

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Der Rat von Sachverständigen
für Umweltfragen

Aspekte einer
längerfristigen Umweltpolitik

Peter Cornelius Mayer-Tasch

Das umweltrechtliche
Genehmigungsverfahren

Rechtspolitische Überlegungen
zu seiner Demokratisierung
und Liberalisierung

ISSN 0479-611 X

B 17/78

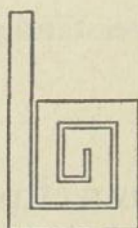
29. April 1978

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen

Karl-Heinrich Hansmeyer, Prof. Dr. rer. pol., Köln; Günther Rincke, Prof. Dr. Ing., Darmstadt; Hartmut Bick, Prof. Dr. rer. nat., Bonn; Konrad Buchwald, Prof. Dr. rer. nat., Hannover; Johann Frank, Dr. rer. pol., MinDir. a. D., Bonn; Karl Kaiser, Prof. Dr. rer. pol., Bonn; Werner Klosterkötter †, Prof. Dr. med., Essen; Hermann Nebelung, Prof. Dr.-Ing., Aachen; Rudolf Preußmann, Prof. Dr. rer. nat., Heidelberg; Heinrich Schackmann, Prof. Dr.-Ing., Dr. rer. nat. e. h., Düsseldorf; Klaus Scholder, Prof. Dr. phil., Tübingen; Karl Schwarz, Dipl.-Ing., Essen.

Peter Cornelius Mayer-Tasch, Dr. jur., geb. 1938 in Stuttgart; Diplom des Bologna Center der Johns Hopkins Universität, Diplome I und II für Rechtsvergleichung der Internationalen Fakultät für Rechtsvergleichung; 1971 Habilitation an der Universität Mainz (Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie, Politikwissenschaft); seit 1971 Professor für Politische Wissenschaft und Rechtstheorie an der Universität München, seit 1974 auch Mitglied des Lehrkörpers der Münchener Hochschule für Politik; 1975—1978 Geschäftsführender Direktor des Geschwister Scholl-Instituts für Politische Wissenschaft.

Zahlreiche rechts- und politikwissenschaftliche Publikationen, u. a.: Korporatismus und Autoritarismus, Frankfurt 1971; Guerillakrieg und Völkerrecht, Baden-Baden 1972; Die Verfassungen Europas, München 1974²; Hobbes und Rousseau, Aalen 1976²; Kulturlandschaft in Gefahr, München 1976; Die Bürgerinitiativbewegung, Reinbek 1977³; Energiepolitik ohne Basis, Frankfurt 1978 (mit Carl Amery und K. M. Meyer-Abich).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Aspekte einer längerfristigen Umweltpolitik

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat Bundesinnenminister Werner Maihofer kürzlich sein Jahresgutachten 1978 vorgelegt. Dieser Rat wurde von der Bundesregierung durch Einrichtungserlaß des Bundesministers des Innern vom 28. Dezember 1971 geschaffen und beauftragt,

- die Umweltsituation in der Bundesrepublik Deutschland und deren Entwicklungstendenzen zu begutachten,
- Fehlentwicklungen zu analysieren und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder Beseitigung aufzuzeigen.

Das Ziel der Arbeit des Rates ist die Erleichterung der Urteilsbildung bei allen umweltpolitischen Instanzen und in der Öffentlichkeit.

Er erfüllt seinen Auftrag durch umfassende periodische Gutachten über die Situation der Umwelt in der Bundesrepublik Deutschland, in denen auch Maßnahmen zur Verbesserung des gegenwärtigen Zustands empfohlen werden („Umweltgutachten“). Aktuelle, von der Bundesregierung bestimmte Themen der Umweltpolitik werden in „Sondergutachten“ abgehandelt. In seiner durch seinen Auftrag bestimmten Tätigkeit ist der Sachverständigenrat unabhängig. Die Einrichtung eines solchen Gremiums zur Beratung und Begutachtung war Teil des Umweltprogramms der Bundesregierung vom Oktober 1971.

Wir publizieren im folgenden einen Auszug aus dem Jahresgutachten (Teil 4). Das Gesamtgutachten wird als Bundestagsdrucksache veröffentlicht und in Kürze als Buch im Handel vorliegen.

Bleibende Gefahren

Traditionelle Umweltpolitik und neue Fragen

Der Rat weist zunächst in Anlehnung an den ersten (hier nicht veröffentlichten, d. Red.) Teil dieses Gutachtens darauf hin, daß er die traditionellen Gefahren, die der Umwelt aus dem ökonomisch-industriellen System erwachsen, noch nicht als bewältigt ansieht. Es ist unbestreitbar, daß insbesondere die stagnierende Bevölkerungsentwicklung hier als wichtiger Stabilisierungsfaktor wirkt, daß auch die ökonomische Rezession eine Atempause geschaffen hat; entscheidend bleibt aber für die nächsten Jahre und Jahrzehnte, nicht nur Wirtschaftsentwicklung und Energieverbrauch, sondern auch Wirtschaftsentwicklung und Umweltbelastung noch stärker voneinander unabhängig zu machen. Da dies in einigen Bereichen an die Grenzen der ökonomischen Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft stoßen wird, ist Umweltpolitik mit dem Maßstab der ökonomischen Tragfähigkeit zu messen. Die in diesem Bereich entstehenden Konflikte werden in den kommenden Jahren zwischen Umwelt- und Wirtschaftspolitik offen ausgetragen werden müssen; auch auf die

Tarifpartner kommt dabei die Frage zu, wie sie Umweltschutzaufwendungen, die einem Unternehmen allein primär keinen Nutzen bringen, berücksichtigen wollen. Nach Ansicht des Rates kann dieser Faktor auch in den Diskussionen der Konzertierten Aktion nicht länger ausgeklammert bleiben.

Reale Gefahren und Gefahren der politischen Fehleinschätzung stehen nebeneinander. Darauf möchte der Rat aufmerksam machen:

- Die dauerhafte Lösung von Umweltproblemen gelingt auch in Zukunft nur bei politischer Stabilität; die Forderung nach radikaler Umwertung aller Werte berücksichtigt dies nicht und wirkt daher unglaubwürdig und gefährlich.
- Alle Erfahrung zeigt, daß die industrielle Entwicklung, die viele Umweltprobleme geschaffen hat, noch am ehesten zu ihrer Lösung in der Lage ist, wenn das politische System die richtigen Rahmendaten setzt. Die Erhaltung der innovativen Leistungsfähigkeit unserer Industrie liegt daher auch im Interesse des Umweltschutzes.

- Der Rat beobachtet mit Sorge, welche geringe Kenntnisse gerade bei umweltpolitisch engagierten Bürgern vielfach anzutreffen sind. Die Betonung von Verboten aller Art sowie die Fehleinschätzung des „Recycling“ sind hierfür Beispiele. Gerade ein effizienter Umweltschutz muß sich marktwirtschaftlicher Knappheitssignale bedienen, die sehr wohl auch zukünftige Knappheit anzeigen können.

Über die bereits heute im Mittelpunkt der Umweltpolitik stehenden „traditionellen“ Problemfelder und Lösungen hinaus sind langfristig unter den Bedingungen Mitteleuropas alle Entwicklungen besorgniserregend, die zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten einengen und/oder eine Gefahrenquelle für die menschliche Gesundheit und die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts bedeuten. Unter diesen Aspekten zeichnen sich auf der Grundlage des gegenwärtigen Kenntnisstandes folgende Probleme ab:

- Umweltchemikalien, d. h. Stoffe, die durch menschliches Zutun in die Umwelt gelangen, werden weiterhin eine wichtige und wahrscheinlich an Bedeutung zunehmende Rolle als Umweltschadstoffe im weitesten Sinne spielen. Bei der großen Zahl von chemischen Verbindungen, die gegenwärtig in die Umwelt emittiert werden, ist auch unter der optimistischen Annahme eines geringer werdenden Zuwachses neuer Stoffgruppen

und des Verschwindens einiger Stoffe infolge von Produktionsumstellungen oder Abwasserreinigungs- und Luftreinhaltemaßnahmen damit zu rechnen, daß der Komplex Umweltchemikalien über längere Zeiträume hinweg eine Gefahrenquelle für die menschliche Gesundheit und den Naturhaushalt darstellen wird. Mögliche Schädwirkungen beim Menschen können dabei direkt von einem Stoff ausgehen oder aber indirekt erfolgen, z. B. über eine Veränderung des Strahlungshaushaltes der Erde oder über Schädigungen der Umweltpotentiale. Zu den letztgenannten Effekten gehört die nachhaltige Störung der Selbstreinigungskraft von Gewässern, die Minderung der Bodenfruchtbarkeit oder der Produktivität der Meere und — ganz allgemein — die Schädigung von Ökosystemen.

- Landverbrauch am falschen Platz und ökologisch schädliche Landnutzung werden wegen des nur langsamen Vordringens ökologisch orientierten Denkens und der immer noch unbefriedigenden Kenntnis der ökologischen Zusammenhänge, aber auch wegen vermeintlicher oder tatsächlicher technischer und wirtschaftlicher Zwänge für eine geraume Zeit eine umweltgerechte Raumnutzung verhindern oder erschweren. Infolge dieser Mängel wird insbesondere ein effektiver Schutz wertvoller Ökosysteme mit ihrem natürlichen Arteninventar nahezu unmöglich gemacht.

Umweltchemikalien

Umweltchemikalien und Mensch

Bei der Abschätzung zukünftiger Schädwirkungen von Umweltchemikalien ist grundsätzlich eine Trennung vorzunehmen zwischen unfallbedingtem Auftreten hoher Schadstoffkonzentrationen in der Umwelt über eine kurze Zeitspanne und den Emissionen aus der laufenden Produktion bzw. der Anwendung, die über lange Zeiträume zu mehr oder minder niedrigen Schadstoff-Konzentrationen führen. Eine Prognose, ob ein Unfall à la Seveso in der Bundesrepublik Deutschland möglich ist oder nicht, kann vom Rat nicht abgegeben werden, zumal die Beurteilung der Betriebssicherheit nicht zu seinen Aufgaben gehört.

Werden ausgespochene Unfallfolgen ausgeklammert, so dürfte der zukünftige Schwerpunkt der Gefährdung des Menschen im Bereich der mutagenen und carcinogenen Schadstoffe liegen, während die akut und subchro-

nisch wirkenden Stoffe in ihrer Bedeutung in absehbarer Zeit wahrscheinlich abnehmen werden. Diese Prognose gründet sich u. a. auf die bestehenden Prüfungs- und Überwachungsmöglichkeiten:

Während akute und subchronische Schäden bei einer toxikologischen Prüfung verhältnismäßig leicht nachweisbar sind und damit Verbots- und Begrenzungsmaßnahmen seitens des Gesetzgebers als Steuerungsinstrumente rasch eingesetzt werden können, steigt der technische, zeitliche und finanzielle Aufwand der Überprüfung auf chronische Toxizität, insbesondere auf eventuelle carcinogene Eigenschaften, stark an. Die Übertragbarkeit tierexperimenteller Untersuchungen auf den Menschen ist immer noch mit großen Schwierigkeiten behaftet und erschwert die wissenschaftliche Beurteilung. Dies trifft in besonderem Maße für eine Reihe von Prüfmetho-

mutagene Wirkung zu, da bei diesen teilweise Mikroorganismen als Testobjekte verwendet werden und nicht Säuger.

Änderungen des menschlichen Erbgutes durch mutagene Stoffe (und Strahlungen) mit überwiegend negativem, nachteiligem Charakter treten frühestens in der nächsten Generation, möglicherweise aber auch erst nach einigen Generationen zutage. Kausalzusammenhänge zwischen mutagenem Agens und Mutation sind damit beim Menschen derzeit praktisch nicht feststellbar; entsprechend könnten Schutzmaßnahmen nur auf der Grundlage noch nicht voll befriedigender experimenteller Untersuchungen ergriffen werden. Aus diesem Sachverhalt ergibt sich eine weitere Begründung für die oben gestellte Prognose: Da nicht alle chemischen Substanzen automatisch einer Prüfung hinsichtlich ihrer möglichen Schädwirkungen unterliegen, folgt daraus, daß mutagene Eigenschaften eines Stoffes wegen der langen Zeitdifferenz zwischen Immission und sichtbarer Wirkung lange verborgen bleiben können; erschwerend kommt hinzu, daß Mutationen beim Menschen vielfältige Formen annehmen können, die derzeit noch nicht einmal abschätzbar sind.

Die Bedeutung eines weiteren Problemkreises ist jetzt schon offensichtlich und wird in Zukunft noch zunehmen:

Mit der steigenden Zahl von emittierten Umweltchemikalien wächst die Gefahr von Kombinationswirkungen durch Zusammentreffen verschiedener Schadstoffe. Dieses Phänomen erschwert die Festlegung von tolerierbaren „Grenzwerten“ für einzelne Schadstoffe beträchtlich und verlangt zusätzliche Forschungs- und Überwachungsinitiativen.

Das Schadstoffproblem in den einzelnen Grundbereichen

Im Wasser nimmt der Anteil schwer abbaubarer organischer Verbindungen weiterhin zu, doch dürfte die Technik der industriellen Abwasserbehandlung bei entsprechendem Mitteleinsatz eine Veränderung des Trends, wahrscheinlich sogar einen Rückgang der Belastung herbeiführen können. Für den Konsumenten von Trinkwasser, das bei der Aufbereitung einer Rohwasser-Chlorung unterworfen wird, stellt die Möglichkeit des Auftretens carcinogen wirkender chlorierter organischer Verbindungen, die durch die Reaktion des Chlors mit organischen Inhaltsstoffen des Wassers entstehen, eine latente Gefahr dar, deren Umfang z. Z. schwer abschätzbar ist. Ob Aktivkohlefiltration in Verbindung mit Ozon-

einsatz in der Trinkwasseraufbereitung eine generelle Lösung des Problems bringt, bedarf weiterer Untersuchungen; die Erforschung des Gesamtkomplexes sollte schwerpunktmäßig gefördert werden.

Eine bisher noch latente, aber mittelfristig wahrscheinlich zunehmende Gefährdung des Menschen geht von der steigenden Nitratbelastung der Oberflächen- und Grundwässer aus. Quellen der Nitratzufuhr werden weiterhin Auswaschungen aus dem landwirtschaftlichen Bereich sowie häusliche Abwässer sein. Auch bei Zunahme der Kläranlagen wird zunächst kein Nitratrückgang auftreten, da die konventionellen biologischen Anlagen keine hinreichende Stickstoffelimination bewirken. Dem Nitratproblem muß aber Aufmerksamkeit geschenkt werden, da hohe Nitratgehalte im Trinkwasser die Bildung carcinogener Nitrosamine im menschlichen Körper fördern.

Im Medium Luft steigt die Konzentration derjenigen Schadstoffe an, die für zukünftige Klimaveränderungen verantwortlich gemacht werden (s. S. 7); langfristig dürfte die regionale und globale Beeinflussung des Klimas durch Luftverunreinigung eine ernste Gefahr darstellen. Allerdings wird sich die Situation bei einigen zur Zeit im Vordergrund der Diskussion stehenden Emissionsproblemen — Schwefeloxide, Kohlenmonoxid, Stickstoffoxide, Stäube aus stationären Quellen, Autoabgase — dank der technischen Entwicklung entschärfen, insbesondere dann, wenn eine wirksame Politik betrieben wird. Bei der großen und noch wachsenden Zahl von Einzelstoffen, die emittiert werden und die ggf. in der Atmosphäre physikalischen und chemischen Prozessen sowie Transportphänomenen unterliegen, kommt der zukünftigen Überwachung der Luftverunreinigung wesentliche Bedeutung zu; das gilt für die Stoffe selbst wie für die Aufklärung potentieller Schädwirkungen, auch im Hinblick auf Kombinationswirkungen.

Im Bereich der Lebensmittel besteht die Gefahr einer Verschlechterung der Rückstandssituation bei heimischen Pflanzenprodukten, die sich aus folgenden Tendenzen und Gegebenheiten herleiten läßt: Im landwirtschaftlichen Bereich muß in den kommenden Jahren immer noch mit einer Steigerung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes gerechnet werden, da der konventionelle Landbau auf die zunehmende Resistenz der Schädlinge und auf das Auftreten neuer Schädlingstypen bisher mit keinen anderen Abwehrstrategien reagiert als dem Einsatz neuer und/oder stärker dosierter Pflanzenschutzmittel oder häufigerem Einsatz. Die Verwendung verschiedener Mittel hinter-

oder nebeneinander führt dabei zu der Situation, daß zwar die zulässige Rückstandsmenge des einzelnen Pflanzenschutzmittels eingehalten wird, die — nicht reglementierte — Summe der Einzelrückstände aber stark ansteigt. Das erscheint besonders bedenklich, weil über mögliche Kombinationseffekte von Pflanzenschutzmittelrückständen beim Menschen kaum Aussagen vorliegen. Daher sollte an eine gesetzliche Regelung der „Summenrückstände“ gedacht werden. Vor allem aber sind toxikologische Untersuchungen über Kombinationseffekte zu fördern, um die fachlichen Grundlagen für eine Abschätzung der Belastungssituation des Menschen zu verbessern.

