 89, 141 ff.

Die Politisierung des Verfahrens der Risikoabgrenzung hat freilich ihre Grenzen. Wie die Verweisung auf den Stand von Wissenschaft und Technik deutlich macht, werden nicht etwa die Experten durch politische Instanzen ersetzt; vielmehr besteht zwischen beiden eine Art Arbeitsteilung, wobei mit Recht davor gewarnt wird, die Entscheidungskapazität des Gesetzgebers und der den Grundrechtsschutz bewerkstellenden Gerichte zu überschätzen (vgl. Roßnagel 1984, S. 198 ff.).

Die Risikosteuerung im Atomrecht hat dennoch in gewissem Umfang avantgardistische Funktion. Ob auch die Nutzung anderer gefährlicher Technologien wie etwa der Betrieb mancher chemischer Anlagen einer Entscheidung des Gesetzgebers bedarf, ist bislang nicht entschieden. Die jüngst getroffene Aussage des Bundesverfassungsgerichts, die Stationierung von C-Waffen falle ihrer Bedeutung wegen in diesen Bereich<sup>11</sup>, legt eine positive Antwort nahe. Gleichzeitig werden jedoch an die Normierungsdichte so geringe Anforderungen gestellt, daß die Regelungen der §§ 4 ff. BImSchG zusammen mit der vierten Durchführungsverordnung zum BImSchG als Grundlage völlig ausreichen dürften. Auf sehr viel unsicherer Grundlage bewegt man sich demgegenüber bei der Einführung von Informationstechnologien; sind die mit ihnen verbundenen sozialen Risiken wie technische zu behandeln?<sup>12</sup>

Auch die im Atomrecht entwickelten Maßstäbe für die Risikovorsorge haben bislang eher singulären Charakter. Im Arbeitsschutzrecht etwa wird keineswegs davon ausgegangen, ein Gesundheitsschaden müsse praktisch ausgeschlossen sein. Schon die offizielle Definition der sog. TRK-Werte, die die Verwendung krebserzeugender Stoffe betreffen, begnügt sich mit dem Ziel, „das Risiko einer Beeinträchtigung der Gesundheit zu vermindern“ (vgl. Definition bei Kalberlah 1983, S. 38). Auch die Zulassung von Kraftfahrzeugen zum Straßenverkehr erfolgt schwerlich in der Erwartung, Unfälle, auch solche mit tödlichem Ausgang, seien „praktisch ausgeschlossen“. Vieles spricht dafür, daß die Maßstäbe Resultat einer Risikosensibilität sind, die bei der Kerntechnik sehr viel stärker als in anderen Bereichen entwickelt ist. Wie sehr selbst die so objektiv scheinenden Grenzwerte Ergebnis politischer Entscheidung sind, wird nicht zuletzt daran deutlich, daß den Beschäftigten in kerntechnischen Anlagen eine achtmal höhere Dosis an Radioaktivität zugemutet wird als den in der Umgebung wohnenden Personen (vgl. Winter 1986, S. 15; Däubler 1986, S. 375).

Die Auseinandersetzung mit gefährlichen Technologien hat weiter zu der Frage geführt, ob eigentlich die vorhandenen Regeln politischer Willensbildung ausreichen, wenn die Folgen getroffener Entscheidungen auch künftige Generationen betreffen. Am deutlichsten wird dies im Bereich der atomaren Entsorgung, doch kann es irreversible Entscheidungen auch bei Kommunikationstechnologien geben: Ist einmal ein Universalnetz der Bundespost installiert, ist schon aus wirtschaftlichen Gründen eine Rückkehr zu anderen Formen der Telekommunikation ausgeschlossen. Die damit aufgeworfenen Fragen zu vertiefen, ist hier nicht der Ort. Will man überhaupt eine Bindung künftiger Generationen zulassen (was mir keineswegs ausgemacht er-

---

11 BVerfG EuGRZ 1987, 585 ff.

12 Dazu Däubler ZRP 1986, 46 ff.

scheint), so ist dies nur auf der Basis verstärkter demokratischer Legitimation wie etwa einer Dreiviertelmehrheit im Parlament, einer Volksabstimmung usw. möglich.

