

Das Bild der Umwelt in der Rechtswissenschaft

Prof. Dr. Reiner Schmidt

I.

Severin Müller hat den unverzichtbaren allgemeinen Rahmen vorgegeben. In diesen Rahmen ist auch das Weltbild der Rechtswissenschaft einzupassen. Die Natur als verbesserungs-, als kultivierungsbedürftiges Gebilde, die Sicht der Welt als zu bändigendes Chaos, das sind auch Vorstellungen der Rechtswissenschaft oder anders: Die Umwelt wird im Recht humanzentriert gesehen. Der Gegensatz zu diesem Weltbild wäre etwa *Luhmanns* Systemtheorie, die das Sozialsystem als solches in den Mittelpunkt stellt und damit den Menschen selbst zur Umwelt macht. Systematische Zwänge werden bei *Luhmann* dann unabweisbar. Ich zitiere: "Alles könnte anders sein - und fast nichts kann ich ändern". Die Rechtswissenschaft, wie gesagt, sieht dies genau umgekehrt - macht euch die Erde untertan, ist hier das Motto.



Recht will das Zusammenleben der Menschen ordnen. Es stellt dieses unter eine bestimmte Gemeinwohlvorstellung. Es will soziale, ökonomische, politische Entwicklungen regeln, vor- und nachordnen, es reagiert und es agiert. Recht hat vor allem Prioritäten zwischen unterschiedlichen Werten zu setzen. Wie diese Prioritätensetzung in bezug auf die Umwelt aussehen könnte, stelle ich anhand eines Zitats vor. In der Anhörung des Bundestags zur Frage, ob in das Grundgesetz das Staatsziel Umweltschutz aufgenommen werden sollte, sagte einer der befragten Staatsrechtslehrer:

"Man mag noch so viel schöne Worte gebrauchen: Schutz, Förderung, Sicherung - in der Praxis bringt jede umweltschützende Aktivität Freiheitsbeschränkungen für viele Bürger mit sich ... Eine derartige Verfassungsänderung widerspräche ... den Grundwerten einer bürgersichernden, rechtsstaatlichen Verfassung ... Höchster Wert ist nicht die Umwelt, sondern der Mensch, und zwar der heute lebende Mensch. Zu dessen vitalen Interessen aber gehört nicht nur die Umwelt, sondern auch die Möglichkeit, sich dann in dieser Umwelt ökonomisch sinnvoll zu verhalten."

In unserem Zusammenhang kann nicht interessieren, ob die vorgetragene Meinung juristisch überzeugend

ist. Es sollte nur gezeigt werden, welche Konsequenzen aus dem anthropozentrischen Weltbild gezogen werden.

Nach dieser Ausgangsüberlegung will ich im folgenden den Stand des Umweltrechts knapp erläutern und einige besonders kritische Punkte zur Überlegung stellen. Umweltrecht dient mir als Beispiel dafür, welche Leitbilder und Instrumente in der Rechtswissenschaft zur Bewältigung der Umweltprobleme existieren. Selbstverständlich könnte unser Thema auch sehr viel weiter verstanden werden. Umwelt etwa als andere Wissenschaftsdisziplin oder der Mensch als Umwelt. Ich beschränke mich auf die Umwelt im landläufigen Sinn, Luft, Wasser, Boden, Natur also.

II.

Zunächst zum Stand des Umweltrechts:

1. Nach dem Umweltbericht der Bundesregierung bezweckt das Umweltrecht folgendes: Einmal soll dem Menschen eine Umwelt gesichert werden, die es ihm ermöglicht, ein gesundes Leben und ein menschenwürdiges Dasein zu führen,

zum anderen sollen die Umweltgüter sowie die Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Eingriffen durch Menschen geschützt werden und

schließlich sollen bereits eingetretene Schäden oder Nachteile aus Umwelteingriffen weitgehend beseitigt werden.

Das Umweltrecht versucht, diese Ziele mit Hilfe des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips zu verwirklichen. Ein reichhaltiges Instrumentarium steht zur Verfügung. Zu nennen sind planerische, ordnungs- und abgabenrechtliche Instrumente. Seit Anfang der siebziger Jahre hat der Gesetzgeber in einem hektischen Aktionsrausch den umweltrechtlichen Normenkranz stark verdichtet. Die gesetzgeberische Produktion läuft auch weiterhin auf Hochtouren. Von den Azetylenen bis zur Zwiebelrösterei bleibt nichts unregelt. Schwerpunkte lagen und liegen im Raumordnungs-, Landesplanungsrecht, im Städtebauförderungs- und Baurecht, im Immissionsschutz- und Wasserrecht, im Landschafts- und Naturschutzrecht; verschärfte bodenschutzrechtliche Regelungen sind aufgrund des Boden-

schutzprogramms der Bundesregierung vom Februar 1985 zu erwarten.