Neben dem Vorkommen in anderen Umweltbereichen ist das Auffinden carcinogener Nitrosamine in Lebensmitteln besonders bedeutsam. Die bisher gemessenen Mengen solcher Stoffe, insbesondere in gepökelten (d. h. nitritbehandelten) Fleischwaren, sind niedrig (im Mikrogramm/kg-Bereich); im Hinblick auf die ungewöhnlich starke biologische Wirkung dieser Stoffe sind Maßnahmen zur Risikoverminderung aber dringend geboten. Diese sind auch durchführbar. Das Nitrosaminproblem hat einen zusätzlichen Aspekt: Diese Carcinogene können sich auch im menschlichen Organismus selbst aus Vorstufen bilden. Nitrosierbare Amine und Nitrosierungsmittel als derartige Vorstufen sind in der Nahrung als natürliche Bestandteile, als Verunreinigungen (z. B. nitrosierbare Pestizide) oder als bewußte Additive (Nitrit und Nitrat) weit verbreitet. Besonders die Nitrat-Belastung des Menschen über pflanzliche Nahrungsmittel, deren Nitratgehalt durch starke Stickstoff-Düngung erhöht wird, und über Trinkwasser ergibt Probleme, die erst durch jüngste Forschungsergebnisse erkennbar wurden und nicht sofort lösbar sind. Hier muß eine Präventionsstrategie über längere Zeiträume geplant und durchgeführt werden.

Umweltchemikalien und Ökosysteme

Im Bereich der Landökosysteme der Bundesrepublik Deutschland wird die Belastung durch Immissionen industrieller Herkunft bei Vollzug der Immissionsschutzgesetzgebung, pauschal betrachtet abnehmen, setzen wir einen wirksamen Vollzug voraus. Das schließt nicht aus, daß auch künftig im unmittelbaren Umkreis von einzelnen Industrieanlagen, an Verkehrswegen oder in Städten Schadstoffkonzentrationen auftreten können, die für einzelne Pflanzen- und Tierarten schädigend sind. Darüber hinaus besteht weiterhin die Gefahr, daß auch bei niedrigen Immissionen bei einzelnen Arten Schadefekte durch Anreicherung von

Stoffen in Nahrungsketten auftreten, ohne daß eine sich verschärfende Gefahr erkennbar ist. Sollten die im nächsten Abschnitt geschilderten anthropogenen Klimaveränderungen tatsächlich eintreten, wären auch die Ökosysteme strukturell und funktionell erheblichen Wandlungen unterworfen.

Für den Komplex Ökosystem- und Artenschutz wird die Belastung durch Pestizide, vor allem durch Herbizide und Fungizide zunehmende Bedeutung erlangen; auf die steigende Tendenz des Pflanzenschutzmitteleinsatzes in der Landwirtschaft wurde bereits hingewiesen. Hinzu tritt ein wachsender Verbrauch in Stadtgärtnereien, Kleingärten und bei Verkehrsträgern. Diese Zunahme ist bei der zu erwartenden Beibehaltung des bisherigen Trends einmal in einer — allerdings nicht mehr sehr umfangreichen — Vergrößerung der behandelten Fläche und zum anderen im erhöhten Einsatz einzelner Pflanzenschutzmittel bzw. Zunahme der Zahl der Mehrfachbehandlungen zu sehen.

Die sich abzeichnende Tendenz zum vermehrten Einsatz von Herbiziden in Forstwirtschaft und bei Pflegemaßnahmen in der Landschaft ist aus der Sicht des Ökosystemschatzes besonders bedenklich. Eine Lösung dieses Problems bringt im forstlichen Bereich der verstärkte Einsatz mechanischer Unkraut- und Strauchbekämpfung, der freilich mit erhöhtem Arbeitskräfteeinsatz verbunden ist. Im Bereich der Landschaftspflege ist vor allem an extensive Beweidung zu denken, wenn es um das Offenhalten bestimmter Areale geht. Wenn hier keine Alternativen zur Anwendung von Herbiziden bestehen, sollte man auf das Konzept des Offenhaltens, d. h. die Verhinderung der natürlichen Waldentwicklung, verzichten.

Die binnenländischen Gewässer dürften durch die erfolgten und eingeleiteten Sanierungsmaßnahmen mittelfristig eine Entlastung von Abwässern erfahren. Bleibende Gefahren stellen die Nährsalzfrachten dar, die auch nach Errichtung von biologischen Kläranlagen in erheblichen Konzentrationen anfallen.

Die vom Land ausgehende Verschmutzung hat langfristig wirkende nachteilige Folgen für den Schadstoffgehalt von Meeren und der davon ausgehenden Anreicherung in Nahrungsketten. Auch wirkt sich die zunehmende wirtschaftliche Nutzung der Meere, z. B. die Erdölförderung und der Schiffsverkehr, ökologisch nachteilig aus. Der Rat wird sich zu einigen dieser Fragen in seinem geplanten Nordseegutachten äußern.

Anthropogene Veränderungen von Klima und Lebensbedingungen

Die vom Menschen schon vor Jahrtausenden eingeleitete Klimabeeinflussung durch Umwandlung von Wäldern in Grasland oder Acker und — bei falscher Landbewirtschaftung — in Wüste sind im globalen Maßstab weiterhin wirksam. Glücklicherweise leistet die Bundesrepublik zu diesem Prozeß keinen direkten Beitrag; gleichwohl kann es ihr nicht gleichgültig sein, wenn eine Umwandlung der tropischen Regenwälder in landwirtschaftlich genutzte Flächen auf längere Sicht zu einer weiteren langsamen Abkühlung und zu wesentlichen regionalen Klimaeffekten führen. Gerade an diesem Beispiel zeigen sich die Zusammenhänge von ökologischer Veränderung und wirtschaftspolitischen Problemen besonders deutlich. Die theoretisch mögliche globale Abkühlung wird allerdings durch die im folgenden zu schildernden Prozesse wahrscheinlich kompensiert; zumindest wird der Trend unschärfer.

Die Beeinflussung des Klimas durch Spurengase, die infolge menschlicher Aktivitäten in die Atmosphäre emittiert werden, kann in der Zukunft erhebliche Bedeutung erlangen. Auch hier handelt es sich um globale Prozesse, an denen aber im Unterschied zur Waldzerstörung die Bundesrepublik Deutschland als hochindustrialisiertes Land wesentlich mitwirkt. Die Prognose einer Klimaveränderung im Sinne einer globalen Erwärmung gründet sich auf den Glashauseffekt, den bestimmte Spurengase in der Atmosphäre bewirken können. Hierzu gehören u. a. CO_2 , Chlorfluormethane (Treibgase in Sprühdosen), Methan, Ammoniak und Distickstoffoxid (N_2O), das unter bestimmten Bedingungen bei bakteriellen Lebensprozessen im Boden in größerem Umfang aus Nitratdünger entstehen kann; alle genannten Verbindungen nehmen stetig zu, und es ist mittelfristig keine Trendänderung, zumindest keine Verminderung zu erwarten. Insbesondere der CO_2 -Gehalt dürfte bei Fortsetzung des gegenwärtigen Trends im Verbrauch fossiler Brennstoffe wesentlich zunehmen. Auch Aerosolpartikel verstärken den Glashauseffekt, so daß auch dieser Seite der Luftverunreinigung steigende Aufmerksamkeit zukommen muß.

Eine früher vertretene Theorie, nach der Verschmutzung der Atmosphäre mit Staub zu

Temperatursenkungen führe und damit den Glashauseffekt kompensiere, ist nach neueren wissenschaftlichen Ergebnissen nicht haltbar.

Der Glashauseffekt dürfte sich als Temperaturzunahme zunächst wie bisher vorwiegend lokal konzentrieren (Großstädte, Industriegebiete); bei gleichbleibender CO_2 -Zunahme kann jedoch im Zusammenspiel mit den gleichsinnig wirkenden anderen Spurengasen eine merkliche Zunahme der globalen Temperatur eintreten. Die Konsequenzen eines solchen Prozesses sind im einzelnen nicht überschaubar; gleichwohl läßt bereits die Möglichkeit des Abschmelzens arktischer Eismassen und die Wahrscheinlichkeit der Verschiebung der bisherigen Klimazonen ein weiteres Ansteigen des CO_2 -Gehaltes als gefährlich erscheinen. Es muß mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, daß unter diesem Aspekt der steigende Verbrauch fossiler Brennstoffe risikoreich ist.

Die bekannten Fakten legen schon jetzt die Notwendigkeit nahe, Gegenmaßnahmen einzuleiten. Diese sind zu einem größeren Teil international notwendig, da z. B. die CO_2 -Emission der Bundesrepublik Deutschland nur einen verhältnismäßig kleinen Teil der globalen Emissionen ausmacht. Die Überlegungen zur Senkung der CO_2 -Emission greifen in die Energiepolitik über. Zur Minderung der Chlorfluormethanemissionen sind vornehmlich Aktionen der wichtigsten Industriestaaten nötig.

Ökologische Katastrophen, die zur Zerstörung des menschlichen Wirtschafts- und Lebensraumes in ganzen Regionen geführt haben, gab es in historischer Zeit mehrfach. Dies gilt z. B. für den istrischen und dalmatinischen Karst sowie für weitere Randzonen des Mittelmeerraumes. Hier reagierten empfindliche Ökosysteme des mediterranen und semiariden Klimabereichs auf Übernutzung mit großflächiger Bodenerosion und damit mit Verlust der Bodenfruchtbarkeit. Die Betrachtung der durch Topografie und Klima gemilderten Umweltprobleme Mitteleuropas darf nicht den Blick darauf verstellen, daß auch heute noch in anderen, vor allem trockenen Klimazonen unter starkem Bevölkerungsdruck ökologische Eingriffe mit z. T. katastrophalen Auswirkungen stattfinden.

Störung und Zerstörung von Ökosystemen durch Landnutzung

Die gegenwärtige starke Belastung naturnaher Ökosysteme in der Bundesrepublik Deutschland durch Nutzungsänderungen, die als eine entscheidende Ursache für den fortschreitenden Artenschwund bei Pflanzen und Tieren gelten müssen, wird auch mittelfristig erhalten bleiben, da sich trotz einiger Verbesserungen keine entscheidende Tendenzwende in der Raumplanung und Verkehrswegeplanung erkennen läßt. Dabei ist und bleibt der wesentliche Störfaktor nicht die absolute Flächenbeanspruchung durch Verkehrswegebau, Siedlungen, Industrie, Landwirtschaft und Erholung; entscheidend ist vielmehr die Nutzung am ökologisch falschen Platz. Immer wieder, und auch da ist trotz zugestandener positiver Entwicklungen kein genereller Tendenzwandel zu erkennen, werden Verkehrswege in wertvolle Landschaftsgebiete, durch Naturschutzgebiete oder in unmittelbare Nähe dieser Gebiete gelegt. Immer noch läuft — wenn auch mit verringerter Intensität — die Melioration von kleinen Feuchtgebieten ab, oder es werden durch Flurbereinigung außerhalb landwirtschaftlicher Kerngebiete Biotope mit wertvollem Arteninventar vernichtet. Bei der ohnehin starken Dezimierung der ökologisch wertvollen Kleinareale kommt den genannten Maßnahmen auch bei eingeschränkter Intensität Bedeutung zu.

Bedenklich erscheint aus ökologischer Sicht auch die Entwicklung auf dem Erholungssektor. Dies betrifft die rücksichtslose Verbauung ökologisch wertvoller Räume, z. B. Ostseeküste, Bodensee, Alpentäler. Durch Aufschließung von Gebieten, zum Beispiel innerhalb der an sich begrüßenswerten Naturparks, ist der Publikumsverkehr in Zonen gelenkt worden, die er ohne den aus Naturparkmitteln geförderten Wegebau nie erreicht hätte. Auch der forstliche Wegebau trägt zur Erschließung deutlich bei. Diese Entwicklung setzt sich erkennbar fort; es wird eine wesentliche Aufgabe der Zukunft sein, durch Abschirmung von schutzbedürftigen Biotopen dem Anliegen des Artenschutzes Rechnung zu tragen. Es sollten Möglichkeiten gesucht werden, die berechtigten Interessen des Erholungsuchenden und die ökologischen Notwendigkeiten zu vereinen. Ein wesentliches Hilfsmittel dürfte die Verbesserung der ökologischen Allgemeinbildung sein, ohne die beispielsweise das Verständnis für die Schonung geschützter Lebens-

gemeinschaften nicht geweckt werden kann. Auf jeden Fall erscheint das bisher verfolgte Ziel einer allgemeinen Öffnung der Wälder für jedermann überprüfungsbedürftig.

Für den Bereich Arten- und Naturschutz dürfte eine sich fortsetzende Entwicklung von Bedeutung sein, die bei der Einrichtung von Naturschutzgebieten zu beobachten ist. Schutzgebiete sind vielfach so klein, daß ein wirksamer Schutz der dort lebenden Arten nicht gewährleistet ist. Das gilt vor allem für Feuchtstandorte, die z. B. durch benachbarte Straßenbauten gefährdet werden, da diese eine tiefgründige Entwässerung einschließen. Die Beispiele sollen nicht vermehrt werden; wichtig ist aber, daß sich die Tendenz zur Einrichtung kleiner Schutzgebiete verstärkt, weil diese schon auf unterer Verwaltungsebene eingerichtet werden können, während größere Areale einer Genehmigungspflicht auf höherer Ebene bedürfen, wobei oft Schwierigkeiten auftreten. Gerade hier ist die Notwendigkeit einer gezielten ökologischen Planung ein wesentliches Zukunftsziel; Orientierungshilfe sollte eine Biotopkartierung bzw. eine Liste der gefährdeten Ökosysteme sein, an der z. Z. gearbeitet wird.

Landbewirtschaftung und Ökosystemschutz

Form und Intensität der Landbewirtschaftung haben bedeutsame Auswirkungen auf den Biotop- und Artenschutz. Es ist eine wesentliche Aufgabe der Umweltpolitik, die mögliche ökologische Rolle alternativen Landbaus im Rahmen eines umfassenden Ökosystemschutzes durch breit angelegte Untersuchungen zu überprüfen. Wahrscheinlich läßt sich in ausgewählten Gebieten neben der Erzeugung fremdstoffarmer Nahrungsmittel eher eine ökosystemfreundlichere Landbewirtschaftung erreichen, als es in den landwirtschaftlichen Kerngebieten mit konventionellen Produktionsmethoden der Fall ist.

Der Rat weist nachdrücklich darauf hin, daß zwischen den hier angeschnittenen Bereichen und den hier vorstehend behandelten enge Zusammenhänge bestehen. So könnten alternative Landbaumethoden durch Minderung des Nitratdüngereinsatzes die Belastung der Gewässer durch Nitrat senken, und damit die Gefährdung des Menschen durch hohe Nitratgehalte in Trinkwasser oder Nahrung und schließlich die Minderung der Stickoxidproduktion aus bakterieller Veratmung von Nitrat bewirken.

Einige Rahmenbedingungen für die Umweltpolitik

Linien gesellschaftlich-industrieller Entwicklung

Umweltpolitik vollzieht sich auf dem Hintergrund realer Rahmenbedingungen, die sie zu berücksichtigen hat und nur in Grenzen ändern kann. Einige dieser Linien sind aufzuführen; sie reichen von der demographisch-industriellen Entwicklung über allgemeine politische Entwicklungen bis zu energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Der Trend der Bevölkerungsentwicklung ist nach den vorliegenden Daten für das nächste Jahrzehnt recht gut prognostizierbar. Die Raumordnungsprognose 1990 rechnet mit einem Bevölkerungsrückgang von 2,4 Millionen Einwohnern zwischen 1974 und 1990. Ob damit allerdings auch die Gesamtbelastung durch anthropogene Einflüsse entsprechend zurückgeht, ist ohne zusätzliche Indikatoren nicht zu schätzen. Über diese Entwicklung läßt sich für einen derart langen Zeitraum keine gesicherte Prognose machen. Immerhin dürfte die Aussage erlaubt sein, daß die Bedeutung der Bevölkerungszahl für die Umweltbelastung relativ zurückgeht.

Damit sind jedoch regionale Wanderungen keineswegs ausgeschlossen, wie sie in den letzten Jahrzehnten stattgefunden haben und bis heute anhalten. Sie beeinflussen die Umweltprobleme, indem sie zusätzlich Ballungsprobleme verschärfen oder die Gefahren ökologisch bedenklicher Landnutzung erhöhen. Ob und in welcher Weise die Umweltpolitik ihrerseits Wanderungsbewegungen beeinflusst, ist bisher nicht untersucht; bei erfolgreicher Luft- und Lärmpolitik könnte sie einen beachtlichen Beitrag zur Revitalisierung der Städte leisten und damit ein Problem lösen helfen, das zu den wichtigsten des nächsten Jahrzehnts gehören wird.

