

Rucht, Dieter

Article — Digitized Version

Der organisierte Umwelt-Klamauk

Vorgänge: Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Rucht, Dieter (1984) : Der organisierte Umwelt-Klamauk, Vorgänge: Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, ISSN 0507-4150, Humanistische Union, Berlin, Vol. 23, Iss. 3=69, pp. 83-92

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112359>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Dieter Rucht

Der organisierte Umwelt-Klamauk

Besänftigungen

Mit Horrorvisionen über drohende Umweltkatastrophen läßt sich auf Dauer keine Politik machen. Die Wogen der Ökologiedebatte scheinen sich allmählich zu glätten. Kommentatoren wie die der FAZ, die in hitzigeren Zeiten den »organisierten Umweltklamauk«, die »Landplage« der Bürgerinitiativen oder das von Alexander Schubart inszenierte »pompöse Plebiszit-Theater« geißelten¹, können sich entspannt zurücklehnen. Für die Investoren in Sachen Kernenergie seien nach einem Jahrzehnt der Anspannung und Unsicherheit die Risiken überschaubar geworden, konnte im April 1984 der Vorstand der Nordwestdeutschen Kraftwerke verkünden². Die Schlacht um die Kernenergie gilt als geschlagen; die Phase »irrationaler Panikmache« (»Schließlich gab es auch Widerstände bei der Einführung der ersten Eisenbahnen«) geht zu Ende.

Neben den Promotoren der »umweltfreundlichen« Kernenergie haben sich inzwischen so viele des Themas Umweltschutz angenommen, daß eigentlich nichts mehr schief gehen kann: Der parlamentarische Arm der »selbsternannten« Umweltschützer wird über kurz oder lang in der Mühle des Routinebetriebs sich seine lästigen Kanten abschleifen und eine hoffentlich konstruktive Rolle spielen. Die Umweltschutzverbände sind dabei, sich zu einer veritablen Bonner Lobby zu mausern. Die »ernannten« Umweltschützer, allen voran Bundesinnenminister Zimmermann, kämpfen für die Rettung des deutschen Waldes, drohen der Industrie mit verschärften Vorschriften und wissen von Erfolgen bei der Reinhaltung von Luft, Wasser und Böden zu berichten. Eine ansehnliche Bilanz zog auch schon 1980 die Friedrich-Ebert-Stiftung: »In den Jahren, die seit Willy Brandts Wort vom blauen Himmel über der Ruhr vergangen sind, wurde auf dem Gebiet des Umweltschutzes viel erreicht. Die Bundesrepublik Deutschland braucht sich ihrer Leistungen nicht zu schämen. Weder gegenüber dem anderen deutschen Staat noch gegenüber den Partnern im Westen. Ein konsequentes Voranschreiten auf diesem Weg wird weitere Erfolge bringen.«³

Mit Horrormeldungen über bestehende Umweltprobleme läßt sich auf Dauer nicht einmal eine Zeitung machen. Umweltskandale bedürfen schon einer gewissen Tragik, Aktionen der Umweltschützer einer gewissen Dramatik, um im Nachrichtengetümmel zwischen Dauer- und Blitzkriegen, Staatsbesuchen und Konferenzen, Sportereignissen und Massenkarambolagen sich zu behaupten. Verminderung irgendwelcher Schadstoffemissionen hier, Erhöhung anderer Belastungen da: Wer vermag im Dickicht von Empfehlungen, Vorschriften, Ausnahmenregelungen, Berechnungsmethoden, Expertengutachten

und Sachverständigenräten noch den Überblick zu behalten und eine Summe zu ziehen? Wen reißt es schon vom Stuhl, wenn zum wiederholten Male darüber gestritten wird, ob trotz der festgestellten Giftstoffe in der Muttermilch die Parole »weiterstillen!« ausgegeben werden soll? Die radikalen Ökologen werden wohl ein wenig übertreiben, ihre Gegner die Probleme ein wenig herunterspielen. Dazwischen ist Raum für pragmatische Reformer, für Politiker mit »Augenmaß« und »Sachverstand«. Diese werden die »erforderlichen« Maßnahmen schon ergreifen, die Probleme allmählich in den Griff kriegen — für A wie Asbest, B wie Blei, C wie Cadmium, D wie Dioxin... Das Alphabet der Schadstoffe ist für das politische Publikum zu lang und zu ermüdend. Die Umweldebatte und mit ihr der Elan der Ökologiebewegung nützen sich ab. Gegen diese Veralltäglichsung ist kein Kraut gewachsen.