Trotz der unbezweifelbaren Verdichtung des normativen Bestands befindet sich der Vollzug des Umweltschutzes in der Krise. Die Ursachen hierfür liegen in der

- Unüberschaubarkeit der Regelungen
 - in der mangelnden Operationalisierbarkeit und der Vieldeutigkeit der Zielvorgaben
 - in der unzureichenden Prioritätenfestlegung zwischen kollidierenden Interessen.
2. Das Recht einer Gesellschaft, die den richtigen Weg zwischen Ökonomie und Ökologie noch zu finden hat, kann nicht besser sein als die Gesellschaft selbst. Der Gesetzgeber wird nur allzu oft vor der Aufgabe kapitulieren müssen, unzureichenden technischen Erkenntnisstand, Interessengegensätze der unterschiedlichsten Gruppen, nationale Erfordernisse, EG-Notwendigkeiten und internationale Rücksichten zugleich beachten zu müssen. Hinzu kommen aber vor allem die Unsicherheiten eines sich wandelnden Menschenbildes. Rechtlich ist hier wenig festgeschrieben. Für den homo oeconomicus finden sich zwar im Grundgesetz eine Reihe von Hinweisen, und sogar massive subjektive öffentliche Freiheiten, wie die Berufsfreiheit, die Koalitionsfreiheit und die Garantie des Eigentums. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit beschränkt sich aber keineswegs auf das wirtschaftliche Geschehen. Die Umwelt als Lebensraum und Voraussetzung eines würdevollen menschlichen Lebens ist nämlich ebenfalls unter verfassungs- und einfachgesetzlichen Schutz genommen.

Als ein Teilergebnis kann deshalb festgehalten werden: Das Verhältnis von Mensch und Umwelt, ja sogar das Menschenbild des Grundgesetzes selbst ist zu unbestimmt, um für den gesellschaftspolitischen Prozeß Entlastung durch klare inhaltliche, materielle rechtliche Vorgaben zu schaffen. Die gesellschaftspolitischen Vorstellungen einer säkularisierten pluralistischen Gesellschaft in bezug auf die Umwelt sind wiederum zu antagonistisch, um durch die demokratische Mehrheitsentscheidung bruchlos und *eindeutig* gelöst werden zu können. Das Ergebnis sind häufig general-klauselartige gesetzgeberische Formulierungen, gelegentlich am Rande oder auch jenseits rechtsstaatlicher Bestimmtheitsanforderungen. Entscheidungen werden vertagt bzw. auf die Verwaltung und Gerichte verlagert. Diesen bleibt es überlas-

sen, nach dem "Stand der Technik" oder nach der "wirtschaftlichen Vertretbarkeit" einzuschreiben, Auflagen zu erlassen, Genehmigungen zu erteilen oder gefährliche Anlagen zu schließen.

Das Unzureichende dieser Lage ist schon zur Genüge beschrieben worden. Die juristischen Therapievorschläge können hier nicht diskutiert werden. Ich will statt dessen drei besonders aktuelle Problemkreise ansprechen, die selbstverständliche Grundannahmen unseres Umweltrechts in Frage stellen.

III.

1. Die erste Grundannahme: Hochtechnologie, auch Nukleartechnik, ist beherrschbar.
2. Die demokratische Staatsform ist in der Lage, die Tätigkeit der Experten zu legitimieren.
3. Unser Umgang mit dieser Welt ist auch gegenüber der Nachwelt verantwortbar.

Hierzu im einzelnen:

Der Organisationssoziologe *Charles Perrow* hat in seiner Studie "Normal accidents" (1984), die sich mit dem Unfall von Three Mile Island in Harrisburg befaßt, die These entwickelt, daß in hochkomplexen technologischen Systemen eine Vielzahl engekoppelter und schneller Prozesse auftreten, deren Interaktionen sich nicht immer und nicht vollständig einschränken lassen. Jeder weitere Einbau eines Sicherheitssystems erhöhe das subjektive Gefühl objektiver Sicherheit. Dadurch entstehe bei den Betreibern das Bewußtsein, sie könnten höhere Risiken eingehen. Gleichzeitig werde aber durch den Einbau der neuen Systeme Komplexität, die Undurchschaubarkeit und Störanfälligkeit gesteigert. Auf eine Formel gebracht bzw. in eine Frage gekleidet: Unbeherrschbarkeit der Hochtechnologie?