Die Relationen von primärem, sekundärem und tertiärem Sektor in der Volkswirtschaft werden sich in absehbarer Zeit nicht gravierend ändern; der Strukturwandel hat sich insbesondere in letzter Zeit spürbar verlangsamt. Der Schrumpfungsprozeß im Primärsektor ist weitgehend beendet, bei der Kohle zeichnet sich sogar eine gewisse Trendumkehr ab. Der Industriebereich wird wohl nicht entscheidend schrumpfen, während der tertiäre Sektor in seinen Expansionsmöglichkeiten offensichtlich überschätzt worden ist.

Daher werden wahrscheinlich innersektorale Probleme für die Entwicklung des Umweltschutzes entscheidend werden.

- a) Die Produktionsreserven in der Landwirtschaft sind nach Meinung der Experten nach wie vor hoch; die Landwirtschaft bleibt daher für die Umweltpolitik ein ambivalenter Faktor.
- b) Eine Ausweitung der Energiegewinnung aus Kohle bringt weitere Belastungen mit SO_2 und anderen Emissionen, evtl. auch eine Belastung der Umwelt durch den Treibhaus- CO_2 -Effekt.
- c) Im industriellen Bereich werden einzelne stark umweltbelastende Branchen in den nächsten Jahren ihre Produktionskapazität kaum weiter erhöhen, weil ihre Kapazitätsreserven groß sind (Eisen, Erdöl) und sich die Rohstoffsituation verschlechtert. Im anderen Bereich wird sich zeigen, ob hier neuen, umweltfreundlichen Technologien der Durchbruch gelingt (Chemie).

Insgesamt geht der Rat davon aus, daß eine sich weiterentwickelnde Technologie auf absehbare Zeit der Hauptfaktor für die Bewältigung der Umweltprobleme sein wird. Er sieht dabei jedoch mit Sorge, daß die Bewertung des Beitrages der Technologie in weiten Kreisen der Bevölkerung immer kontroverser wird und kaum noch konsensfähig zu sein scheint. Das immer häufiger zu beobachtende Desinteresse an naturwissenschaftlichem und ökonomischem Grundwissen gehört in diesen Zusammenhang.

Wie sehr ökonomische Entwicklung und ökologische Be- und Entlastung zusammenhängen, zeigt sich am Beispiel der Reisewelle. Solange unsere Devisensituation eine Reisetätigkeit des bisherigen Ausmaßes erlaubt, solange wird die Belastung unserer heimischen Ökosysteme entsprechend gemildert. Ökonomische Leistungsfähigkeit bewirkt daher auch ökologische Verlagerung, die zudem mit ökonomisch positiv zu beurteilenden Verteilungseffekten Hand in Hand geht.

Wie stark und wie nachhaltig reale Bedingungen der Umweltpolitik in Zukunft von Meinungen und Verhaltensstrukturen beeinflusst werden, kann nur als offene Frage formuliert werden. Für die heutige Generation einschließlich älterer Jugendlicher gilt die in vielen Umfragen immer wieder erhärtete These, daß sie bereit ist, für eine Verbesserung der Umwelt Opfer zu bringen. Die Grenzen dieser Bereitschaft sind gegenwärtig noch nicht erreicht. Ob diese günstige Bewußtseinslage auch in den nächsten Jahrzehnten anhalten wird, läßt sich nicht beurteilen, da das Ent-

stehen langfristiger Veränderungen von Meinungen und Einstellungen durch einen Wertewandel oder das Nachrücken neuer Generationen nicht vorhersagbar ist. Hier wirken verschiedene Kräfte in unterschiedlichen, z. T. entgegengesetzten Richtungen, die sich zudem schichtenspezifisch andersartig auswirken können.

Die Einführung umweltpolitischer Themen in Schulbücher und Schulunterricht wird sich langfristig wahrscheinlich positiv auswirken. Auch dürfte in Teilen der heranwachsenden Generation Umweltpolitik ein wichtiger Ansatzpunkt ihres persönlichen Engagements bleiben. Allerdings sind auch nachteilige Entwicklungen denkbar. Hierzu gehören beispielsweise bestimmte gesellschaftspolitische Vorstellungen, die in der Politik das Wirken anonymer Kräfte oder von Verschwörungen (Monopolkapital etc.) sehen, die alle Bereiche und damit auch die Umweltpolitik steuern. Eine Beeinflussung von Umweltpolitik durch persönliches Engagement erscheint den Vertretern dieser Auffassungen infolgedessen sinnlos. Aus diesen Vorstellungen entsteht eine Art Umweltpessimismus, wie man ihn gelegentlich an durchaus verschiedenen Stellen des politischen Spektrums und auch des Kulturbetriebs finden kann. Er verstärkt eventuell vorhandene Neigungen zum Rückzug aus der Politik und kann damit langfristig ähnlich wirken wie der Trend zur Polarisierung zwischen ökonomisch-technologischem und radikal-lebensreformerischem Denken. Beide Tendenzen engen die Betätigungsmöglichkeit vernünftiger Umweltpolitik ein, die den Interessenausgleich im Kompromiß sucht und Zielorientierung mit dem Pragmatismus des heute Möglichen verbindet.

Zur europäischen Gemeinschaft

Die Bundesrepublik verfolgt ihre Umweltpolitik in enger Zusammenarbeit mit ihren Partnern in der Europäischen Gemeinschaft. Insbesondere das dem EG-Vertrag zugrunde liegende Ziel der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen hatte im Verlauf der letzten Jahre zu einer wachsenden Koordinierung der nationalen Umweltpolitik der Mitglieder und zu den ersten Anfängen einer Umweltpolitik der Gemeinschaft geführt. Ob sich jedoch dieser Trend in den kommenden Jahren fortsetzen wird, muß wegen der Erweiterung der EG um weitere Mitglieder mit einiger Skepsis beurteilt werden. Schon der Beitritt Großbritanniens erwies sich umweltpolitisch eher als nachteilig, da Großbritannien große Anstrengungen unternahm, den „umweltpoliti-

schen Standortvorteil“ zu erhalten, der in der Verfügbarkeit der Nordsee und des Atlantik als Vorfluter für seine Abwässer besteht. Die Formulierung einer gemeinschaftlichen Gewässerschutzpolitik wurde dadurch erheblich erschwert.

Die innere Heterogenität der Gemeinschaft dürfte durch den geplanten Beitritt Griechenlands, Portugals und Spaniens weiter verstärkt werden, da es sich bei diesen um Länder mit z. T. weniger entwickelter Wirtschaftsstruktur handelt. Umweltpolitisch betrachtet könnte das den Trend zum kleinsten gemeinschaftlichen Nenner verstärken und damit zu einer Verminderung gemeinschaftlicher Umweltstandards führen. Für EG-Mitglieder wie die Bundesrepublik Deutschland mit einer hohen Belastungsdichte bedeutet dies, daß sie in den kommenden Jahren aus nationalen umweltpolitischen Gründen auf einigen Gebieten ihre Umweltpolitik verschärfen müssen, ohne auf eine perfekte Abstimmung in der EG warten zu können.

Zu den globalen Rahmenbedingungen

In dem Maße, in dem sich die Gefahren für das Klima, den Strahlungshaushalt der Erde und die Weltmeere vermehren, stellt sich die Frage global wirksamer Bekämpfungsmaßnahmen zunehmend dringlich. Beim derzeitigen Stand der Weltpolitik und der heterogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen der Länder der Welt wäre es jedoch unrealistisch, allzu große Hoffnungen auf gemeinsame Maßnahmen etwa im Rahmen der Vereinten Nationen zu setzen. Es gibt allerdings einen Bereich, wo allgemeine Ansätze nicht nur nötig, sondern auch möglich sein dürften, nämlich die Erhebung und der Austausch von Daten, wie sie von UNEP (United Nations Environmental Program) versucht wird. Eine Reihe von Ländern kooperieren hier aus Gründen eines kurzfristig konzipierten Eigeninteresses in freilich noch ungenügendem Maße. Eine bessere Kenntnis der relevanten Umweltdaten im weltweiten Maßstab ist die Voraussetzung für eine effektive Forschung über geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung globaler Gefahren. Die Bundesrepublik Deutschland und die mit ihr befreundeten Staaten sollten ihre Anstrengungen verstärken, andere Staaten zur vollen Mitarbeit an den Datenerhebungsprogrammen der UNEP zu bewegen.

Der überwiegende Teil der globalen, aus Umweltverschmutzung rührenden Gefährdungen wird von den Industrieländern erzeugt. Wenn diese die Emissionen relevanter Schadstoffe

vermindern, so hat dies auch positive Folgen auf weltweiter Ebene. Aus diesem Grunde wären die Industrieländer der OECD-Region, die eine Tradition der Zusammenarbeit entwickelt haben, gut beraten, mehr als bisher eine Politik bewußter Parallelen von Umweltstandards in den global relevanten Bereichen zu versuchen, wie z. B. bei Treibgasen in Sprühdosen. Eine solche Abstimmung auf freiwilliger Grundlage hätte im übrigen die zusätzliche positive Wirkung, umweltpolitisch begründete Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. Daß dabei für dritte, im allgemeinen wirtschaftlich schwächere Länder „free rider“-Positionen entstehen, dürfte durch die globalen und regionalen positiven Effekte von Maßnahmen der OECD-Länder mehr als kompensiert werden.

Energiewirtschaftliche Rahmenbedingungen

Unter den allgemeinen Rahmenbedingungen nimmt die Energiewirtschaft eine besondere Rolle ein: Mit der sprunghaften Preiserhöhung für Erdöl im Herbst 1973 wurde die für fossile Energieträger grundsätzlich gegebene Erschöpfbarkeit so deutlich gemacht, daß Konsequenzen daraus gezogen werden müssen. Damit wurden erstmals für wichtige Teilbereiche der Wirtschaft konkrete Wachstumsgrenzen deutlich; dies hat um so tiefgreifendere Wirkungen, als es sich um denjenigen Energieträger handelt, der die energiewirtschaftliche und damit industrielle Expansion der vergangenen zwei Jahrzehnte vornehmlich bestimmt hat.

Energieeinsparungen und weltwirtschaftliche Rezession haben in der Folgezeit den Verbrauch von Primärenergie zunächst zurückgehen lassen. Dadurch entstand eine paradoxe energiewirtschaftliche Situation, in der die Erwartung mittel- und langfristiger Verknappung begleitet ist von reichlichem Energieangebot und ausgeprägtem Erlösverfall wegen nicht hinreichend ausgelasteter Kapazitäten. Verschärft wird die politische Lage durch die Beschäftigungsprobleme; diese will man durch ein Wirtschaftswachstum lösen, das nicht durch Energieengpässe gehemmt wird. Zugleich aber hat die ursprünglich angestrebte Strategie des forcierten Ausbaus der Kernenergie Widerstände in der Bevölkerung ausgelöst; über die Bewertung der Risiken der Kernenergie besteht nach wie vor keine Übereinstimmung.

Die Energiepolitik muß daher künftig ihre Ziele

— Sicherung der Energieversorgung,

— kostengünstige Energieversorgung der Volkswirtschaft,

— Umweltfreundlichkeit der Energieversorgung

unter erheblichen und zum Teil grundsätzlich nicht behebbaren Unsicherheiten anstreben. Es muß daher ihre Aufgabe sein, möglichst viele Optionen offen zu halten und die energiewirtschaftliche Anpassungsfähigkeit zu erhöhen. Dies kann durch Diversifikation, Dezentralisierung und Innovation geschehen.

Energieströme und Stoffumsätze sind wesentliche Elemente eines jeden Ökosystems; daher ist der Energieumsatz für die Umwelt von großer Bedeutung. Nicht nur bedeutet jede Veränderung von Energieströmen einen Eingriff in die Umwelt, die technische Nutzung von Energie ist vielmehr zugleich die Voraussetzung für die heute vorliegende Intensität der Veränderung der Umwelt durch den Menschen. Die Energienutzung beeinflusst jedoch auch ganz konkret die Umwelt; und zwar insbesondere durch die mit jeder Energienutzung verbundene Abwärme, das bei Verbrennungsprozessen freigesetzte CO₂ sowie die Stäube und Schadgase, die quantitativ und qualitativ einen bedeutenden Anteil an der allgemeinen Luftverschmutzung haben.

Für den Wohlstand einer Volkswirtschaft sind nicht die umgesetzten Energiemengen, sondern die damit erbrachten Leistungen (Sachgüter, Transporte, Raumklima), die man als Energiedienstleistung zusammenfaßt, eine wesentliche Schlüsselgröße. In die Energiedienstleistung gehen dabei stets sowohl Energie als auch Sachkapital und Arbeit nicht zuletzt als Know-how ein. Die jeweiligen Anteile dieser drei Größen sind nicht vorgegeben. Sie stellen sich vielmehr aufgrund der langfristigen Kostenrelationen ein und verändern sich mit diesen. Damit ist auch der Elastizitätskoeffizient zwischen Primärenergie und Bruttosozialprodukt keine Konstante, sondern eine Variable. In der Bundesrepublik Deutschland war er beispielsweise in den fünfziger Jahren wesentlich niedriger als in den sechziger und beginnenden siebziger Jahren. Aus dem gleichen Grunde folgt, daß die Relation zwischen Energieverbrauch (einschl. der Verbrauchsstruktur) und Bruttosozialprodukt für verschiedene Wirtschaften sehr unterschiedlich sein kann; dies ist auch empirisch nachgewiesen (USA, Bundesrepublik Deutschland, Schweden).

Energiepolitik hat die Möglichkeit, zwischen drei Grundstrategien und deren Kombinationen zu wählen. Sie muß diese Wahl unter Berücksichtigung der wirtschaftspolitischen und umweltpolitischen Zielsetzungen treffen:

1. Strategie: Erschließung neuer Primärenergiequellen
2. Strategie: Rationelle Energienutzung
3. Strategie: Verzicht auf Energiedienstleistungen.

Die beiden ersten Strategien erfordern den Einsatz von Arbeit, Kapital und Energie. Beide Strategien verursachen die niedrigsten Kosten, solange die Volkswirtschaft über ungenutzte Kapazitäten verfügt und die Energiepreise noch relativ günstig sind, d. h. in einer Situation, wie sie gegenwärtig gegeben ist.

Unter umweltpolitischen Gesichtspunkten sind diese drei Grundstrategien unterschiedlich zu bewerten. Die dritte Strategie ist eindeutig positiv, solange sie nicht soweit getrieben wird, auch die energetischen Aufwendungen für Umweltschutzmaßnahmen ebenfalls einzuschränken. Die zweite Strategie ist unter umweltpolitischen Gesichtspunkten ebenfalls zu begrüßen, da sie die Belastungen durch Abwärme und Kohlendioxid verringert. Die Strategie der Expansion des Primärenergieangebots dagegen ist unter Umweltgesichtspunkten zunächst ungünstig zu bewerten; erst die Durchführung strenger Umweltschutzmaßnahmen muß sie in jedem einzelnen Fall mit dem Umweltschutzziel kompatibel machen. Einen besonders schwierigen Sonderfall stellt dabei die Kernenergie dar, da sie auch unter Umweltgesichtspunkten ambivalent bewertet werden kann. Die Nutzung der regenerativen Primärenergiequellen (Sonnenenergie, Wind) muß ebenfalls unter Berücksichtigung ihrer Umweltkonsequenzen erfolgen; vielfach sind diese jedoch vergleichsweise weniger bedenklich als die Nutzung traditioneller Energiequellen auf herkömmliche Weise.

Probleme des politischen Prozesses

Zieldivergenz und Interessenausgleich

Das politisch-administrative System der Bundesrepublik hat bisher eine bemerkenswerte Flexibilität bewiesen, mit der es auf neue Probleme, Krisensituationen und Bedürfnisse reagiert hat; es hat dadurch große Zustimmung über weite Bereiche der Zielbestimmung und der konkreten politischen Maßnahmen erreichen können. Gerade die Umweltprobleme haben jedoch in den letzten Jahren die allgemeine Übereinkunft über grundlegende Wertpositionen und Zielvorstellungen an manchen Stellen brüchig werden lassen.