Zwischenbilanz: Umweltpolitik und Umweltrecht

Politiker müssen sich verkaufen. Sonst bringen sie keine Bataillone hinter sich, werden nicht wiedergewählt, schaden ihrer Partei. Umweltpolitiker machen da keine Ausnahme. Was liegt also für einen von Vortrags- und Vorwortpflichten heimgesuchten Umweltpolitiker näher als eine insgesamt positive materielle Leistungsbilanz mit einer ebenso positiven rechtspolitischen Bilanz und dem Hinweis auf energisch anzupackende Zukunftsaufgaben zu verbinden.

Es fehlt nicht an kühnen programmatischen Aussagen, angefangen von dem bereits erwähnten Diktum aus dem Jahr 1961 vor dem außerordentlichen SPD-Parteitag (»Der Himmel über dem Ruhrgebiet muß wieder blau werden!«) über den Fanfarenstoß des Umweltprogramms von 1971 der Bundesregierung bis hin zu den Versprechen der Wendepolitiker. Wenn nun nach fast zwei Dutzend Jahren statt dem Himmel über der Ruhr die Säuglinge und Kleinkinder blau werden, weil hohe Nitratwerte im Trinkwasser oder Stickoxide und Schwefeldioxide in der Luft sie zu Erstickungsanfällen treiben, so wirkt dies ein grelles Schlaglicht auf das Soll und Haben materieller Umweltpolitik. Dieses Mißverhältnis lenkt zwangsläufig den Blick auf die formellen Grundlagen und die Durchführungs- und Überwachungspraxis des Umweltrechts. Die Qualität der Umweltbedingungen steht und fällt mit der des Umweltrechts. Und das Recht ist bekanntlich so gut oder so schlecht wie der Rechtsanwender.

An einschlägigen Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften herrscht kein Mangel. Die bedeutenderen Umweltschutzgesetze seit Beginn der 70er Jahre, darunter das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (1971), das Benzinbleigesetz (1971, fortgeschrieben 1976), das Abfallbeseitigungsgesetz (1972, fortgeschrieben 1976), das Bundes-Immissionsschutzgesetz (1974), das Bundesnaturschutzgesetz (1976), die Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes (1976), das Waschmittelgesetz (1976), das Abwasserabgabengesetz (1987), das Chemikaliengesetz (1980) und das Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität (1980), wurden allesamt bei ihrer Verabschiedung als Reformwerke und Meilensteine des Umweltschutzes gepriesen. Diese Maßnahmen sowie der Kranz

von Aktionsprogrammen und institutionellen Neuerungen (wie die Schaffung des Umweltbundesamtes in Berlin 1974) bedeuten Verbesserungen gegenüber der ökologischen Nachwächter»politik« der Vergangenheit. Doch ein genauerer Blick auf die Entstehungsgeschichte, die Details (insbesondere die Ausnahmeregelungen) und die oft beschworene Vollzugslücke zeigt doch, daß beim derzeitigen Umweltrecht vieles im argen liegt.

Hier kann es nicht darum gehen, das bestehende Umweltrecht im einzelnen kritisch auszuleuchten. Vielmehr sollen nur einige grundsätzliche Probleme angeführt und teils durch Beispiele illustriert werden.

a) Die bestehenden Gesetze und Regelungen zum Schutz der Umwelt fallen durchweg hinter die Einsicht der Umweltpolitiker, der ministeriellen Fachabteilungen und der *unabhängigen* Experten zurück. Sie sind zwangsläufig das Ergebnis eines machtpolitischen Gerangels, Resultanten eines ungleichen Kräftefeldes, dessen zentraler Vektor nach wie vor durch Wachstums- und Kapitalverwertungsinteressen bestimmt ist. Die oft im Sinne des Umweltschutzes progressiven Referentenentwürfe, allerdings bereits gebändigt durch Akte der Selbstzensur oder politischer Vorgaben, mußten auf dem Weg durch das interessen- und parteipolitische Nadelöhr zusätzlich Federn lassen, wurden beschnitten und verwässert, um schließlich »mehrheitsfähig« werden zu können. Das zuweilen auch in der parlamentarischen Endrunde noch laute Klagen der Industrieverbände war dabei nur noch symbolischer Natur. Es diente gleichermaßen dazu, der Gegenseite und der Öffentlichkeit zu suggerieren, man habe der Industrie einen Kompromiß abgerungen, wie schon in Erwartung künftiger Konflikte Flagge zu zeigen. Für diese sicher etwas pauschale Sicht der Dinge liefern vor allem die Entstehungsgeschichte des Abwasserabgabengesetzes oder der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft eindrucksvolle Belege. Verantwortlichen Umweltpolitikern hätte es gut angestanden, diese Rechtsregelungen eindeutig als eigene Niederlagen einzugestehen.