Ein weiterer Gesichtspunkt: *Bernd Guggenberger* hat vor kurzem in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung ganzseitig das Menschenrecht auf Irrtum dargestellt. Es gebiete vor allem Unterlassungen. Im Bereich der Großtechnik verböten sich alle flächendeckenden Maßnahmen, die nicht hinreichend bewiesene "Versuchs- und Irrtumsphasen" durchlaufen hätten. Entwicklungsirrtümer müßten möglich sein, ohne daß der Schaden unumkehrbar groß würde.

Perrow und *Guggenberger* sind nur zwei von zahlreichen Stimmen, die Zweifel an der Verantwortbarkeit der Nukleartechnik in ein größeres systematisches Konzept einbringen. Man mag den jeweili-

gen konzeptionellen Ansatz teilen oder nicht, die Frage nach dem verbleibenden Risiko ist unausweichlich und sie muß auch juristisch gelöst werden. Ich biete hierfür eine Formulierung des Bundesverfassungsgerichts an. Im Urteil zur Genehmigungsfähigkeit des schnellen Brütters findet sich, gekürzt, folgende Stelle (BVerfGE 49, 89 (143)):

“Vom Gesetzgeber im Hinblick auf seine Schutzpflicht eine Regelung zu fordern, die mit absoluter Sicherheit Grundrechtsgefährdungen ausschließt, die aus der Zulassung technischer Anlagen ... entstehen können, hieße, die Grenzen menschlichen Erkenntnisvermögens verkennen und würde weithin jede staatliche Zulassung der Nutzung von Technik verbannen. Für die Gestaltung der Sozialordnung muß es insoweit bei Abschätzungen anhand praktischer Vernunft bewenden.

Was die Schäden an Leben, Gesundheit und Sachgütern anbetrifft, so hat der Gesetzgeber ... einen Maßstab aufgerichtet, der Genehmigungen nur dann zuläßt, wenn es nach dem Stand von Wissenschaft und Technik praktisch ausgeschlossen erscheint, daß solche Schadensereignisse eintreten werden ... Ungewißheiten jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft ... sind unentrinnbar und insofern als sozialadäquate Lasten von allen Bürgern zu tragen.”

Selbst wenn man sich auf diese Nutzen-Kosten-Kalkulation des Bundesverfassungsgerichts einläßt, bleibt die Frage nach der Legitimation eines Risikokalküls, das auf den Stand von Wissenschaft und Technik verweist, also auf das hochspezialisierte Wissen einer Hohenpriesterkaste von Experten. *Gadamer* hat in der vergangenen Woche zu Recht darauf hingewiesen, daß die zunehmende Bedeutung des Expertentums einhergeht mit einer ebenso zunehmenden allgemeinen Unwissenheit. *Luhmann* hat in diesem Zusammenhang gezeigt, daß die Toleranzgrenze überschritten werden könnte, wenn man durch die Entscheidung einiger weniger Anderer extremen Risiken ausgesetzt wird. *Luhmann* kann die allgemein festgestellte Akzeptanzkrise gegenüber der Wissenschaft für seine Meinung reklamieren. Fraglich ist aber, ob seine Behauptung stimmt, es sei illusionär, durch Aufklärung Verständnis erreichen zu können. Dies ist der entscheidende Punkt: Kann die Technik als Umwelt, kann technischer Sachverstand in das staatliche Steuerinstrumentarium so eingebaut werden, daß Konsens über technische Verwendungen hergestellt wird. Die hierfür entwickelten Strategien sind vielfältig. Hierzu gehören auf der Verwaltungsebene die von der Regierung veranstalteten öffentlichen und nichtöffentlichen Expertenhearings, hierzu gehört die verwaltungsbürokratische Lösung der Einrichtung zentraler Fachbehörden wie Bun-

desgesundheitsamt, Physikalisch-technische Bundesanstalt, hierzu gehören auch die zahlreichen nach öffentlichem Recht gegründeten, außerhalb der Verwaltungshierarchie stehenden Expertengremien, hierzu gehört auch die Nutzung privater Sachverständigengremien und Institutionen, wie sie beispielsweise der Verein deutscher Ingenieure gebildet hat.