Der Rat wies bereits darauf hin, daß sowohl die Beurteilungen der Umweltgefährdung als

Unter Umweltgesichtspunkten mißt der Rat der rationellen Energienutzung besondere Priorität zu. Studien, nach denen bis zum Jahre 2000 15 % bis 20 % des Energieverbrauchs auf diese Weise eingespart werden können, zeigen, welche wirtschaftliche und politische Bedeutung der Energieeinsparung zukommt. Auch die Erschließung regenerativer Energiequellen dürfte langfristig von wachsender Bedeutung sein. Der Rat unterstreicht, daß damit nicht nur die Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland leichter und sicherer gemacht wird, nicht nur die notwendigen Investitionen in eine Zeit mangelnder Beschäftigung und günstiger Energiepreise verlegt werden können, sondern auch zukunftssichere Märkte erschlossen werden. Der Rat erkennt an, daß durch die öffentliche Forschungsförderung bedeutende Fortschritte zugunsten dieser Strategien erreicht werden konnten. Im Rahmen der allgemeinen Politik der Offenhaltung von Optionen sollten neue Technologien weiter gefördert werden und auch Schritte zu Demonstrationsanlagen möglichst bald erfolgen.

Angesichts der Planungs- und Bauzeit konventioneller Kraftwerke (etwa 5 Jahre), von Kernkraftwerken (etwa 8 Jahre), von Kohleschächten (etwa 10 Jahre) muß die Energiepolitik auf der Angebotsseite heute auf die Situation nach 1985 abgestimmt werden, d. h. aber auf jenen Zeitpunkt, für den die gegenwärtigen Prognosen eine deutliche Verknappung von Erdöl vorhersagen. Rationelle Energienutzung dagegen läßt sich in vielen Fällen sehr viel rascher realisieren. Der Rat wird sich mit den Zusammenhängen zwischen Energie- und Umweltpolitik in einem Sondergutachten auseinandersetzen.

auch die Bewertung des Technologiebeitrages zur Lösung des Umweltproblems sowie der notwendigen Anpassung wirtschaftlicher Strukturen so kontrovers geworden sind, daß Rolle und Bedeutung der Umweltpolitik im Verhältnis zu anderen Teilbereichen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik kaum noch konsensfähig zu sein scheinen: Die Diskussion um „Lebensqualität“ und „qualitatives Wachstum“ und um die wirtschaftlich-sozialen Inhalte und Auswirkungen dieser Konzeptionen hat zur Ausprägung zweier Extrempositionen geführt, zwischen denen eine rationale Vermittlung immer schwieriger wird. Das ökonomisch-technologische Modell, das im Grundsatz die Dominanz wirtschaftlicher Werte bei-

behält, erkennt zwar die Umwelt als begrenzenden Faktor wirtschaftlicher Entwicklung an, es unterstellt jedoch, daß die technologische Entwicklung das Umweltproblem weitgehend beherrschbar macht. Ihm sind innerhalb der Ökologiebewegung lebensreformerische Modelle gegenübergetreten, die eine absolute Priorität von Umweltzielen verlangen und daher folgerichtig eine grundlegende Reform der ökonomisch-sozialen Strukturen im Sinne einer Anpassung an die natürlichen Umweltgegebenheiten fordern. Die zunehmende Polarisierung beider Ansätze erschwert eine Umweltpolitik, aber auch eine Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der kleinen Schritte; beide extremen Betrachtungsweisen finden sich in allen im Deutschen Bundestag vertretenen politischen Parteien.

Es kommt hinzu, daß die bisherige rasche Steigerung des allgemeinen Wohlstandes, die gerade den hohen Grad an Konsens und Stabilität gesichert hat, seit einiger Zeit deutlich an ökonomisch-finanzielle und ökologische Grenzen stößt. Stabilisierungserfolge der Vergangenheit wurden vor allem durch eine Politik der Konfliktminderung unter Beibehaltung gewachsener Struktur- und Verteilungsbedingungen erzielt, indem die reale Einkommensposition nahezu aller gesellschaftlicher Gruppen — nicht zuletzt breiter Schichten der Arbeitnehmer und der Rentner — bei wirtschaftlichem Wachstum verbessert wurde. Dazu haben neben Lohn- und Gewinnsteigerungen auch die Ausweitung der Sozialleistungen und die Verbreitung des Angebots an öffentlichen Einrichtungen beigetragen. Der nunmehr offenbar gewordene Zwang zu Umweltschutz und Umweltvorsorge auch im Sinne einer Politik der Sicherung nichtreproduzierbarer Ressourcen kann jedoch mittelfristig nicht ohne Auswirkungen auf das bisherige Politikverhalten bleiben. Wirksamer Umweltschutz muß zu Änderungen bei bisherigen Allokationszielen führen und traditionelle Investitions- und Konsumgewohnheiten verändern. Umweltschutz schafft zwar die Basis für weiteres Wachstum; jedoch bedeutet er zugleich, daß verstärkte Anstrengungen erforderlich sind, um ähnliche Wachstumsraten wie in der Vergangenheit zu erzielen. Zudem müssen sich auch die Vorstellungen von der erstrebenswerten Zusammensetzung des zu erwirtschaftenden „Mehr“ ändern. Ob dieses Wachstum dann „niedriger“ oder „höher“ ist, hängt vom Wertmaßstab ab. Verbesserte Umwelt ist auch ein ökonomisches Gut, das der einzelne allerdings vorwiegend als „öffentliches Gut“ erlebt und dem er gewohnheitsgemäß und beim heutigen Stand des Umwelt-

bewußtseins nicht die gleiche Wohlstandswirkung wie einem „privaten Gut“ zuschreibt.

Damit ergibt sich eine neue Verteilungsproblematik: Die Verteilung wird direkt durch die „Kosten“ des Umweltschutzes im weitesten Sinne und durch die Verbesserung der Umweltqualität verändert, die die einzelnen Gruppen der Gesellschaft unterschiedlich berührt. Darüber hinaus müssen auch die Zielverluste neu verteilt werden, die mit der absehbaren Verringerung der Wachstumsraten des privat kaufbaren Sozialproduktes einhergehen. Eine solche Veränderung in der Struktur der Nutzen- und Lastenverteilung und in deren Gefolge der Sozial- und Wirtschaftsstruktur bringt zumindest für eine längere Übergangsphase zwangsläufig neue Konflikte hervor. Andererseits verringert sich zusammen mit dem Zuwachs des kaufbaren und verteilbaren Sozialproduktes auch das bisherige Potential zur Konfliktminderung, z. B. in Form von öffentlichen Transfers und Subventionen. Die gesellschaftliche Stabilität wird daher entscheidend davon abhängen, ob und inwieweit es gelingt, Interessen und Ansprüche weniger durch kurzfristige Zugeständnisse über den Staatshaushalt und eine weiterhin unentgeltliche Nutzung von Umweltgütern zu befriedigen, vielmehr die Bereitschaft zu wecken, die Interessen und Ansprüche den neuen Verhältnissen und den tatsächlichen Knappheitsgraden anzupassen. Die Befriedigung der Bedürfnisse muß weit stärker als bisher von einer längerfristigen Sicherung der Lebensgrundlagen geprägt sein. Deshalb wird es darauf ankommen, die Konflikte bereits bei der Formulierung von Langfristzielen zu berücksichtigen, sie bei der Abstimmung über Programmziele auszutragen und den eingeeengten Ressourcenrahmen zur Durchführung der politisch gewünschten Sachprogramme um so effizienter zu nutzen.

Auch dann wird es allerdings für eine wirksame Umweltpolitik notwendig sein, die von ihr Betroffenen noch früher und intensiver als bisher zu informieren, anzuhören und am Willensbildungsprozeß zu beteiligen. Umweltpolitik wird dann auf eine breitere Zustimmung rechnen können, wenn sie transparenter wird und wenn ihre Entscheidungsprozesse nachvollziehbar werden. Eine frühzeitige und dauerhafte Kooperation zwischen den politisch und administrativ Verantwortlichen und den betroffenen gesellschaftlichen Gruppen kann dazu beitragen, Konfrontation zu vermeiden und Konflikte bereits „an der Basis“ zu entschärfen. „Nur aus der Mitverantwortlichkeit und der Mitwirkung der Betroffenen kann sich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen indi-

viduellen Freiheiten und gesellschaftlichen Bedürfnissen ergeben." Der Rat begrüßt es, daß sich die Bundesregierung mit dieser Formulierung bei der Fortschreibung des Umweltprogramms auf eine frühzeitige Berücksichtigung gesellschaftlicher Kräfte im Planungs- und Entscheidungsprozeß festgelegt hat. Das damit umrissene „Kooperationsprinzip“ bedarf allerdings noch der inhaltlichen Konkretisierung; insbesondere wird es darauf ankommen, seine Bedeutung für den politischen Prozeß einschließlich der Bürgerbeteiligung deutlicher zu umreißen.

Entwicklungsperspektiven für eine rationale Umweltpolitik

Vor diesem Hintergrund werden die Entwicklungsperspektiven der Umweltpolitik mittelfristig vor allem von folgenden Faktoren bestimmt:

Umweltpolitik wird in Zukunft nicht als isolierte Ökologiepolitik, sondern stärker als Bestandteil der gesellschaftlichen Stabilitätspolitik verstanden und betrieben werden müssen. Eine zu hohe Eingriffsintensität der Umweltpolitik gefährdet nämlich die soziale Stabilität durch die damit verbundenen wirtschaftlichen Zieleinbußen ebenso wie ein zu geringes Maß an Umweltschutz. Gerade deshalb muß die Umweltpolitik stärker als bisher einem schrittweisen politischen Abstimmungsprozeß mit ökonomischen und anderen Zielen unterzogen werden, deren Erreichung ebenfalls eine wesentliche Voraussetzung für gesellschaftliche Stabilität darstellt. Aus dem gleichen Grunde werden dabei die Verteilungsfolgen in personaler, räumlicher und sektoraler Hinsicht zunehmend in den Vordergrund rücken. Sie sind nicht nur für die Systemstabilisierung insgesamt, sondern auch für die Unterstützung und Durchsetzbarkeit der Umweltpolitik von entscheidender Bedeutung. Diese Wechselbeziehungen müssen auch bei den Versuchen berücksichtigt werden, die Umweltplanung organisatorisch und technisch zu verbessern. Unter gesellschaftspolitischen Aspekten kommt es zunächst weniger darauf an, ein bestimmtes Umweltplanungsmodell durchzusetzen und institutionell zu verankern, als die politische Funktion einer fachübergreifenden Aufgaben- und Programmplanung zu stärken; dazu gibt es unterschiedliche planungstechnische Ansätze mit unterschiedlichen aufbau- und ablauforganisatorischen und personalstrukturellen Konsequenzen.

In diesem Zusammenhang ist es für die ökologische Effizienz, den gesellschaftspolitischen Rang und die ökonomische Verträglichkeit

der Umweltpolitik von Bedeutung, daß ihre Abstimmung mit den übrigen Politikbereichen und deren Zielen und Interessen bereits auf der Ebene operationaler Ziele stattfindet, indem sachlich, räumlich und zeitlich fixierte Qualitätsziele entwickelt und unter Berücksichtigung ihrer positiven und negativen Folgen mit Prioritäten und Posterioritäten versehen werden. Im politischen Abstimmungsprozeß wird sich die Umweltpolitik allerdings nur behaupten können, wenn es ihr gelingt, die allgemeinen Zielaussagen zu konkretisieren und die in vielen Bereichen bisher bestehende „Programmücke“ aufzufüllen.

Nur durch eine stärkere Ziel-, Aufgaben- bzw. Programmorientierung kann die Umweltpolitik ihre langfristige Stabilisierungsaufgabe erfüllen; das bedeutet nicht, Umweltpolitik müsse einem „politischen“ Gesamtkonzept folgen; derartige Ansätze sind in aller Regel nicht vollziehbar. Die Umweltpolitik muß jedoch in höherem Maße ihre unvermeidlich kleinen Schritte auf der Grundlage eines langfristigen Orientierungsrahmens gehen. Die dem Umweltprogramm der Bundesregierung zugrundeliegenden Prinzipien (Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip) reichen dazu in ihrer bisherigen allgemeinen Form nicht aus, da aus ihnen direkt keine konkreten Folgerungen für Ziele und Instrumente abgeleitet werden können.

Zu den dringendsten Abstimmungsproblemen einer gestaltenden Umweltpolitik zählt die Einbeziehung ökologischer Kriterien in eine Raumgestaltungspolitik. Dazu ist es erforderlich, daß die Raumordnung ihre Konzeption der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung ausfüllt und ergänzt; dies gilt insbesondere für die Vorranggebiete, für die Abgrenzungs- und Bewertungskriterien entwickelt werden müssen. Schließlich muß die siedlungsstrukturelle Konzeption des Schwerpunkt-Achsen-Systems auf ihre ökologischen Konsequenzen überprüft und auch auf ihre Anwendbarkeit in Vorranggebieten untersucht werden.

Darüber hinaus muß sich aber auch die Umweltpolitik stärker räumlich differenzieren, d. h. sowohl regional unterschiedliche Gütevorstellungen entwickeln als auch regional differenziert wirkende Programme und Instrumente einsetzen, die den unterschiedlichen Belastbarkeiten und Belastungsvorstellungen Rechnung tragen. Die Möglichkeiten einer Regionalisierung, die sich beispielsweise zum Abwasserabgabengesetz bieten, sind unter diesem Aspekt bisher nicht genutzt worden. Eine Regionalisierung der Umweltpolitik ist jedoch nicht nur aus ökologischen, sondern vor allem aus ökonomischen Gründen unerlässlich. Die

Diskussion um die Fortschreibung der TA-Luft (Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft) hat deutlich gemacht, daß schon die strikte Anwendung der derzeitigen Immissionswerte — von einer weiteren Verschärfung ganz abgesehen — in bestimmten hochbelasteten Regionen nach und nach Investitionen bestimmter Branchen verhindert. Dieser in umweltpolitischer Sicht durchaus erwünschte Effekt auf die Branchen- und Regionalstruktur setzt jedoch Vorstellungen über künftige Standortreserven und -alternativen mit möglicherweise unterschiedlichen Anforderungen voraus, wenn ein Interessenausgleich mit der Wirtschaftspolitik erreicht werden soll. Im übrigen bedeutet Regionalisierung keinen Verzicht auf Mindeststandards.

Angesichts allgemein schrumpfender Finanzierungsspielräume ist auch und vor allem die Umweltpolitik zu einer wirtschaftlicheren Verwendung ihrer Mittel gezwungen, will sie auf Dauer einer Legitimationskrise entgehen. Das hat Konsequenzen sowohl für die umweltpolitische Programmebene als auch für die Einzelmaßnahmen und Instrumente. Auch die Umweltpolitik hat zu berücksichtigen, daß die für sie zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt sind, begrenzt im Verhältnis zu anderen politisch bedeutsamen Mittelverwendungen, aber auch im Verhältnis der für einzelne Umweltmedien oder zur Verminderung einzelner Schadstoffe eingesetzten Mittel untereinander.

Die Einbettung einer gesellschaftspolitisch orientierten Umweltpolitik in langfristige strukturpolitische Rahmenvorstellungen erscheint auch unter einem anderen Aspekt erforderlich: Die langjährige Vernachlässigung des Umweltschutzes hatte zu einem aufgestauten Nachholbedarf geführt. Zu seiner Deckung ist seit Beginn der „eigentlichen“ Umweltpolitik die private Umweltschutzinvestitionstätigkeit durch Gebote und Verbote, durch Abgabenregelungen und öffentliche Subventionen sowie die öffentliche Investitionstätigkeit durch Sonderprogramme und Budgetumverteilungen intensiviert worden. Dies trägt bei anhaltender Tendenz zu einem Kapazitätsausbau der Entsorgungsgüterindustrie und zu einer Kapazitätsauslastung der Bauwirtschaft bei, die konjunkturpolitisch sicher erwünscht, strukturpolitisch aber vor allem dann nicht unproblematisch ist, wenn die Deckung dieses vorübergehenden Nachholbedarfes auf einen allzu kurzen Zeitraum konzentriert wird. Es besteht dann die Gefahr, daß unter kurzfristigen Gesichtspunkten Kapazitäten geschaffen und erhalten werden, die nach der Deckung des Nachholbedarfes und einem relativ abrupten Übergang zu einer Phase erheblich ge-

ringeren Bedarfs nicht mehr ausgelastet werden können, soweit sich nicht zusätzliche Exportchancen ergeben. Auch zur Verhinderung der damit u. U. verbundenen wirtschaftlichen Stabilitätsprobleme sind dort, wo es ökologisch vertretbar ist, Stufenlösungen vorzuziehen, die zu einer langsamen Erhöhung von notwendigen und beabsichtigten Umweltanforderungen führen und auch den öffentlichen und privaten Mitteleinsatz gleichmäßiger über die Zeit verteilen.

Dies entspricht auch den Interessen der Umweltpolitik, da sie aus der konjunkturpolitischen Diskussion ausgeklammert und langfristig verstetigend angelegt sein sollte. Um den umweltpolitischen Normadressaten und Investoren eine sichere Kalkulationsgrundlage und Entscheidungsbasis zu bieten, verlangt ein solches Vorgehen allerdings die Transparenz von Stufenlösungen, d. h. langfristig ausgerichtete und gültige Programmziele und -vorgaben, bei denen auch die zeitliche Dimension für die Anpassung abschätzbar wird.