b) Folge der bestehenden Kräfteverhältnisse und des oft nur symbolischen Gebrauches der Umweltpolitik ist die großzügige Festlegung von Belastungsgrenzen für Mensch und Natur sowie eine die Rechtsabsicht oft unterlaufende Reihe von Ausnahmeregelungen, Zumutbarkeitsklauseln, langfristigen Übergangsregelungen und unzureichenden Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Daß sich bundesrepublikanische Belastungs- und Grenzwerte für Schadstoffe im Vergleich zu vielen anderen Ländern oder zu EG-Richtlinien als »vorbildlich« erweisen, sollte nicht schon selbstzufrieden als Erfolg verbucht werden. Zum einen zählt die Bundesrepublik zu den reichsten Ländern der Erde und kann somit auch unmittelbare finanzielle Aufwendungen für den Umweltschutz leichter erbringen. Zudem ist darauf hinzuweisen, daß verbindliche EG-Normen auf dem Konsens-Prinzip der Mitgliedsländer beruhen und somit nur den Status des rückschrittlichsten Glieds der Gemeinschaft spiegeln. EG-Richtwerte und von der EG vorgeschlagene Höchstwerte zu diversen Schadstoffkonzentrationen (z.B. Nitrate im Trinkwasser) werden jedoch auch in der Bundesrepublik nicht selten deutlich überschritten. Weiterhin ist festzustellen, daß die Bundesrepublik in mancher Hinsicht vergleichbaren Ländern weit hinterherhinkt. Die KFZ-Abgasvorschriften der USA und die Luftreinhal-

tungspolitik in Japan mögen hier als bekanntere Beispiele genügen. Schließlich ist generell die Logik zu kritisieren, nach der gravierendere Mißstände in anderen Ländern den wenigen gravierenden Mißstand im eigenen Land schon als Erfolg ausweisen, was sich im Extremfall der Folter verdeutlichen ließe.

Wieviel letztlich die Festlegung von Schadstoffgrenzwerten wert sein kann, soll der Hinweis auf das im Herbst 1984 zur Inbetriebnahme vorgesehene Kraftwerk Buschhaus verdeutlichen. Es wurde 1978 vom niedersächsischen Sozialminister Schnipkoweit, zugleich Mitglied im Aufsichtsrat des Betreiberunternehmens, ohne die technisch mögliche Entschwefelungsanlage genehmigt. Als »größte Dreckschleuder der Nation« (Kritiker-Jargon) soll das Werk jährlich rund 140 000 Tonnen Schwefeldioxid (rund sechs Prozent der entsprechenden Emissionen aller Kraftwerke in der Bundesrepublik) über einen 300 m hohen Schornstein großräumig verteilen, um weniger als 0,5% zur bundesdeutschen Stromerzeugung (im Rahmen eines ohnehin mit Überkapazitäten ausgestatteten Unternehmens) beizutragen.

Welchen privilegierten Status Umweltvergehen — immerhin seit dem 1. 1. 1981 mit teilweise schärferen Sanktionen verknüpft — einnehmen, mag die Regelung zur Abwasserreinigung verdeutlichen, die bereits demjenigen eine Halbierung der finanziellen Abgabelasten zusagt, der die gesetzlichen Vorschriften überhaupt einhält. Wie lückenhaft die Abgaberegulierung selbst ist, wird daran ersichtlich, daß Schwermetalle wie Arsen und Blei sowie chlorierte Kohlenwasserstoffe noch immer von Abgabelasten ausgenommen sind. Der breiten Öffentlichkeit unbekannt ist die Problematik der meist auf statistischen Durchschnittswerten beruhenden Immissionsgrenzwerte. So werden etwa nach den Berechnungsvorschriften zur Ermittlung des »äquivalenten Dauerschallpegels« im Rahmen des Fluglärmsgesetzes die Spitzenfrequenzen zusammen mit weniger lauten »Lärmereignissen« über größere Zeiträume gemittelt und dadurch statistisch unter den Teppich gekehrt, obgleich sie den Flughafenanrainern als dröhnende Wirklichkeit in den Ohren schmerzen. Die hier wie auch der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft zugrundeliegende Logik ist bemerkenswert: Auf ein klares durchschaubares Beispiel übertragen besagt sie, daß einem Nichtschwimmer in einem durchschnittlich ein Meter tiefen Gewässer keine Gefahr drohen kann, wobei man geflissentlich die Möglichkeit unterschlägt, daß ihm das Wasser an einzelnen Stellen bis zum Scheitel reichen mag.