## VI. Perspektiven

Forderungen an mehr und bessere Technikkontrolle sind in den einzelnen Abschnitten bereits angedeutet worden. Wichtig erscheint mir,

- die in die Risikobetrachtung einzubeziehenden Schutzgüter zu erweitern. Neben der sozialen Identität des Einzelnen muß auch die Natur als Eigenwert begriffen werden, der grundsätzlich nicht zugunsten wirtschaftlicher Interessen aufgeopfert werden darf. Vorhandene Ansätze sind auszubauen.
- daß Experten Herrschaft als politische Herrschaft erkannt wird. Dies bedeutet eine Pluralisierung und Demokratisierung der Entscheidungsgremien. In Anlehnung an Erfahrungen im Arbeits- und Sozialrecht müssen auch solche organisierten Interessen Zugang zur Arbeit von Experten finden, die sich bislang nicht artikulieren konnten. Einzubeziehen sind insbesondere die von gefährlichen Vorhaben Betroffenen, deren Eigeninteresse am ehesten dafür sorgen wird, im Rahmen des Möglichen Risiken zu minimieren. Insoweit kann man sich nicht zuletzt auf ein Votum der beiden Verfassungsrichter Simon und Heußner stützen, die ein entsprechendes Partizipationsrecht aus dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit abgeleitet haben<sup>13</sup>.
- Die Bestimmung der Risikogrenze auf gesamtgesellschaftlicher Ebene muß intensiviert werden. Dies bedeutet erhöhte Anforderungen an die Regeldichte des Gesetzes, aber auch eigene Expertenkapazitäten des Parlaments zur Einschätzung aktueller oder künftiger technischer Entwicklungen. Die Frage einer Institutionalisierung in Form einer Technologiefolgenabschätzungskommission ist dabei von sekundärer Bedeutung; Enquete-Ausschüsse können ggfs. ein flexibleres und wirksameres Mittel sein.
- Staatliche Risikosteuerung ist nicht ohne Beschränkung der Eigentümerallmacht realisierbar. Ansätze im Umweltschutzrecht<sup>14</sup> sind zu verbreitern. Auch Art. 14 Abs. 1 GG gibt kein Recht, Gemeinschaftsinteressen oder vitale Bedürfnisse anderer aufs Spiel zu setzen.

Wie die Möglichkeit beschaffen, Vorstellungen dieser Art zu realisieren? Mehr als grobe Abschätzungen sind ersichtlich nicht möglich — das Risiko, daß sie die Gesellschaft als nicht lernfähig erweist, ist beträchtlich. Unter diesem Generalvorbehalt lassen sich allerdings zwei vergleichsweise optimistische Aussagen treffen:

Gestaltung neuer Techniken ist ein Ziel, das nicht nur von progressiven, auf Gesellschaftsveränderung orientierten Kräften verfolgt wird. Der aktuelle technische

---

13 BVerfGE 53, 69, 76; darauf bezog sich auch der Erste Senat als ganzer in BVerfG NJW 1981, 1437 unter I 2.

14 Sandler UPR 1983, 33 ff.

Wandel besitzt eine Dimension, die auch konservative, an den bestehenden Lebens- und Wirtschaftsformen interessierte Menschen auf den Plan rufen. Die soziale und politische Basis ist deshalb breiter als beispielsweise bei der traditionellen Mitbestimmungsforderung oder bei der Hochschulreform.

Die hier skizzierten Vorschläge betreffen zum zweiten fast nur Verfahren, nicht aber bestimmte konkrete Inhalte. Die zu erwartenden Widerstände sind von daher geringer. Wer sollte ernsthaft etwas dagegen haben, auch die Betroffenen zu Wort kommen zu lassen? Dies verweist zugleich auf Gefahren eines solchen Ansatzes: Die Gefahr, nur Legitimation zu verschaffen, ohne inhaltlich Einfluß zu nehmen, wird allzu leicht übersehen. Der Ausbau des Instrumentariums darf nicht den Blick auf das Ziel humaner Technik verstellen.

### *Literatur*

- Burke, Kesselexplosionen und bundesstaatliche Gewalt in den USA, in: Hausen-Rürup (Hrsg.), *Moderne Technikgeschichte*, Gütersloh, 1975
- Däubler, Gläserne Belegschaften? Köln 1987; Rn 343-349; BAG DN 1987, 1494
- Kalberlah, 8 Stunden täglich. Schadstoffe und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Freiburg/Brsg. 1983
- Roßnagel, Rechtliche Risikosteuerung, Kritik und Alternative, in: Ders. (Hrsg.). *Recht und Technik im Spannungsfeld der Kernenergiekontroverse*, Opladen 1984
- Roßnagel, Beitrag, in: Hensche-Kutschka (Hrsg.), *Recht und Arbeiterbewegung. Zum Gedenken an Wolfgang Abendroth*, Köln 1987
- Schmidt, Reiner, *Einführung in das Umweltrecht*, München 1987
- Soell, *Naturschutz- und Landschaftspflegerecht* in: Salzwedel (Hrsg.), *Grundzüge des Umweltrechts*, Berlin 1982
- Winter, *Einführung*, in: Ders. (Hrsg.), *Grenzwerte*, Düsseldorf 1986
- Zimmermann, Rita, *Die Relevanz der herrschenden Meinung für Anwendung, Fortbildung und wissenschaftliche Erforschung des Rechts*, Berlin 1983