Der Rat weist nochmals auf die Kriterien einer *rationalen* Umweltpolitik hin. Umweltpolitik muß danach zunächst auf der Planungsebene schrittweise Qualitätsziele festzulegen versuchen; bei ihrer Fixierung und Fortschreibung sind in einem permanenten Rückkopplungsprozeß ihre sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen zu berücksichtigen. Dabei müssen insbesondere Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit räumlicher Differenzierungen überprüft werden. Die politische Entscheidung über Umweltqualitätsziele setzt allerdings voraus, daß die mit der angestrebten ökologischen Verbesserung verbundenen Nutzen und die dafür erforderlichen Kosten von Programmen und Einzelmaßnahmen transparent gemacht werden. Im einzelnen müssen daher bestehende, sich abzeichnende oder vermutete Umweltbelastungen auf ihre sozio-ökonomische Bedeutung untersucht werden. Sind schwerwiegende Beeinträchtigungen wichtiger Produktions- und Konsummöglichkeiten zu erkennen oder zu befürchten, so sind die technisch verfügbaren Maßnahmen zur Vermeidung oder Verminderung von Schäden bzw. zur Qualitätsverbesserung nach ihren Kosten zu ordnen. Die Informationen über die Kosten alternativer Programme und Maßnahmen zur Emissionsvermeidung oder vorsorglichen Emissionsvermeidung erlauben dann Aussagen über Ausrichtung, Struktur und Niveau umweltpolitischer Eingriffe. Die Programm- und Instrumentenauswahl erfolgt dann nach dem Kriterium der geringstmöglichen volkswirtschaftlichen Kosten, bezogen auf die jeweils angestrebten ökologischen Ziele. Schließlich kann durch eine

Gegenüberstellung der sozio-ökonomischen Nutzen und der volkswirtschaftlichen Kosten unterschiedlicher Grade der Umweltqualität (sverbesserungen) am besten die Frage beantwortet werden, ob und inwieweit umweltpolitische Eingriffe gerechtfertigt und zweckmäßig sind.

Sinn und Zweck eines solchen Vorgehens, das immer wieder als Norm vorgegeben werden muß, ist es vor allem, den Abstimmungsprozeß zwischen Umweltpolitik und anderen politischen Teilbereichen bereits bei der Ziel- und Programmentwicklung aufzunehmen und ihn nicht erst anhand der Konsequenzen von Einzelmaßnahmen nachzuholen.

Zum Vorsorgeprinzip

Eine in diesem Sinne rationale Umweltpolitik umfaßt auch das von der Bundesregierung dem Umweltprogramm bzw. seiner Fortschreibung zugrunde gelegte Vorsorgeprinzip; im Unterschied zum Verursacherprinzip hat sich der Rat mit diesem Prinzip bisher nicht eingehend befaßt. Er beschränkt sich auf einige grundsätzliche Bemerkungen. Die Bundesregierung hat das Prinzip wie folgt umschrieben: „Umweltpolitik erschöpft sich nicht in der Abwehr drohender Gefahren und der Beseitigung eingetretener Schäden. Vorsorgende Umweltpolitik verlangt darüber hinaus, daß die Naturgrundlagen geschützt und schonend in Anspruch genommen werden“ (Umweltbericht 76, S. 26). In dieser Definition besagt das Vorsorgeprinzip nur, daß bei allen Entscheidungen ökologische Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssen, und zwar nicht erst zur Abwehr drohender und zur Beseitigung bereits bestehender Schäden, sondern gerade zur Verhinderung von Entwicklungen, die künftig zu Umweltbelastungen führen können. Vorsorgende Umweltpolitik wäre insoweit eine „vernünftige“ Umweltpolitik unter Berücksichtigung von Langfristwirkungen, die ihr bisheriges Defizit an Zielkonkretisierung und Programmkonzeption abbauen muß, dabei jedoch bereits Restriktionen aus anderen Politikbereichen zu berücksichtigen hat.

Das Vorsorgeprinzip umschließt nämlich weder eine Vorentscheidung zugunsten einer bestimmten Eingriffsintensität der Umweltpolitik noch eine Festlegung auf eine bestimmte Strategie: Vorsorgende rationale Umweltpolitik kann sich z. B. sowohl des Gemeinlast- als auch des Verursacherprinzips bedienen. Vor allem aber ist keine Priorität für den Umweltschutz in den Fällen festgelegt, in denen zukünftige Umweltgefährdungen vermutet werden; eine solche Vorausentscheidung würde

auch der von der Bundesregierung formulierten Gleichrangigkeit und Gleichwertigkeit ökologischer und ökonomischer Ziele widersprechen. Ein Ansatz für eine Verdeutlichung des Prinzips gerade in diesem entscheidenden Punkt könnte sich in einer Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15. Juni 1972 finden, die auch von der Konferenz der für Umweltfragen zuständigen Minister aufgegriffen wurde. Danach wird der Umweltpolitik stets dann der Vorrang eingeräumt, wenn eine wesentliche Beeinträchtigung der Lebensverhältnisse droht oder die langfristige Sicherung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung gefährdet ist.

Das Vorsorgeprinzip bleibt vorerst dennoch inhaltlich und instrumentell unbestimmt. Ohne weitere Operationalisierung kann es allenfalls eine allgemeine konsensbildende Wirkung erzeugen, nicht jedoch die umweltpolitische Entscheidungsfindung erleichtern, da es keine konkrete Entscheidungsalternative ausschließt. Das wird vor allem dort deutlich, wo versucht wird, vorsorgende Umweltpolitik als Politik mit einem höheren Sicherheitsfaktor zu umschreiben. Das müßte — konsequent zu Ende gedacht — nämlich bedeuten, daß im Zweifelsfalle für den Umweltschutz zu entscheiden ist. Das soeben genannte Abwägungsgebot steht dem aber entgegen. Gerade ökonomische Gesichtspunkte können daher offensichtlich auch nach dem Vorsorgegrundsatz zu einer durchaus unterschiedlichen Gewichtung von Restriktionen führen.

Das Vorsorgeprinzip bedarf daher noch der begrifflichen Klärung, um die sich der Rat bemühen wird. Erste Überlegungen könnten darauf abzielen, den Vorsorgegedanken dadurch zu verankern, daß Umweltpolitik bzw. Umweltschutz nicht erst und nicht nur dann erzwungen wird, wenn eine Schädwirkung privaten und öffentlichen Handelns eindeutig nachgewiesen ist, sondern bereits dann, wenn negative Umwelteinwirkungen zu vermuten sind. Auf diesem Wege könnte für die Umweltpolitik eine Umkehrung der Beweislast im politischen Zielfindungs- und Entscheidungsprozeß bewirkt werden.

Unabhängig von den Definitions- und Präzisierungsschwierigkeiten, die das Vorsorgeprinzip noch aufwirft, sieht der Rat in der Forschungs- und Technologieförderung einen wesentlichen Bestandteil längerfristig vorsorgender Umweltpolitik. Allerdings hat es die langfristig angelegte Forschung gerade im Umweltbereich schwer, sich durchzusetzen, weil sie vielfach Probleme nur als Hypothesen formulieren kann, deren Bearbeitung und

Klärung keinen unmittelbaren Nutzen verspricht. Aber wenn es richtig ist, daß die entscheidende Dimension der Umweltproblematik in der mittel- und langfristigen weiteren Entwicklung der technisch-industriellen Zivilisation liegt, und daran zweifelt der Rat nicht, dann ist die Förderung dieser Forschung auf allen Gebieten der Umweltwissenschaften von ausschlaggebender Bedeutung. Dabei geht es generell um die Beobachtung langfristiger Trends in der natürlichen Umwelt, um das möglichst frühzeitige Erkennen drohender Gefahren, um die Bestimmung neuer Forschungs-

felder und um die Diskussion hypothetischer Problemstellungen. Nur wenn im ganzen Spektrum der umweltrelevanten Wissenschaften — etwa in der Ökologie, Toxikologie, Hydrologie, Meteorologie und den Agrarwissenschaften ebenso wie in den Rechts- und Sozialwissenschaften — die langfristige und die freie Grundlagenforschung nachhaltig gefördert wird, steht zu hoffen, daß ein Teil der zukünftigen Gefahren zu einem früheren Zeitpunkt abgefangen werden kann, als dies in den letzten Jahrzehnten der Fall war.

Anregungen für die allgemeine Umweltpolitik

Anerkennung von Risiken

Die Bedeutung längerfristiger Umweltgefahren und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens potentieller Umweltschäden sind nicht genau abzusehen, zumal es für sie in der Regel keine Präzedenzfälle gibt und sie weder experimentell noch durch Extrapolation hinreichend belegt werden können. Daher müssen sich alle umweltpolitisch Verantwortlichen daran gewöhnen, auch mit Schätzungen umzugehen und die Existenz von Risiken anzuerkennen. Gerade im Umweltbereich darf der Vorwurf einer spekulativen Denkweise — bei aller Anforderung an genaue Analysen — nicht zu einer Diskreditierung langfristiger Prognosen und Perspektiven führen, selbst wenn sie nicht in allen Punkten präzisiert und mit Exaktheit begründbar sind. Bei der Einschätzung der Entwicklung, der Gefahren und der möglichen Schäden im Umweltbereich sollten daher pessimistische und optimistische Standpunkte gleichermaßen toleriert werden.

Längerfristige Perspektiven und Umweltschutzverbände

Der Rat erkennt an, daß Umweltschutzverbände und zahlreiche Bürgerinitiativen über aktuelle Einzelprobleme hinaus sich ernsthaft mit der Entwicklung der Umwelt befassen und in Kategorien langfristiger Schadensvermeidung und -vorbeugung denken. Ihre umweltpolitischen Perspektiven überzeugen jedoch häufig nicht, weil die Randbedingungen der Strategien und die Folgen der Lösungsvorschläge nicht hinreichend berücksichtigt oder zumindest nicht deutlich gemacht werden. Auch einem Teil der politischen Führung sind die Umweltprobleme und daraus resultierende Wachstumshemmnisse bewußt; ob und in welchem Ausmaß daraus konkrete politische Kon-

sequenzen gezogen werden, hängt nicht zuletzt davon ab, welche Resonanz der Umweltgedanke in der Öffentlichkeit findet.

Der Rat hat an anderer Stelle in diesem Gutachten darauf hingewiesen, daß die Bevölkerung für umweltpolitische Perspektiven durchaus empfänglich ist. Ihre Bereitschaft, Konsum- und Wachstumsverzichte zu akzeptieren, setzt allerdings voraus, daß deren Umfang deutlich gemacht werden kann und als Folge eines umweltverbessernden Programms glaubhaft beschrieben wird. Der Gedanke einer langfristigen Sicherung der Lebensgrundlagen wird daher nur dann eine breite Wirkung haben und mehrheitsfähig werden, wenn es gelingt, insbesondere die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen transparent zu machen. Dieser Anforderung sollten sich nicht nur Politik und Verwaltung, sondern vor allem auch die „Umweltschutzbewegung“ stellen. Nur auf diesem Wege kann sie einen offenen Dialog und eine breite Akzeptanz ihrer längerfristigen Perspektiven erwarten.

Parteiahe Institute für Umweltfragen

Der Rat hat in diesem Gutachten mehrfach betont, daß die wichtigen Entscheidungen in Umweltfragen politische Entscheidungen sind, die nicht ohne weiteres an Fachleute delegiert werden können. Im politischen System der Bundesrepublik Deutschland ist die aktive Mitwirkung der Parteien an der Umweltpolitik daher Voraussetzung für derartige Entscheidungen. Die Parteien müssen auch die Impulse, die von den Interessenverbänden oder den Bürgerinitiativen kommen, aufnehmen und in eine politische Gesamtkonzeption einfügen. Parteien sind jedoch in der Themenwahl und der Heranziehung neuer Experten oft konservativer als die staatlichen Behörden; die frei-

willigen Aktivisten des Umweltschutzes stehen ohnehin meist am Rande oder außerhalb der Parteien. Die Mandatsträger und die politisch aktiven Mitglieder können auch bei großem Interesse nicht in allen Politikbereichen sattelfest sein. Daher ist es nötig, daß sie zusätzliche Informationen und Entscheidungshilfen von sachkundigen Personen oder Instituten beziehen. Das geschieht in der Regel bei solchen, die als gleichgesinnt empfunden werden.

Die Mitglieder des Rates haben den Eindruck gewonnen, daß die Politiker in Umweltfragen oft nicht umfassend beraten werden. Schließlich ist auch die Flut umweltpolitischer Literatur mit widersprüchlichen Thesen und unterschiedlichem Qualitätsniveau nicht dazu angetan, dem ernsthaften Interessenten eine Orientierung zu erleichtern. Es wäre daher empfehlenswert, daß Parteien auf Institutionen und auf Personengruppen zurückgreifen können, die in Umweltfragen sachkundig sind und darüber hinaus diese Fragen für die Partei aufarbeiten. Das Aufgabengebiet solcher Institutionen sollte auf Umweltfragen im engeren Sinne beschränkt sein; eine Ausweitung auf weitere Zivilisationsprobleme würde jene Spezialisierung verhindern, die für eine fachkundige Beratung der Politiker notwendig ist.

Ein Bundestagsausschuß für Umweltfragen

Der Rat empfiehlt den Abgeordneten des Deutschen Bundestages und in Sonderheit den Fraktionsführungen, die Einsetzung eines besonderen Ausschusses für Umweltfragen zu erwägen. Der Rat kann und will das Urteil der Abgeordneten nicht ersetzen, er hat jedoch in den letzten Jahren den Eindruck gewonnen, daß ein solcher Ausschuß mit einer sich entwickelnden Erfahrung auf dem genannten Gebiet des Umweltschutzes die Arbeit des Bundestages erleichtern, die gesetzgeberische Tätigkeit fördern und die parlamentarische Kontrolle verstärken würde. Vornehmlich der Innenausschuß ist bisher mit Umweltfragen im Deutschen Bundestag befaßt. Das Arbeitsgebiet dieses wichtigen Ausschusses ist aber derart groß, daß tendenziell Umweltfragen z. B. gegenüber Problemen der inneren Sicherheit, der allgemeinen Verwaltung oder der Besoldung des öffentlichen Dienstes in den Hintergrund geraten. Ein eigener Ausschuß für Umweltfragen wäre demgegenüber eher in der Lage, brennende Fragen aufzugreifen, weiterzuverfolgen und die Bundesregierung zu Gesetzentwürfen zu veranlassen. Auch die parlamentarische Kontrolle der Umweltpolitik könnte dadurch verbessert werden.

Der Bundestag verfährt zwar nach der Regel, jedem Ressort nur einen Ausschuß gegenüberzustellen, dies ist aber weder rechtlich verankert noch entspricht es notwendigerweise parlamentarischen Grundsätzen. Daher kann die Einrichtung eines Ausschusses für Umweltfragen unter den Gesichtspunkten der parlamentarischen Zweckmäßigkeit gesehen werden. Das Prinzip wird ohnehin nicht streng durchgehalten: So wird das Ressort des Finanzministers im Bundestag von zwei Ausschüssen, dem Finanzausschuß und dem Haushaltsausschuß, abgedeckt, und auch aus dem Zuständigkeitsbereich des Bundesministers des Innern ist bereits der Politikbereich Sport mit einem eigenen Ausschuß bedacht worden.

Umweltschutz als staatliche Aufgaben im Grundgesetz

Der Rat hat im Umweltgutachten 1974 festgestellt, daß die verfassungsmäßige Verankerung eines Anspruchs auf menschenwürdige Umwelt notwendig sei, „um den Stellenwert, den der Umweltschutz inzwischen ... erlangt hat, verfassungsrechtlich zu bestätigen und auf die Dauer zu verfestigen“. Damals war der Rat noch der Auffassung, daß dieses Ziel am besten mit einem „Grundrecht auf menschenwürdige Umwelt“ erreicht werden könnte.