c) Die alte wie die neue Bundesregierung sieht im Vorsorgeprinzip und dem Verursacherprinzip die tragenden Säulen ihrer Umweltpolitik. Ruhte die Politik jedoch tatsächlich auf diesen Prinzipien, so wäre manches anders und besser bestellt. Wie könnte auch nur ein Atomkraftwerk betrieben werden, solange die Entsorgung der radioaktiven Abfälle nicht »vorsorgend« gesichert ist? Wie könnten chemische Stoffe produziert und in die Nahrungskette geschleust werden, weil ihre schädigende Wirkung lediglich umstritten, aber (noch) nicht eindeutig bewiesen ist? Warum werden in Anwendung des Verursacherprinzips die Flugtreibstoffe nicht besteuert, obgleich das Flugzeug hinsichtlich seines spezifischen Energieverbrauchs- und der Lärm- und Schadstoffemissionen das mit Abstand umweltschädlichste Verkehrsmittel darstellt? Warum werden generell Produktions- und Verfahrensweisen mit einem hohen spezifischen Energieverbrauch

und Schadstoffausstoß, welche nicht dem Stand der Technik entsprechen, nicht in Relation zu ihren auf die Allgemeinheit abgewälzten Kosten steuerlich belastet, wenn »die Bundesregierung nie einen Zweifel daran gelassen (hat), daß im Umweltschutz das Verursacherprinzip gilt«?⁴ Warum kann noch immer Dünnsäure in die Nordsee verklappt werden, obgleich hier doch eindeutig das »Gemeinlastprinzip« gegenüber dem Verursacherprinzip den Vorrang genießt? Die Reihe solcher rhetorischer Fragen ließe sich fortsetzen. Jeder mache sich selbst einen Reim darauf, wenn es darum geht, das Umweltrecht und damit nicht zuletzt die materiellen Erfolge der Ökologiebewegung einzuschätzen.

Zwischenbilanz: Partizipationsrechte

Die Ökologiebewegung ist ein gleichsam »angewandter« Zweig einer umfassenderen heterogenen Strömung, die zuweilen etwas kühn als »partizipatorische Revolution« (Max Kaase) umschrieben wird. Eine aktive Minderheit der Bundesbürger will die 1969 ausgegebene Losung, mehr Demokratie zu wagen, durchaus wörtlich verstanden wissen. Wie steht es nun um den rechtlich faßbaren Niederschlag dieser »Revolution«? Wo wurden politische Beteiligungsrechte geschaffen oder ausgeweitet und wie sind diese einzuschätzen?

Die Antwort darauf ist ernüchternd. Angesichts des herrschenden Demokratieverständnisses, das auch noch 35 Jahre nach der Gründung der Bundesrepublik sich fast exklusiv auf einen repräsentativen Typus kapriziert und darin nicht zuletzt sein Mißtrauen gegenüber der »Masse« zum Ausdruck bringt, kann es nicht verwundern, daß die partizipatorische Revolution nur blasser verfahrensrechtliche Spuren hinterlassen hat.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform konnte sich in ihrem Abschlußbericht von 1976 zu keiner Empfehlung zugunsten plebiszitärer Elemente durchringen. Das Instrument des Volksbegehrens und Volksentscheids, wie es die bayerische und hessische Verfassung vorsieht, kommt erst nach einem voraussetzungsvollen Hürdenlauf zum Tragen, so daß es sich in aller Regel nicht eignet zur Einflußnahme auf ökologisch relevante, aber in ihren Folgewirkungen lokal oder regional begrenzte Bauvorhaben. Ähnlich bescheiden ist auch der Hebel des kommunalen Bürgerentscheids, welcher derzeit nur in Baden-Württemberg institutionalisiert ist und in Bayern trotz einer entsprechenden Initiative kaum durchzusetzen sein wird. Schon die seltene und meist vergebliche Inanspruchnahme des Bürgerentscheids in Baden-Württemberg wirft ein indirektes Licht auf seine restriktiven Voraussetzungen. Diese lassen das offiziöse bayerische Gegenargument, mit dem Bürgerentscheid würde »der permanente Unfriede in unseren Städten und Gemeinden und die laufende Verunsicherung der Bürger selbst vorprogrammiert«⁵, geradezu lächerlich erscheinen.