Auf der Ebene des Parlaments sind ähnliche Strategien zur Erschließung technischen Sachverstands feststellbar, wie Hearings und der Einsatz von Arbeitskreisen, gemischt aus Parlamentariern und Sachverständigen. Selbst wenn man die typischen Gefahren solcher Gremien vermeidet, wie z. B. deren einseitige Zusammensetzung, selbst dann bleibt das Grundproblem. Der Gesetzgeber ist auf Interessenausgleich, auf politische Willensbildung, auf Mehrheitsentscheidung angelegt, nicht aber darauf, technologische Erkenntnisse nach dem Maßstab sachlicher Richtigkeit aufzunehmen. Die von mir vorgeschlagene, keineswegs originelle Lösung, *Luhmann* würde sie als illusionär bezeichnen, kann im demokratischen Staat nur darin bestehen, durch sachkundige Organisation der Entscheidungsprozesse, durch schonungslose Herstellung und Sicherung von deren Transparenz, durch Mobilisierung der Öffentlichkeit die Erkenntnisgrundlage für die vom Repräsentativorgan zu fällende *politische* Entscheidung zu vergrößern. Nur dann ist der demokratische Staat, und nur er, zum Umgang mit gefährlicher Technologie legitimiert.

Ich komme zum dritten und damit letzten Sonderproblem. Ist die Dimension Zeit im Umweltbild der Juristen ausreichend berücksichtigt? Sind die Ziele und Instrumentarien des Umweltrechts nicht zu einseitig auf das Jetzt und Heute bezogen? Sind nicht Regelungsbedarf und Regelungsvorrat bestenfalls für das Heute geschaffen und für das Morgen bereitgehalten - den späteren nachfolgenden Generationen aber verbleibt nur noch die Hoffnung auf geniale Innovation zur Lösung der ererbten Probleme oder die Ausreise zum Mond.

Verfassungsrechtlich betrachtet kann die nachfolgende Generation keine Ansprüche stellen, schon deshalb nicht, weil es an einem faßbaren Anspruchsberechtigten fehlt. Unser Recht kennt aber auch nicht reziproke Pflichtenverhältnisse. In der Verfassungsrechtslehre wird zu Recht die Meinung vertreten, daß die staatsrechtlich-politische Verantwortung über den Kreis derjenigen hinauswirkt, welche Ansprüche gegen den Staat stellen können. Eine Generation kann zwar wie die französische Revolutionsverfassung von 1793 sagt, ihren Gesetzen nicht die künftigen Generationen unterwerfen. Das widerspräche dem Prinzip der Volkssouveränität. Nach Art. 1 Abs. 1

Satz 2 GG muß der Staat aber die Grundrechte um der Menschenwürde willen nicht nur achten, sondern auch schützen. Das Bundesverfassungsgericht hat aus dieser objektiven bzw. institutionellen Wirkung der Grundrechte eine Schutzpflicht für das ungeborene Leben hergeleitet. Deshalb ist es auch richtig, den Schutz des Lebens und der Gesundheit, wie er in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verankert ist, in die Zukunft reichen zu lassen, unabhängig von der Frage, ob dann das Grundgesetz noch gilt. Die Verantwortung vor Gott und vor den Menschen, die in der Präambel des Grundgesetzes genannt ist, verbietet es, den späteren Generationen unbekümmert eine Erbmasse aus Cadmium, Plutonium 239 und Quecksilber in Boden und Wasser zu hinterlassen. Bei der Auslegung des § 1 Nr. 2 Atomgesetz, in dem der Schutzzweck des Gesetzes verankert ist, sind diese verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte zu beachten, beispielsweise mit der handfesten Konsequenz, daß die notwendige Vorkehrung gegen Langzeitrisiken nicht

durch den Förderzweck des Gesetzes (§ 1 Nr. 1 AtomG) überspielt werden darf.

Ich fasse die letzten drei Gesichtspunkte zusammen. Die behandelten Voraussetzungen unseres Umweltbildes, nämlich die Vorstellungen von der Beherrschbarkeit der Technik, von der demokratischen Legitimationsfähigkeit des Expertenwissens und von der Verantwortbarkeit unseres Umgangs mit gefährlichen Stoffen gegenüber der Nachwelt sind überdenkenswert und könnten schon jetzt zu einzelnen Gesetzeskorrekturen Anlaß sein. Diese, wie *Popper* sagen würde, Sozialtechnik der Einzelprobleme mag unbefriedigend sein, sie ist aber realistischer als die Sozialtechnik einer gesamtgesellschaftlichen Planung. Selbstverständlich bleibt darüber hinaus in der Demokratie die Möglichkeit zur Werbung für größere politische Umwertungen, wie wir sie zur Zeit durch die neuen sozialen Bewegungen erleben.