Die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Diskussion hat inzwischen den Rat — wie fast alle Beteiligten — zu der Erkenntnis gebracht, daß ein einklagbares Grundrecht auf Umweltschutz weder praktikabel noch für die angestrebte Verankerung der Umweltpolitik zweckmäßig ist. Ein solches Grundrecht würde ja nicht zur Abwehr von unerwünschten Eingriffen des Staates in das Leben der Bürger dienen, sondern vielmehr Ansprüche der Bürger auf Tätigwerden des Staates begründen. Neben den Problemen, die dadurch für Rechtsprechung und Verwaltung entstünden, möchte der Rat zwei gravierende Nachteile eines solchen Grundrechts betonen: Zum einen würde durch diese Judifizierung die Umweltqualität scheinbar juristisch bestimmbar, obwohl es sich bei den langwierigen Erörterungen umweltpolitischer Fragen herausgestellt hat, daß es bei der Umweltpolitik immer um die Abwägung zwischen widersprüchlichen und kaum quantifizierbar vergleichbaren Zielen geht. Zum zweiten würde die falsche Erwartung bestätigt, Umweltqualität sei ein Anspruch und Gut des einzelnen, obwohl es sich hierbei fast immer um kollektive Güter handelt. Insgesamt könnte eine solche Grundrechtsbestimmung den politischen Charakter der Umweltfragen eher verdrängen. Darüber

hinaus sieht der Rat die Gefahr, daß bei dem hohen Umweltbewußtsein der Bevölkerung die Einfügung eines Grundrechts den Hoffnungen und Erwartungen der Bevölkerung einen Maßstab geben würde, der unrealistisch und unerfüllbar wäre und zu Enttäuschungen und schließlich zu Rückschlägen für die Umweltpolitik führen könnte.

Der Rat empfiehlt daher die Verankerung des Umweltschutzes als *Staatsaufgabe* im Grundgesetz. Er stimmt hierin weitgehend mit der Bundesregierung überein, die eine „Staatszielbestimmung“ befürwortet, die als „Verfassungsauftrag für die Legislative“ die Verpflichtung zu einem „wirksamen und möglichst umfassenden Umweltschutz“ enthalten würde und gleichzeitig „als Auslegungsmaßstab auch für andere Bereiche des Rechts eine Ausstrahlungswirkung“ entfalten könnte (Umweltbericht 1976). Allerdings sollte sich eine solche grundgesetzliche Bestimmung nicht nur an die Legislative richten. Darüber hinaus hält er den Begriff „Staatszielbestimmung“ insoweit für ungeeignet, da mit diesem Begriff meist Ziele von solcher Bedeutung angesprochen werden, die den Gesamtcharakter des

Staates prägen sollen. Daher ist der Begriff der Staatsaufgabe hier angemessener.

Ein derartiger Verfassungsauftrag wird hier politisch begründet; er könnte die folgenden positiven Wirkungen für die Umweltpolitik haben:

a) Der Rang der Umweltpolitik könnte durch eine solche Deklaration erhöht werden.

b) Die neue Staatsaufgabe würde stärker als bisher in der verfassungspolitischen Diskussion berücksichtigt werden.

c) Eine Verfassungsbestimmung dürfte auch eine Ausstrahlung auf die Rechtsprechung haben, und zwar nicht im Verwaltungsrecht, sondern auch im Zivilrecht.

d) Durch eine grundsätzliche Erklärung des Umweltschutzes als Staatsaufgabe würde klargestellt, daß es sich um eine Querschnittsaufgabe handelt, die nicht nur in den Aufgabenbereich eines Ressorts fällt.

e) Eine grundgesetzliche Verankerung könnte auch die Berücksichtigung des Umweltschutzes in der politischen Bildung verstärken.

Bisher veröffentlichte Gutachten des Sachverständigenrates:

1. Sondergutachten „Auto und Umwelt“
104 Seiten, DIN A 5, kartoniert, erschienen im Oktober 1973, Preis: DM 9,—
Verlag W. Kohlhammer GmbH, Postfach 42 11 20, 6500 Mainz 42
2. Sondergutachten „Die Abwasserabgabe“
90 Seiten, DIN A 4, kartoniert, erschienen im Februar 1974, Preis: DM 6,—
Verlag W. Kohlhammer GmbH, Postfach 42 11 20, 6500 Mainz 42
- Hauptgutachten „Umweltgutachten 1974“
320 Seiten, Format: 18,4 × 26,4 cm, Plastikeinband
erschienen im Juni 1974, Preis: DM 28,—
Verlag W. Kohlhammer GmbH, Postfach 42 11 20, 6500 Mainz 42 (vergriffen)
als Bundestagsdrucksache 7/2802
320 Seiten, DIN A 4, geheftet, Preis: DM 8,60
Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, 5300 Bonn 2, Herdestr. 56
3. Sondergutachten „Umweltprobleme des Rheins“
258 Seiten, 9 mehrfarbige Karten, Format: 18,4 × 26,4 cm, Plastikeinband
erschienen im Mai 1976, Preis: DM 20,—
Verlag W. Kohlhammer GmbH, Postfach 42 11 20, 6500 Mainz 42
als Bundestagsdrucksache 7/5014
248 Seiten, 9 mehrfarbige Karten, DIN A 4, kartoniert, Preis: DM 11,20
Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, 5300 Bonn 2, Herdestr. 56

Das umweltrechtliche Genehmigungsverfahren

Rechtspolitische Überlegungen zu seiner Demokratisierung und Liberalisierung

Unter dem Eindruck der in der ganzen westlichen Welt unaufhörlich anwachsenden ökologischen Bewegung ist die Frage der Ausgestaltung der Umweltbewegung ist die Frage der Ausgestaltung umweltrechtlicher Genehmigungsverfahren der Esoterik einer lediglich rechtswissenschaftlichen Diskussion längst entwachsen. Und im Zeichen der atomaren Kontroverse ist sie vollends zu einem Politikum geworden — zu einem Politikum, dessen Brisanz heute in Westeuropa durch die — international genannten — Ortsnamen Wyhl, Brokdorf, Grohnde, Kalkar und Malville signalisiert wird ¹⁾.

Das zum Hauptmotiv der Bürgerinitiativbewegung gewordene Unbehagen an zahllosen sozioökologischen Fehlentwicklungen der hochentwickelten Industriegesellschaften entzündete und entzündet sich nicht nur an der unmittelbaren Alltagserfahrung der in allen Lebensbereichen zunehmenden Verschlechterung der Qualität des menschlichen Lebens, sondern nicht zuletzt auch an den dafür (zumindest mit-)verantwortlichen Strukturdefiziten des jeweiligen rechtlich-politischen System ²⁾. Besonders konkrete Ansatzpunkte der Kritik bieten die — zumindest vordergründig — für viele (sozio-)ökologischen Schädigungen und Gefährdungen ursächlichen Genehmigungsverfahren für umweltrelevante Bauten und Anlagen.

Grundlinien der Kritik

Die Kritik am rechtlichen Status quo umweltrelevanter Genehmigungsverfahren läßt sich unschwer auf zwei Haupteinwände zurückführen: auf den Einwand der mangelnden *Information* aller Verfahrensbeteiligten und auf den Einwand der mangelnden *Optimierung* der in das Verfahren eingebrachten Informationen.

Diese Studie ist aus einem Vortrag hervorgegangen, den der Verfasser am 6. 12. 1977 im Salzburger Studio des Österreichischen Rundfunks gehalten hat. Sie wird als Teil einer umfassenderen Untersuchung in den (im Herbst 1978 im Westdeutschen Verlag erscheinenden) Sammelband des Verfassers mit dem Titel „Umweltrecht im Wandel“ aufgenommen werden.

Ohne die im Laufe der vergangenen Jahre immer deutlicher zutage getretenen Mängel dieser Verfahren bleibt die Militanz so mancher Umweltinitiative unverständlich. Viele Bürger hat erst die Erbitterung über die Eindimensionalität und Borniertheit einzelner Verfahrenszüge, das Gefühl, in einem streckenweise farcenhafte Alibi-Verfahren abgefertigt zu werden, keine wirkliche Chance der Rechtswirklichkeit zu erhalten, zur ultima ratio des offenen Protestes getrieben. Wer die — im Umkreis der Atomenergiedebatte bereits bürgerkriegsähnlichen Formen annehmende — Verlagerung der Auseinandersetzungen von den Behördenstuben und Gerichtssälen auf die Straße für zumindest gefährlich hält, sollte nicht zuletzt diesem — für Diagnose und Therapie des sozioökologischen Syndroms so bedeutsamen — Problemkreis sein Augenmerk zuwenden.

Der rechtspolitischen Erörterung dieses Problemkreises mögen daher auch die folgenden Überlegungen gelten. Ihre Grundlinien sind auf die (sozio-)ökologisch relevanten Genehmigungsverfahren aller westlichen Industriegesellschaften übertragbar. In ihrem konkreten Normbezug werden sie sich im wesentlichen auf das Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland konzentrieren.

Daß der Mangel an wechselseitiger Information, Kommunikation und Koordination die Entscheidung über Erfolg und Mißerfolg jeglicher behördlicher Optimationsbemühung schon im Ansatz präjudiziert, liegt auf der Hand. Gleichwohl zielt der Einwand der mangelnden Optimierung über die Kritik an der

¹⁾ Vgl. hierzu ausführlich Mayer-Tasch, Kernenergie und Bürgerprotest, in: Carl Amery, K. M. Meyer-Abich, P. C. Mayer-Tasch, Energiepolitik ohne Basis, Frankfurt 1978, S. 7 ff.

²⁾ Vgl. des näheren Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, Reinbek b. Hamburg 1977³, S. 23 ff. passim.

mangelnden Information bzw. Kommunikation der Verfahrensbeteiligten hinaus. Er impliziert die These, daß nicht nur der mangelnde Informations- bzw. Kommunikationsfluß, sondern auch die sonstige strukturelle und funktionelle Auslegung des Genehmigungsverfahrens den verfassungsrechtlich gebotenen Interessenausgleich erschwert oder gar unmöglich macht.

Die aufgezeigten Grundlinien der Kritik lassen sich anhand einer Vielzahl von Verfahrensnormen und Verfahrenspraktiken belegen.

1. Als eine alle weiteren Struktur- und Funktionsmängel umweltrechtlicher Genehmigungsverfahren verstärkende (und vielfach sogar prädestinierende) „Erbsünde“ zahlloser Verfahren erweisen sich die Modalitäten der in manchen Landesplanungsgesetzen geregelten *Raumordnungsverfahren*, in denen die vorgesehenen Standorte sog. raumbedeutsamer Vorhaben vorweg unter landesplanerischen Gesichtspunkten geprüft und beurteilt werden.

In ihrer gegenwärtigen Form sind diese Verfahren vor allem unter zwei Aspekten äußerst fragwürdig³⁾. Zum ersten verzichten sie auf die vergleichende Untersuchung von *Alternativstandorten*. Es ist dies ein Mangel, der — angesichts des Fehlens von Standortsicherungsplänen — vor allem auch im Hinblick auf die Planung von Atomkraftwerken als geradezu skandalös erscheinen muß, da auf diese Weise keinerlei Gewähr besteht, daß der jeweils annehmbarste Standort gefunden wird. Zum zweiten steht die vielfach alle weiteren Entwicklungen präjudizierende Wirkung des Resultates dieser Verfahren in einem offenkundigen Gegensatz zu dem summarischen Charakter der Prüfung des Projekts auf der Grundlage ebenfalls nur summarischer Unterlagen.

2. Auftakt der eigentlichen Genehmigungsverfahren und mithin auch potentieller Auftakt einer jeden Kritik an derartigen Genehmigungsverfahren bildet die *Antragsprozedur*. Dem schriftlichen Antrag auf Genehmigung umweltrelevanter Anlagen sind (ganz unabhängig davon, ob es sich bei dem betreffenden Vorhaben um irgendeine Fabrik, eine Raffinerie oder um ein Atomkraftwerk handelt) diejenigen Unterlagen beizufügen, die zur Prüfung der gesetzlich normierten Genehmigungsvoraussetzungen erforderlich erscheinen⁴⁾. Was jedoch in diesem Zusammenhang als „er-

forderlich“ zu gelten hat, ist zumeist äußerst zweifelhaft.

Die Problematik des Kriteriums der Erforderlichkeit läßt sich in diesem Zusammenhang mit besonderer Deutlichkeit an einem Schlüsselbegriff des Umweltrechtes, dem Begriff „Stand der (Wissenschaft und) Technik“ nämlich, aufzeigen. Nach § 9 Abs. 2 Ziff. 3 AtG darf eine atomrechtliche Genehmigung nur erteilt werden, wenn „die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche“ Vorsorge gegen Strahlungsschäden getroffen ist⁵⁾. Und nach § 5 Ziff. 2 BImSchG sind genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten, daß „Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung“. Die Erforderlichkeit der zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen einzureichenden Unterlagen ergibt sich mithin nicht zuletzt aus dem nach dem jeweiligen Stand der (Wissenschaft und) Technik Erforderlichen. Zu einer Klärung der Situation trägt diese Bezugnahme allerdings wenig bei, da es sich bei dem Begriff „Stand der (Wissenschaft und) Technik“ auch nur um einen dilatorischen Formelkompromiß handelt. Seine Verwendung kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß es den „Stand der (Wissenschaft und) Technik“ gar nicht gibt, daß es zwar wissenschaftliche Meinungen über das technisch Mögliche und medizinisch Erforderliche gibt, kaum je aber einen objektiv-feststellbaren, unbestrittenen Befund.

Problematisch wird diese — erkenntnistheoretisch bedingte — Einsicht dann, wenn man bedenkt, daß „der“ Stand der (Wissenschaft und) Technik dennoch in der Form von — Immissionsgrenzwerte, Emissionsgrenzwerte und das Verfahren zur Bestimmung derartiger Grenzwerte und dergleichen mehr regelnden — Verwaltungsvorschriften⁶⁾ und Rechtsverordnungen

⁵⁾ Siehe auch die vergleichbare Formulierung von Art. 10 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 des Schweizerischen Bundesgesetzes über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz vom 23. 12. 1959. Noch unbestimmter heißt es etwa in § 13 Abs. 1 des Österreichischen Strahlenschutzgesetzes vom 8. 7. 1969 (BGBl, Jg. 1969, S. 1337 ff.), daß die Genehmigungsbehörden „unter Bedachtnahme auf den jeweiligen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse“ durch Verordnung den Umgang mit radioaktiven Stoffen etc. sowie den Betrieb von Strahleneinrichtungen von der allgemeinen Bewilligungspflicht gemäß §§ 7 oder 10 ausnehmen können, sofern eine Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit von Menschen einschließlich ihrer Nachkommenschaft nicht zu besorgen sei (!!).

⁶⁾ Derartige Verwaltungsvorschriften enthalten etwa die sog. TA-Luft (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft) in der Fassung vom 28. 8. 1974 (GMBl, S. 425, 525) und die sog. TA-Lärm

³⁾ Vgl. hierzu auch das Memorandum des Bayer. Städteverbandes „Zur Verbesserung des Verfahrens bei der Errichtung von Kernkraftwerken“, München 1977, S. 3 f.

⁴⁾ Vgl. etwa § 10 Abs. 1 BImSchG sowie § 3 Abs. 1 AtVfV.

gen⁷⁾ sozial wirksam wird. Derartige normativen Konkretisierungen des sog. Stands der (Wissenschaft und) Technik entsprechen nämlich vielfach durchaus nicht dem erreichten wissenschaftlich-technologischen Niveau⁸⁾. Vieles ist mangelhaft, vieles überhaupt nicht geregelt.

Dieser Rückstand erklärt sich in erster Linie als Resultat ökonomisch motivierter und wissenschaftlich-technologisch kaschierter Einflußnahme der betroffenen Wirtschaftsverbände auf die normativen Festschreibungen des sog. Stands der (Wissenschaft und) Technik. Nach § 48 BImSchG in Verbindung mit § 51 BImSchG hat der Erlaß der besagten „Verwaltungsvorschriften nach Anhörung eines „jeweils auszuwählende(n) Kreise(s) von Vertretern der Wissenschaft, der Betroffenen, der beteiligten Wirtschaft, des beteiligten Verkehrswesens und der für den Immissionsschutz zuständigen obersten Landesbehörden“ zu erfolgen. In der Rechtswirklichkeit aber bedeutet dies in aller Regel nichts anderes, als daß diese Verwaltungsvorschriften — wie auch andere technische Normen, VDI-Richtlinien, Unfallverhütungsvorschriften und dergleichen — von gemischten Ausschüssen erarbeitet werden, denen gleichermaßen Industrie- und Behördenvertreter angehören⁹⁾. Diese Zusammenarbeit von wirtschaftlicher und administrativer Bürokratie erfolgt zwar durchaus nicht immer reibungslos; zahllose Erfahrungen erweisen jedoch, daß sich Wirtschafts- und Behördenvertreter — unter Berufung auf ökonomisch skandierende Gemeinwohlvorstellungen — nur allzu häufig auf Kosten der Bürger zu unheiligen Allianzen zusammenfinden¹⁰⁾. Daß nicht zuletzt die Industrieverbände nachdrücklich für die gesetzgeberische Weiterverwendung des Begriffs „Stand der (Wissenschaft und) Technik“ eintreten¹¹⁾, ist unter diesen Umständen kaum verwunderlich.

(Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm) vom 16. 7. 1968 (Beilage zum BAnz. Nr. 137 vom 26. 7. 1968).

⁷⁾ Vgl. etwa die Strahlenschutzverordnung in der Fassung vom 13. 10. 1976 (BGBl I, 2905).