Von größerer praktischer Bedeutung sind die formellen Beteiligungs- und Einspruchsmöglichkeiten im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes, des Bundesbaugesetzes und des Atomgesetzes sowie die im internationalen Vergleich relativ chancenreichen

Eingriffs- und Kontrollmöglichkeiten auf verwaltungsgerichtlichem Wege. Die Ausschöpfung dieser Verfahrensmöglichkeiten führte vielfach zu entscheidenden Verzögerungen und partiellen Korrekturen, selten jedoch zur Verhinderung massiv umweltschädigender Bauvorhaben.

Einen weiteren Schritt zugunsten bürger- und umweltfreundlicher Interventionsmöglichkeiten sollte die Institutionalisierung der Verbandsklage bedeuten. Ein »begrenzt Klagerecht« (für die im Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Verbände) ist seit 1980 in Bremen und seit 1981 in Hessen in Kraft, wurde jedoch trotz entsprechender Bemühungen — vor allem der FDP — nicht auf Bundesebene installiert. Eine Ausweitung dieses Rechtsinstituts ist heute chancenloser als in den 70er Jahren. Prinzipiell handelt es sich um eine sinnvolle Einrichtung, über die jedoch noch wenig Erfahrungen vorliegen. Engagierte Umweltschützer dürfen darin eine punktuelle Verbesserung und Erweiterung ihres verfahrensrechtlichen Arsenal sehen, jedoch — wie das Beispiel des Frankfurter Startbahnkonflikts zeigt — kein per se effektives Instrument einer Obstruktionspolitik.

Die Bedeutung einer ganzen Reihe weiterer »bürgerfreundlicher« Einrichtungen, angefangen von den Bezirksausschüssen in verschiedenen Großstädten über Landesbeiräte für Umweltfragen bis hin zum Petitionsrecht auf Bundesebene, liegt primär in ihrer symbolischen und/oder Dissens neutralisierenden Funktion. Gleiches gilt für die breite Palette von meist lokalen bzw. projektbezogenen Modellen der Bürgerbeteiligung⁶, die in der Regel genau dann »entschärft« oder aus dem Verkehr gezogen werden, wenn sie sich für die politische Verwaltung als unbequem erweisen.

Strohhalme und Rettungsringe

Stimmt schon diese kursorische Bestandsaufnahme auf der Ebene des materiellen Umweltrechts und der formalen Partizipationsrechte skeptisch, so könnten doch realisierbare *und* wirksame Vorschläge Abhilfe versprechen. Es scheint jedoch, als stünden diese Eigenschaften in einem Verhältnis gegenseitiger Ausschließung: Graduelle und punktuelle Korrekturen sind möglich und wahrscheinlich, aber sie beheben — vor allem in Form der verbreiteten Symptombekämpfung — nicht das umweltpolitische Elend. Umgekehrt ist die Forderung nach grundlegenden Kurskorrekturen nicht zu Unrecht mit dem Stigma der Blauäugigkeit behaftet. Da hilft es auch nicht, paradox-hintersinnige Parolen wiederzubeleben (»Seid realistisch, verlangt das Unmöglichel«).

a) Für die einzelnen Felder des Umweltrechts existiert eine Fülle von mehr oder weniger weitgehenden Forderungskatalogen der verschiedensten Akteure. Zieht man etwa den Antrag der SPD-Bundestagsfraktion mit dem pathetischen Titel »Friede mit der Natur — für eine umweltverträgliche Industriegesellschaft« vom Februar 1984 heran, so ist durchaus beeindruckend, wie sich umweltpolitische Vernunft Bahn brechen kann, sobald sie aus den Möglichkeiten und Hemmschuhen der Regierungsverantwortung entlassen ist. Was hier im einzelnen zu den Themenkomplexen »Sicherung der Lebens-

grundlagen«, »Erhaltung der lebendigen Natur« und »Vorsorge für den Menschen in der Industriegesellschaft« vorgeschlagen wird, geht in die richtige Richtung. Es kommt in vielem dem entgegen, was Gruppen und Verbände der Ökologiebewegung seit Jahren vergeblich fordern.