⁸⁾ Vergl. hierzu und zum folgenden schon Mayer-Tasch, Umweltrecht und Umweltpolitik, in: Charles F. Doran, Manfred O. Hinz, P. C. Mayer-Tasch, Umweltschutz — Politik des peripheren Eingriffs, S. 23 f.

⁹⁾ Vgl. dazu statt anderer E. Schmidt, Rechtsprobleme des Umweltschutzes, in: Oel — Zeitschrift für die Mineralölwirtschaft, Jg. 1972, S. 138 ff. Vgl. auch Siegfried de Witt/Rainer Beeretz, Altes Recht und neue Technik, S. 6 f. (MS eines Vortrages, der am 17. 8. 1977 im Rahmen der Sendereihe „Wachstum oder Sicherheit“ des Heidelberger Studios des Südfunks gehalten wurde).

¹⁰⁾ Ebenso zu Recht Beeretz/de Witt, a. a. O., S. 7 ff.

¹¹⁾ Vgl. dazu wieder Schmidt, Rechtsprobleme des Umweltschutzes, a. a. O.

Der „Stand der Technik“ ist aber auch insofern ein äußerst fragwürdiger Maßstab, als seine Verbesserung weitgehend von der technologischen Kapazität und damit nicht zuletzt auch vom guten Willen derjenigen abhängig ist, deren — bereits begangene oder noch bevorstehende — Umweltsünden durch ihn korrigiert werden sollen. Die Erfahrung hat immer wieder gezeigt, daß die Entwicklung der Umweltschutztechnik von der Industrie nur insoweit mit Nachdruck gefördert wurde, als sie — wie etwa beim Doppelkontaktverfahren für die Schwefelsäureherstellung — zugleich auch Produktionsvorteile versprach¹²⁾. Unter administrativem Druck allerdings konnte die von den an einer derartigen Prognose wirtschaftlich Interessierten in die ferne Zukunft verlegte Verbesserung des jeweiligen Standes der Umweltschutztechnik dann zuweilen sozusagen über Nacht erreicht werden. Da jedoch das politische, wissenschaftliche und moralische Eigengewicht der zuständigen staatlichen Exekutivinstanzen (denen in aller Regel der tatsächliche Stand der Wissenschaft und Technik unbekannt ist)¹³⁾ für breit angelegte rechtsökologische Parforce-Maßnahmen gänzlich unzureichend ist, bleibt die Förderung umweltfreundlicher Technologien weitgehend der Vorsorgebereitschaft der Industrie überlassen. Die Grenzen dieser Vorsorgebereitschaft decken sich jedoch in aller Regel mit den Grenzen einer (mehr oder weniger großzügig definierten) Rentabili-

¹²⁾ Vgl. zu diesem Problemkreis u. a. Siegfried Nagel, Lärm in den Straßen, in: Umwelt, Jg. 1971, Heft 3, S. 19 ff., sowie die Kommentare zum Bundestags-Hearing „Luftreinhaltung“ von Siegfried Nagel (Umweltschutz kontra Wirtschaftswachstum, in: Umwelt 1971, Heft 4, S. 13 ff.), Franz Dreyhaupt (Im Zwiespalt am Ziel vorbei, in: Umwelt 1971, Heft 4, S. 15 ff.) und Helmut Kleinhorst (Nicht ohne Zwang und Kontrolle, in: Umwelt 1971, Heft 4, S. 17 ff.).

¹³⁾ Vgl. dazu ausführlich Renate Mayntz/Hans-Ulrich Derlien, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes im Auftrag des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Stuttgart/Mainz/Köln 1978 (MS, S. 357 ff.). In den in dieser Studie wiedergegebenen Interviewauszügen werden auch Problemlösungsimpulse gegeben. So erklärte ein Gewerbeaufsichtsbeamter: „Es wird . . . dem Bildungsstand und dem Ausbildungsgrad des einzelnen Abteilungsleiters überlassen zu prüfen, was „Stand der Technik“ ist. Ich möchte wissen, wozu das Umweltbundesamt in Berlin existiert. Von dem haben wir nämlich in dieser Hinsicht noch nichts gehört. Wir sind dafür, daß man mit den Mitteln der modernen Computertechnik ein System schafft, bei dem man abfragen kann, was für welche Anlagen der neueste Stand der Technik ist“ (a. a. O., S. 357). Und der Vertreter einer Landesanstalt erklärte: „Daneben sollte man ein Informationssystem aufbauen — wie etwa die Rundbriefe des Bundesinnenministeriums —, das über den neuesten Stand der Technik informiert“ (a. a. O., S. 358).

tät. Steht die Weiterentwicklung von Sicherheits- und Sauberkeitstechniken etwa der (Rentabilität versprechenden) Standardisierung einer Anlage entgegen, so wird eben auf diese Weiterentwicklung verzichtet. Der technologische Status quo wird dann flugs als Stand der (Wissenschaft und) Technik deklariert und unter tatkräftigem Einsatz der wirtschaftlichen Interessen nur allzu häufig auch normiert. Das Beispiel „Berstschutz“ für Kernreaktoren¹⁴⁾ mag als besonders aktuelles und prägnantes Beispiel für dieses triste Phänomen genannt werden.

Aufgehalten und korrigiert werden kann die hier skizzierte Fehlentwicklung nur durch eine Zurückdämmung des unmittelbaren Einflusses der interessierten Wirtschaftsverbände auf die jeweilige normative Konkretisierung des Standes der (Wissenschaft und) Technik. An seine Stelle muß in verstärktem Maße eine Beteiligung sozioökonomisch unabhängiger Sachverständiger treten. Institutionen wie dem — Ende 1977 von unabhängigen Persönlichkeiten begründeten und getragenen — Freiburger „Okolo-Institut für angewandte Ökologie“ könnten dabei eine bedeutsame Aufgabe zukommen¹⁵⁾.

¹⁴⁾ Vgl. dazu wieder Beeretz/de Witt, a. a. O., S. 3 ff. und passim.

¹⁵⁾ Zur Zielsetzung dieses Instituts mögen einige Passagen aus seiner Selbstdarstellung (Werbebrochüre) angeführt werden:

„In den letzten Jahren haben sich die Auseinandersetzungen im Umweltbereich zugespitzt, besonders auf dem Energiesektor. Beim umstrittenen Bau von Atomkraftwerken und Konflikten in anderen Umweltbereichen wiederholt sich dabei regelmäßig dieselbe Situation: In Erörterungsterminen, Anhörungen und Gerichtsverfahren stehen die betroffenen Bürger einem Verwaltungsapparat und wirtschaftlichen Interessengruppen gegenüber, die von wissenschaftlichen Experten aus staatlichen und industriellen Forschungseinrichtungen unterstützt werden.

Die Erfahrungen der Vergangenheit lehren: Begründete Einwände der Bürger haben nur dann eine Chance auf Durchsetzung, wenn sie wissenschaftlich untermauert und mit dem nötigen politischen Druck vorgetragen werden. Zur Unterstützung der Bürger muß deshalb die wissenschaftliche Beratung und Zuarbeit organisiert und verbessert werden.

Es kann aber nicht nur darum gehen, ein gutachtliches Gegengewicht zu gewährleisten. Im Hinblick auf die Planung des weiteren Fortschritts sind die Bedingungen für eine alternative Produktion und einen alternativen Lebensstil zu untersuchen. Dazu soll das Institut einen Beitrag leisten. Das Institut bietet seine Hilfe betroffenen Bürgern, besonders Bürgerinitiativen und Organisationen an, die sich die Erhaltung bzw. Wiederherstellung einer menschenwürdigen und gesunden Umwelt und die Entwicklung alternativer Lebensweisen zum Ziel gesetzt haben.

Ein kleiner Stab von festen Mitarbeitern aus verschiedenen Bereichen (Sozial-, Ingenieur- und Na-

Die allmähliche Ersetzung der unmittelbaren Beteiligung der Wirtschaft und ihrer wissenschaftlichen Trabanten durch eine verstärkte Beteiligung wahrhaft unabhängiger Sachverständiger bei der jeweiligen Festlegung des sog. Standes der (Wissenschaft und) Technik würde aller Voraussicht nach auch zu einer Intensivierung der öffentlichen Diskussion der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Konsequenzen der jeweiligen technologischen Optionen führen. Und im Zuge der Intensivierung dieser öffentlichen Diskussion dürfte es wohl auch möglich sein, den Charakter der Definition des jeweiligen Standes von Wissenschaft und Technik als normative Entscheidung deutlich werden zu lassen — deutlich werden zu lassen etwa, daß die atomrechtliche Festlegung von Dosisgrenzwerten in der Strahlenschutzverordnung nichts anderes bedeutet als eine Entscheidung über die Zuordnung bzw. den Entzug quantifizierbarer Überlebenschancen für eine quantifizierbare Anzahl von Menschen¹⁶⁾. Und die Offenlegung derartiger Implikationen jeder nach dem Stand der (Wissenschaft und) Technik getroffenen konkreten Genehmigungsentscheidung dürfte es dann vor allem auch in stärkerem Maße als bisher möglich machen, die suggestive — und in bezug auf nachträgliche Anordnungen auch normative¹⁷⁾ — Grenze des Standes der (Wissenschaft und) Technik zu über-

turwissenschaften) wird im Institut beschäftigt sein. Damit wird sichergestellt, daß die Grundbelastung des Instituts möglichst niedrig ist. Das Institut ist auf die Hilfe freier Mitarbeiter angewiesen.

Das Institut wird am Anfang wenig eigene Forschungsarbeiten durchführen. Es wird Forschungsaufträge koordinieren und dazu freie Mitarbeiter zusammenführen. Die festen Mitarbeiter können dabei in einzelnen Forschungsgruppen tätig sein.

Außerdem unterstützt das Institut Arbeitsgemeinschaften unter Bürgerinitiativen, Juristen, Naturwissenschaftlern, Lehrern und Ärzten.

Wichtige Gutachten und Forschungsergebnisse werden veröffentlicht und allen Bürgern zugänglich gemacht. Die Mitglieder werden durch ein Informationsblatt regelmäßig über die Arbeit des Instituts unterrichtet.“

¹⁶⁾ Vgl. dazu des näheren Manfred O. Hinz, Zur Verfassungsmäßigkeit der Dosisgrenzwerte, in: Viertes Deutsches Atomrechts-Symposium, Referate und Diskussionsberichte, hrsg. vom Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen, Köln/Berlin/Bonn/München 1976, S. 165 ff.

¹⁷⁾ Gemäß § 17 Abs. 2 BImSchG darf die zuständige Verwaltungsbehörde „eine nachträgliche Anordnung nicht treffen, wenn die ihr bekannten Tatsachen ergeben, daß die Anordnung 1. für den Betreiber und für Anlagen der von ihm betriebenen Art wirtschaftlich nicht vertretbar oder 2. nach dem Stand der Technik nicht erfüllbar“ ist. Vgl. allerdings auch die „Notbremse“ des § 21 BImSchG. — Zur Auslegung des Begriffs der „wirtschaftlichen Vertretbarkeit“ vgl. Werner Hoppe, Die „wirtschaftliche Vertretbarkeit“ im Bundesimmissionsschutzgesetz, in: NJW 1977, S. 1849 ff.

schreiten und gegebenenfalls auch unter Berufung auf den unzureichenden gegenwärtigen Erkenntnisstand auf ökonomisch motivierte technische Optionen zu verzichten. Verfassungsrechtlich geboten dürften derartige Verzichte unter den Bedingungen der ständig mitwirkenden Intensivierung der Umweltbelastung des Menschen ohnedies häufig genug sein¹⁸⁾.

Im Augenblick freilich sind die umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren schon im Stadium der Einreichung der Antragsunterlagen von der hier skizzierten doppelten Ungewißheit belastet — von der Ungewißheit über den tatsächlichen Stand der (Wissenschaft und) Technik und von der Ungewißheit über die zum Nachweis der hiernach gebotenen Vorsorge erforderlichen Unterlagen. Von zwei Ungewißheiten also, die die Beweislast zwar nicht *de jure*, wohl aber *de facto* umkehren und den Genehmigungsbehörden eine Belastung auferlegen, denen sie sehr häufig nicht oder nur in unzureichendem Maße gewachsen sind. Daß die Genehmigungsbehörden — unter Überschreitung der erwähnten normativen Mindeststandards — eigenständig nach dem zur gesetzlichen Richtschnur erhobenen tatsächlichen „Stand der (Wissenschaft und) Technik“ fragen, kommt so gut wie gar nicht vor¹⁹⁾. Ein derartiger Rückgriff auf das gesetzlich (und verfassungsrechtlich)²⁰⁾ Gebotene blieb bislang einigen wenigen aufgeklärten Verwaltungsrichtern vorbehalten²¹⁾. Die Genehmigungsbehörden selbst jedoch lassen es nur allzu bereitwillig bei den — aus den

¹⁸⁾ Vgl. Art. 2 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 GG und Art. 20 Abs. 3 GG.

¹⁹⁾ Vgl. dazu ausführlich die Erhebungen von Mayntz/Derlien (Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, MS. S. 43 ff., S. 351 ff.), aus denen im übrigen auch hervorgeht, daß der „Stand der Technik“ nicht selten auch als „Synthese von technisch Möglichem und wirtschaftlich Zumutbarem“ (a. a. O., S. 36) bestimmt wird und daß die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen sich auch unter diesem Aspekt nahezu ausschließlich an dem Emissionsniveau des Einzelvorhabens, nicht aber an der lokalen oder regionalen Gesamtbelastung durch Immissionen orientiert (a. a. O., S. 34, 44).

Zur normativen Problematik des administrativen Beurteilungsspielraums bei der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe vgl. etwa Siegfried Breuer, Die Entwicklung des Immissionsschutzrechts 1974 bis 1976, in: NJW 1977, S. 1025 (1028 f.), zum Verhältnis von unbestimmtem Rechtsbegriff und konkretisierender Verwaltungsvorschrift vgl. gleichfalls Breuer, a. a. O., S. 1029.

²⁰⁾ Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die vollziehende Gewalt an „Gesetz und Recht“ gebunden!

²¹⁾ Vgl. vor allem die Entscheidung des OVG Münster vom 7. 7. 1976 (abgedruckt in: DVBl 1976, S. 790 ff. (793), und dazu Breuer, Die Entwicklung des Immissionsschutzrechts 1974—1976, a. a. O., S. 1029. A. A. Carl Hermann Ule, Die Bindung der

genannten Gründen vielfach äußerst fragwürdigen — Standards bewenden.

Tun sie sich mithin noch vergleichsweise leicht, wo sie auf derart quantifizierte oder doch quantifizierbare Genehmigungsvoraussetzungen zurückgreifen können, so fällt es ihnen um so schwerer zu ermessen, ob etwa der Nachweis der „Zuverlässigkeit und Fachkunde“ der für die Leitung und Beaufsichtigung ihres Betriebs verantwortlichen Personen in hinreichender Weise erbracht ist (wie es etwa § 3 Abs. 1 Ziff. 4 AtVfV fordert). Und nahezu utopisch wird es selbst dem Arglosesten erscheinen, die für den Nachweis „aller für die Sicherheit der Anlage ihres Betriebs bedeutsamen“ Unterlagen zu bestimmen (wie es § 3 Abs. 1 Ziff. 6 AtVfV für den Sicherheitsbericht fordert).

Die Schwierigkeiten, die sich bei der Bestimmung der Erforderlichkeit der jeweiligen Unterlagen ergeben, bieten einen idealen Ansatzpunkt für die allenthalben erfahrbare Tendenz der Antragsteller, nur äußerst dürftige Unterlagen einzureichen, insbesondere aber mit solchen Informationen hinter dem Berge zu halten, die die Umweltverträglichkeit ihres Projektes in Frage zu stellen geeignet sind²²⁾ oder gar die potentiellen Konsequenzen des Normalbetriebs bzw. denkbarer Katastrophenfälle erkennen lassen²³⁾. Die zur Prüfung des Vorliegens der Genehmigungsvoraussetzungen erforderlichen Unterlagen müssen zwar auf Verlangen der Genehmigungsbehörden ergänzt werden²⁴⁾, wo jedoch schon die Rechtslage nicht dazu angetan ist, konkrete Gegenvorstellungen zu fördern, ist auch nicht zu erwarten, daß von diesem Nachforderungsrecht in hinreichender Weise Gebrauch gemacht wird. Und dies um so mehr, als auch der Bewußtseins-

Verwaltungsgerichte an die Immissionswerte der TA-Luft, in: BB 1976, S. 446.

²²⁾ Vgl. dazu auch den Wiedenfelser Entwurf zur Neugestaltung des Genehmigungsverfahrens im Umweltschutz, 1973, S. 5, sowie Mayntz/Derlien, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, a. a. O., S. 329.