b) Viele sich radikal verstehende Ökologen wollen sich jedoch nicht auf die mühsame Auseinandersetzung um Detailregelungen in einzelnen Feldern des Umweltschutzes einlassen, sondern vielmehr ihre strukturelle Ausgangsposition durch eine Reihe verfassungs- und verfahrensrechtlicher Reformen verbessern. Im Hinblick auf ökologisch gravierende Eingriffe und Bauvorhaben werden u.a. gefordert: die frühzeitige und uneingeschränkte Information der Öffentlichkeit (teils auch im Sinne eines freedom of information act), die obligatorische Durchführung von Hearings mit gleichberechtigten Experten und Gegenexperten, die Vertretung von bürgerschaftlichen und ökologischen Gruppierungen in Rundfunk- und Fernsehräten, die flächendeckende Einführung der Verbandsklage und des Volksbegehrens/Volksentscheids, die Verlagerung von umweltrelevanten Entscheidungskompetenzen von der Regierung/Verwaltung auf die Parlamente, die generelle Umkehrung der Beweislast bei der Einführung risikoreicher Maßnahmen und Technologien (nicht ihre Gefährlichkeit, sondern ihre Ungefährlichkeit ist vorab zu beweisen), schließlich, gleichsam als krönender Schlußstein, der Verfassungsrang des Rechts auf gesunde Umwelt bzw. eine entsprechende Staatszielbestimmung. Ich will lediglich die beiden letzten Forderungen herausgreifen, die sich in bezug auf Absatz, Interpretationsbedürftigkeit und Realisierungsgrad deutlich unterscheiden.

Ein Grundrecht auf Umweltschutz, wie es vom Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz und von Teilen der GRÜNEN seit Jahren propagiert wird, ist eine durchaus realisierbare, aber reichlich überflüssige und zudem in ihrer Rechtsschutzwirkung schwer greifbare Institution. Schon der Beifall von der falschen Seite müßte nachdenklich stimmen. Ministerpräsident Strauß sieht in der entsprechenden Verfassungsergänzung, die am 5. 4. 1984 vom Bayerischen Landtag (bei nur drei Enthaltungen) befürwortet wurde und noch der Billigung durch einen Volksentscheid (am 17. 6. 1984) bedarf, »einen Höhepunkt unserer bisherigen konsequenten und erfolgreichen Umweltpolitik.«⁷ Wenn dadurch — in den Worten von Strauß — »ein Märktein in der Geschichte nicht nur des bayerischen, sondern des deutschen Verfassungsrechts«⁸ gesetzt wird, so möchten auch Bundespolitiker wie Justizminister Hans Engelhard nicht abseits stehen und sich »mit Nachdruck« für eine analoge grundgesetzliche Regelung einsetzen.⁹ Die Bundesregierung (Umweltbericht '76), der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Umweltgutachten 1978), unabhängige Wissenschaftler¹⁰ sowie zuletzt die von der Bundesregierung berufene Sachverständigenkommission »Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge (Bericht von 1983) hatten sich allerdings gegen die bayerische Lösung und für eine allgemeine Staatszielbestimmung »Umweltschutz« ausgesprochen — eine Variante, für die m.E. bessere Gründe sprechen, obgleich auch hierin primär eine goodwill-Erklärung zu sehen ist, die den Status der Umweltpolitik nicht materiell beeinflußt. Bei extensiver Auslegung des Grundrechts auf Menschenwürde und Schutz des

Lebens ist das Anliegen des Umweltschutzes ohnehin bereits in der Verfassung enthalten.

Ungleich schwerer formalrechtlich faßbar und rechtspolitisch durchsetzbar ist die in ihren Konsequenzen weitreichende Forderung einer Umkehr der Beweislast bei »expansionistischen Eingriffen« (Robert Spaemann). Nach dem bisher vorherrschenden Rechtsverständnis und der Durchführungspraxis werden riskante Verfahren und Produktionseinsätze erst dann verboten bzw. limitiert, wenn ihre gesundheits- und/oder umweltschädliche Wirkung definitiv geklärt ist. Beweisführungen im Sinne strikter Kausalität sind jedoch aus methodischen Gründen, u.a. wegen möglicher Langzeiteffekte, Kumulationseffekten und nicht zu realisierender *ceteris paribus*-Klauseln, für beide Parteien eines Streits eine schwierige Aufgabe. In solchen Situationen relativer Unsicherheit, meist gekennzeichnet durch kontroverse wissenschaftliche Hypothesen und Standpunkte, sollten jedoch konservativ-pessimistische Folgenabschätzungen, also Zweifel des »Anklägers«, schwerer wiegen als die Hoffnung auf die Unschuld eines »Angeklagten«, welcher großtechnische Experimentierfreudigkeit und betriebswirtschaftliche Rentabilitätsersparungen zu einem vielleicht harmlosen, vielleicht auch höchst explosiven »Gemenge« verrührt.

Der »Stand von Wissenschaft und Technik«, mit dem Antragsteller und oft auch Verwaltungsgerichte z.B. dem Bau von Atomenergieanlagen den Weg ebnen, ist zunächst und vor allem nichts anderes als eine »herrschende« Auffassung. Deren Richtigkeit wird jedoch erst *ex post* beurteilt werden können. Wer wann in der Frage, ob die Sonne um die Erde kreist (oder umgekehrt), Recht behalten wird, konnte man aus der Perspektive eines fiktiven Beobachters getrost abwarten. Wer aber heute zu der Frage, ob sich das »Restrisiko« eines »größeren anzunehmenden Unfalls« morgen, in tausend Jahren oder niemals aktualisiert, einen reinen Beobachterstandpunkt einnimmt oder ausschließlich auf das Majoritätsprinzip baut, handelt — bewußt oder unbewußt — verantwortungslos.

Umgekehrt wäre es jedoch verfehlt, jedem sich wissenschaftlich gebärdenden, sich auf ein subjektives »Gewissen« berufenden oder auf einem wahrscheinlichkeitmathematischen Risiko gründenden Zweifel *per se* Legitimität zuzusprechen. Praktisch jede technische Entwicklung, deren Risiko ja oft erst mit ihrer experimentellen oder großindustriellen Erprobung faßbar wird, könnte damit definitiv unterbunden werden.

Das Spannungsverhältnis zwischen experimenteller Freiheit einerseits, über deren Früchte und Nutzenanwendung meist keine apriorischen Aussagen möglich sind, und gesamtgesellschaftlicher Risikominimierung andererseits kann nicht einäugig eingegeben, auch nicht durch Formelkompromisse überdeckt werden. Die Möglichkeit und die Durchsetzungschancen einer juristischen Fixierung der »umgekehrten Beweislast« in Bereichen des Umweltschutzes, aber auch des Datenschutzes oder der Gentechnik, ist noch nicht einmal im Ansatz diskutiert. Viel wäre schon gewonnen, wenn sich die Gewichte innerhalb der Ermessensspielräume von Fachbehörden und Verwaltungsgerichten in diese Richtung verschieben würden.

Anstiftung

Das Umweltprogramm von 1971 kam eher durch eine Reform »von oben« als durch den Druck »der Straße« auf den Weg. Schon bald darauf hatten sich die Schrittmacherfunktionen auf die Umweltschutzverbände, die Bürgerinitiativ- und Anti-Atomkraftbewegung verlagert. Etwa ab 1977/78 waren die Spielräume dieses ökologischen Aufbruchs weitgehend ausgeschöpft, während die ökologische Rhetorik nun erst ihren allseitigen Aufschwung nahm. Wenn die großen Umweltverbände, der »Deutsche Naturschutzring«, der »Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland« und der »Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz«, heute ihre Arbeit »radikalisieren« wollen und das Ergebnis von 15 Jahren offizieller Umweltpolitik als »Scherbenhaufen« bewerten¹¹, so verweist dieses Fazit — auch wenn man das handwerkliche Klappern in Rechnung stellt — auf ein indirektes Eingeständnis ihrer Wirkungsgrenzen in der Vergangenheit.

Das Umweltrecht hinkt dem informierten Bewußtsein nach, aber es spiegelt jenseits aller hehren Präambeln und Prinzipien in seiner materiellen Substanz ziemlich genau die herrschenden Kräfteverhältnisse. Dabei offenbart sich ein strukturelles Manko der Organisationsform von »Initiativen« und »Bewegungen«. Die Abstraktheit, der technische Charakter vieler umweltrechtlicher Regelungen und ihre oft nur indirekten und langfristig spürbaren Effekte stehen einer flächendeckenden Mobilisierung »von unten« entgegen. In aller Regel entzündet sich der bürgerschaftliche Massenprotest an konkreten Bauvorhaben, kristallisiert sich um eine regionale, berufs- oder gruppenspezifische Betroffenheit. Welche Einzelinitiative fühlt sich schon politisch legitimiert, sachlich kompetent und pressionsstark, um eine bundes- oder landesrechtliche Regelung des Umweltschutzes zu beeinflussen? Die hier ansetzenden Umweltverbände und die Partei der GRÜNEN vermögen wiederum ihren Mitglieder- und Sympathisantenkreis nur für symbolträchtige, d.h. konkret faßbare Themen und Projekte zu mobilisieren, während ihre Ressourcen für eine stetige, themendeckende und fachkundige Rolle als pressure group vorerst sehr knapp bemessen sind. Gerade die Präsenz dieser Gruppen in Kommissionen, im Parlament und in den Medien kann durchaus eine ambivalente Wirkung zeitigen, indem sie der »Basis« und Öffentlichkeit das Gefühl vermittelt, die Belange des Umweltschutzes seien in guten Händen und würden sichtbar, sprich: wirkungsvoll vertreten.

Es wäre zynisch, sich weitere Umweltkrisen herbeizuwünschen, um über das dadurch entfachte Problembewußtsein auf eine Kurskorrektur der Umweltpolitik und eine Verschärfung des Umweltrechts zu hoffen. Die Hoffnung wäre vielleicht sogar vergeblich, solange selbst affektiv hoch geladene Themen wie »Waldsterben« oder »Pseudo-Krupp« nur Minderheiten einer Gesellschaft auf die Barrikaden treiben — einer Gesellschaft, die es gelernt hat, sich zu »arrangieren«: Mit der Zahl der Verkehrstoten und den Kindesmißhandlungen, mit der Folter in »befreundeten Staaten« und mit dem Hungertod in der Dritten Welt.

So bleibt insgesamt nur ein durch und durch ernüchterndes Fazit: Um das Umweltrecht steht es schlecht, weil es um die Umweltpolitik schlecht steht. Um die Umweltpolitik

wiederum steht es nicht zuletzt deshalb schlecht, weil trotz aller Anstrengungen und Initiativen noch Illusionen vorherrschen — Illusionen über den Status eines ökologischen Reparaturbetriebs, über die Wirkungschancen ökologischer »Repräsentanten«, über die materielle Reichweite und die Vollzugskontrolle des Umweltrechts, vor allem über die Brüchigkeit einer »produktivistischen Allianz«, die sich jedoch als ideologisch und strategisch höchst »wendig« entpuppt. Dies zu erkennen, ohne zu resignieren, ist eine Voraussetzung für ein Engagement mit langem Atem.

¹ FAZ vom 7. 9. 1976 und FAZ vom 30. 7. 1982.

² Vgl. FAZ vom 18. 4. 1982. Zugleich wird vom Vorstand des Unternehmens eine Offensive auf dem Wärmemarkt in Aussicht gestellt.

³ Umweltschutz in beiden deutschen Staaten. Hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1982, S. 60 f.

⁴ Forschungsminister Heinz Riesenhuber im Interview mit der ZEIT vom 30. 3. 1984.

⁵ So ein Sprecher der CSU-Landtagsfraktion, vgl. SZ vom 14. 10. 1980.

⁶ Vgl. dazu die Vorstellung und kritische Würdigung einer Reihe von Partizipationsmodellen bei Dieter Rucht: Planung und Partizipation. Bürgerinitiativen als Reaktion und Herausforderung politisch-administrativer Planung, München 1982, S. 190 ff.

⁷ Umweltpolitik für Bayern. Erklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten Franz Josef Strauß vor dem Bayerischen Landtag am 2. Februar 1984, hrsg. von der Bayerischen Staatskanzlei, S. 71.

⁸ Ebd. S. 5.

⁹ Erklärung im FDP-Pressedienst vom 25. 4. 1984.

¹⁰ Vgl. z.B. Michael Kloepfer: Zum Grundrecht auf Umweltschutz, Berlin/New York 1978 und Peter C. Mayer-Tasch: Ökologie und Grundgesetz. Irrwege, Auswege, Frankfurt a.M. 1980, S. 15 f.

¹¹ So auf einer Pressekonferenz in Bonn am 16. 4. 1984.