²³⁾ Die schweizerische Volksinitiative „zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen“ vom 20. 5. 1976 (BB1 1976 II, S. 1126) forderte daher auch für den Fall der von ihr vorgesehenen Volksabstimmung in den Standortgemeinden von Atomkraftwerken und den an diese angrenzenden Gemeinden die vorherige öffentliche Bekanntmachung der Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung im Katastrophenfall (Abs. 5 der vorgeschlagenen Neufassung des Art. 24 quinquies der schweizerischen Bundesverfassung — vgl. dazu die Botschaft 77.054 über die Volksinitiative „zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen“ vom 24. 8. 1977, S. 4, 24 f., 39 f.).

²⁴⁾ Vgl. § 10 Abs. 1 S. 2 BImSchG sowie § 3 Abs. 4 AtVfV.

und Kenntnisstand der mit derartigen Entscheidungen Befäßen aus angebbaren Gründen selten als — im klassischen Sinne des Begriffes — „aufgeklärt“ bezeichnet werden kann²⁵). Die von Vollzugsdefiziten jeder Größenordnung durchgesetzte Praxis bestätigt diese Aussage nur allzu nachdrücklich, was sich anhand zahlreicher Beispielfälle belegen läßt²⁶).

Hinzu kommt, daß der gesetzlich vorgesehene Schutz von Geschäfts- bzw. Betriebsgeheimnissen weitere Verschleierungsmöglichkeiten bietet. Zwar müssen nach § 10 Abs. 2 BImSchG und § 3 Abs. 2 AtVfV auch Angaben, die derartige Geheimnisse einschließen, so ausführlich gehalten sein, „daß es Dritten möglich ist, zu beurteilen, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen der Anlage betroffen werden können“. Diese Erläuterungspflicht steht jedoch unter dem Vorbehalt, daß sie „ohne Preisgabe des Geheimnisses“ erfüllbar ist — eine Formulierung, die dem Mißbrauch des Geheimnisschutzes Tür und Tor öffnet. Selbst dann jedoch, wenn von diesem Vorbehalt nicht in mißbräuchlicher Weise Gebrauch gemacht wird, führt er zwangsläufig zu einer Absenkung des öffentlichen Informations- und Optimationsniveaus. Informationen, die der Öffentlichkeit nicht bzw. nur verschlüsselt zugänglich werden, haben — wie die Erfahrung lehrt — sehr viel geringere Optimationschancen als solche, die offen diskutiert werden.

3. Eine weitere Behinderung des zur optimalen Entscheidungsfindung unverzichtbaren Informations- und Kommunikationsflusses ergibt sich paradoxerweise aus der sog. *öffentlichen Bekanntmachung*.

Nach Vorliegen der vom Antragsteller und (oder) der Genehmigungsbehörde für erforderlich gehaltenen Antragsunterlagen ist das beantragte Vorhaben öffentlich bekanntzumachen. Diese öffentliche Bekanntmachung hat sowohl im Amtsblatt als auch in den örtlichen Tageszeitungen zu erfolgen²⁷). Da jedoch das

²⁵) Vgl. oben Anm. 13.

²⁶) Vgl. Mayntz/Derlien, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, passim, deren Befunde in eklatantem Gegensatz zu den euphemistischen Bemerkungen von Otto Kimminich (Das Recht des Umweltschutzes, München 1972, S. 197 ff. [204]), stehen. Als besonders gravierend erweist sich das (nicht zuletzt auch durch die unzureichende personelle und materielle Ausstattung bedingte) Vollzugsdefizit im Hinblick auf nachträgliche genehmigungspflichtige Änderungen von Anlagen. Derartige Änderungen werden vielfach (unentdeckt) ohne Genehmigung vorgenommen (vgl. a. a. O., S. 35). Ärgerlich ist auch die häufige Gewährung von Übergangsfristen bei Neugenehmigungen — eine Praxis extra legem (a. a. O., S. 363 ff.).

²⁷) Vgl. etwa § 4 AtVfV.

Amtsblatt in aller Regel nur wenigen Interessierten, nicht aber von einer breiten Öffentlichkeit gelesen wird und die Bekanntmachung in den örtlichen Tageszeitungen in aller Regel in Kleindruck-Anzeigen erfolgt²⁸), erwächst der potentiell betroffenen Bevölkerung noch im Publikationsvorgang selbst ein — in seinen Auswirkungen keineswegs zu unterschätzender — Informationsfilter.

Wie schon die Alltagserfahrung lehrt und überdies kommunikationswissenschaftliche Untersuchungen belegen, wird Kleingedrucktes in sehr viel geringerem Umfang gelesen als das in normalen Schrifttypen Gesetzte. Nicht umsonst pflegt(e) der um sicheren Gewinn besorgte Geschäftsmann die Vertragsbedingungen hinter Kleingedrucktem zu verbergen. Wenn diese viel gerügte Praxis schon im zivilrechtlichen Bereich Anlaß zu einer Rechtsreform bot, so müßte dies in noch verstärktem Maße für diesen Bereich des öffentlichen Rechts gelten, in dem das Gemeinwohl in so offenkundiger Weise auf dem Spiel steht. Wer von der Antragstellung (und damit auch von der bevorstehenden Auslegung der entsprechenden Unterlagen) überhaupt keine Kenntnis erlangt, kann sich auch nicht um eine effektive Berücksichtigung seiner (das Gemeinwohl möglicherweise mit umfassenden) Lebensinteressen kümmern.

4. Eine Beeinträchtigung des Informationsflusses wird aber vielfach auch in den zu knapp bemessenen *Auslegungsfristen* gesehen.

Hatte die Gewerbeordnung und die bis zum 28. Februar 1977 in Kraft befindliche Fassung der Atomanlagen-Verordnung nur Auslegungsfristen von einem Monat vorgesehen, so normiert § 10 Abs. 3 BImSchG und § 6 Abs. 1 der neugefaßten atomrechtlichen Verfahrensverordnung nunmehr Auslegungsfristen von zwei Monaten. Wenn man jedoch bedenkt, daß potentiell Betroffene ohne eigenes Verschulden (wie etwa durch Krankheit und dergleichen) daran gehindert sein können, die ausgelegten Unterlagen schon zu Beginn der auf die öffentliche Bekanntmachung folgenden Auslegungsfrist einzusehen, so wird man auch diese überfällige Verlagerung der Auslegungsfristen noch nicht als großen Fortschritt bewerten können. Und wenn man weiterhin bedenkt, daß es bei technisch hochkomplizierten Anlagen (wie sie auf der Zivilisationsstufe der westlichen Industriegesellschaften die Regel bilden) für die potentiell Betroffenen zumeist un-

²⁸) Hierzu auch kritisch Horst Zilleßen, Energiepolitik — Dialog mit dem Bürger?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/1977, S. 19.

möglich ist, die Frage ihrer aktuellen Betroffenheit ohne die — nicht zuletzt zeitraubende — Inanspruchnahme fremden Sachverständs zu beantworten, so wird man die gegenwärtig rechtskräftigen Auslegungsfristen vollends als unbefriedigend empfinden. Ohne ausreichendes Verständnis der Unterlagen kann eine Individualinteressen sichernde und Allgemeininteressen fördernde öffentliche Mitsprache sinnvollerweise nicht stattfinden. Die öffentliche Auslegung der Unterlagen ist daher auch ein ungemein wichtiges Zwischenglied in der Informations- und Optimationskette des umweltrechtlichen Genehmigungsverfahrens. Ist es brüchig, so steht die Ratio des ganzen Verfahrens auf dem Spiele.

5. Die Erhöhung des Informations- und Optimationsniveaus umweltrechtlicher Genehmigungsverfahren kann durch die Einholung von Gutachten gesichert werden²⁹⁾. Wie die Erfahrung lehrt, ist die *Gutachterpraxis* heutiger Prägung jedoch eher dazu angetan, dieses Ziel zu gefährden.

Die Unzulänglichkeit der überkommenen Gutachterpraxis wird vor allem unter zwei Aspekten deutlich: unter dem Aspekt der Zufälligkeit der Gutachterausswahl zum ersten und unter dem Aspekt der Zufälligkeit des jeweiligen Gutachteninhalts zum zweiten³⁰⁾. Beide Arten der Zufälligkeit sind letztendlich als Funktion der mannigfachen Abhängigkeiten zu sehen, in denen auch Gutachter zu stehen pflegen. Die wichtigsten dieser Abhängigkeiten lassen sich als soziale und wissenschaftliche umschreiben.

Bei der *sozialen* Abhängigkeit braucht es sich keineswegs um eine unmittelbare soziale Abhängigkeit vom Antragsteller zu handeln. Derartige Abhängigkeiten werden im Gegenteil von den Genehmigungsbehörden schon bei der Gutachterausswahl geprüft und vermieden werden. Nahezu die Regel ist jedoch eine soziale Abhängigkeit latenter Art — die mittelbare Abhängigkeit des Gutachters vom Wohl und Wehe der Technologie nämlich, über die er zu befinden hat. Für den Bereich der Kernenergie hat u. a. Robert Jungk nachdrücklich auf diese Zusammenhänge hingewiesen³¹⁾.

²⁹⁾ Vgl. etwa § 20 AtG („Im Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren nach diesem Gesetz und den auf Grund dieses Gesetzes ergangenen Rechtsverordnungen können von den zuständigen Behörden Sachverständige zugezogen werden“).

³⁰⁾ Eine Kritik an der gegenwärtig vorherrschenden Gutachterpraxis enthält auch der Wiedenfelder Entwurf, a. a. O., S. 5 ff.

³¹⁾ Der Atomstaat, München 1977, S. 57 ff. Vgl. hierzu auch Hans-Helmuth Wüstenhagen, Bürgerinitiativen, Atomenergie und Wissenschaft, in: Wüstenhagen/Krusewitz/Krysmanski/Hinz, Umweltmi-

Nahezu ebenso unausweichlich wie diese Art der latenten sozialen Abhängigkeit (die sich jeweils durch ein mehr oder minder dichtes Geflecht sozioökonomischer Querverbindungen konkretisieren ließe) ist die *wissenschaftliche* Abhängigkeit der Gutachter von einschlägigen Vorarbeiten. Zumindest partiell werden ihre Erkenntnisse auf Vorarbeiten beruhen, deren eigene Bedingtheit ungeklärt bleibt. Die unmittelbare wissenschaftliche Abhängigkeit der Gutachter mag sich auf diese Weise mit einer mittelbaren sozialen kreuzen, ohne daß diese Zusammenhänge für die auf Beratung angewiesenen Genehmigungsbehörden erkenntlich werden.

Die — durch die erwähnten Faktoren bedingten — Zufälligkeiten der Gutachterausswahl werden jedoch durch die Zufälligkeit des Inhalts der Gutachten noch erhöht. Diese Zufälligkeit des Inhalts wird nicht zuletzt durch die allzuwenig differenzierten Fragestellungen präjudiziert. So wird etwa — um ein beliebiges Beispiel zu nennen — bei der Begutachtung der Auswirkungen zu erwartender Emissionen in aller Regel nicht zwischen verschiedenen Personengruppen differenziert. Ohne eine derartige Differenzierung (zwischen Gesunden, Kranken, Kindern, Erwachsenen und alten Menschen etwa) kann ein gänzlich verzerrtes Bild der Wirklichkeit entstehen.

Als wohl gravierendste Unzulänglichkeit der Gutachterpraxis herkömmlicher Prägung ist aber schließlich und endlich auch noch zu rügen, daß den Einwendern nicht selten die Einsicht in die von der Genehmigungsbehörde eingeholten Gutachten verweigert wird. Obwohl die gesetzlichen Vorschriften über die Genehmigung umweltrelevanter Vorhaben die Offenlegung der eingeholten Gutachten nicht ausdrücklich fordern, dürfte sich die Rechtswidrigkeit dieser Praxis aus der inneren Logik eines weiteren in diesem Zusammenhang zu erläuternden Rechtsinstituts ergeben — aus der inneren Logik des Erörterungsverfahrens nämlich.

6. Im sog. *Erörterungsverfahren* hat die Genehmigungsbehörde mit den Einwendern deren Einwendungen zu „erörtern“³²⁾. Neben dem Kreis der zu Einwendungen (und damit auch zur Teilnahme an dem gesetzlich vorgeschriebenen Erörterungsverfahren) Berechtigten ist im Zeichen der praktischen Erfahrungen mit diesem Verfahren auch der Begriff der Erörterung selbst problematisch geworden.

Was zunächst den Kreis der zu Einwendungen Berechtigten anbetrifft, so wird man in den

sere, Bürgerinitiativen und die Verantwortung der Wissenschaftler, Köln 1976, S. 8 ff. (9).

einschlägigen Gesetzen (mit einigen Ausnahmen im Naturschutzrecht) vor allem die ausdrückliche Nennung der — regional und (oder) sachlich betroffenen — Gemeinden und Umweltverbände vermissen³²⁾ — ein auch für das schweizerische Atomrecht zu konstatierendes Versäumnis, das man sich dort soeben zu korrigieren anschickt³⁴⁾. Gerade sie wären in besonderem Maße in der Lage, entscheidungserhebliche Gesichtspunkte in das Erörterungsverfahren einzubringen — sofern man sie nicht schon in einem früheren Stadium des (eigentlichen Genehmigung-) Verfahrens hören will. In der kritischen Literatur wird zu Recht darauf hingewiesen, daß die frühzeitige Beteiligung derartiger Gremien auch in vorzüglicher Weise geeignet wäre, sowohl den Druck der Masseneinwendungen auf das Genehmigungsverfahren selbst als auch den nachträglichen Druck auf die Genehmigungsentscheidungen abzuschwächen³⁵⁾.

Problematisch sind aber insbesondere auch die Implikationen des unbestimmten Rechtsbegriffes der Erörterung geworden. Zu seiner rechtlichen Profilierung bedarf es einer Besinnung auf seinen Sinngehalt.

Der Begriff der Erörterung entstammt dem Wortschatz der klassischen Rhetorik. In den Rhetorikschulen erlernten die Eleven unter

anderem formale und materiale „Topoi“-Kataloge, die es ihnen ermöglichten, jedes konkrete Entscheidungsproblem von verschiedenen Topoi, d. h. also, von verschiedenen Orten aus zu betrachten. Von dieser rhetorischen Methode der Betrachtung eines Problems von verschiedenen Orten aus, d. h. also unter verschiedenen Blickwinkeln, ist der Sinngehalt des Begriffs der „Erörterung“ bestimmt. Er setzt voraus, daß das Für und Wider einer Problematik ausgiebig erörtert wird, daß Argumente pro und contra artikuliert und gegeneinander abgewogen werden.

Aus dieser Bestimmung des Sinngehaltes einer „Erörterung“ ergibt sich, daß ein Erörterungstermin jedenfalls nicht zu einem bloßen Anhörungstermin degradiert werden darf. Ein rechtsstaatlichen Erfordernissen entsprechender Erörterungstermin setzt daher voraus, daß nicht nur die Einwender ihre Bedenken vortragen, sondern daß es auch zu einer echten Aussprache zwischen den Verfahrensbeteiligten kommt, bei der das Für und Wider des Vorhabens ausführlich „erörtert“ wird. Daß aber überhaupt ein derart ausführlicher Austausch von Argumenten und Gegenargumenten erfolgen kann, setzt wiederum voraus, daß den Opponenten in ausreichendem Maße die Gelegenheit zur Information über die Einzelheiten des Projekts gegeben wurde. Das heißt aber u. a. auch, daß den Einwendern die Gelegenheit zur Einsicht in die den Genehmigungsbehörden vorliegenden Gutachten eingeräumt werden muß. Wird all dies verweigert, so werden damit zugleich auch die tatsächlichen Voraussetzungen einer sinnvollen Erörterung untergraben.

Bedauerlicherweise hat die Praxis immer wieder gezeigt, daß die sog. Erörterungstermine bestenfalls zu formelhaften *Anhörungsterminen* geraten³⁶⁾, in denen den Einwendern weder eine ausführliche Darlegung ihrer Bedenken noch das Eingehen auf die Stellungnahmen anderer Teilnehmer am Erörterungsverfahren noch die Einsichtnahme in vorliegende Fachgutachten gestattet wird. Insbesondere die schon von ihrer normativen Anlage her zu einer Alibi-Rolle verurteilten³⁷⁾ atomrechtlichen Erörterungsverfahren geraten vielfach zu einer bloßen Farce, bei der die Einwender entweder lediglich angehört oder aber zudem

³²⁾ Vgl. § 10 Abs. 6 BImSchG und § 8 AtVfV.

³³⁾ Nach der gegenwärtigen Regelung sind die Gemeinden zu dem Nachweis gezwungen, daß sie (etwa als Grundeigentümer) in einem eigenen, subjektiven Recht beeinträchtigt sind bzw. sein könnten. — In dem bereits erwähnten Memorandum des Bayerischen Städteverbandes wird daher auch für die Gemeinden die Einräumung einer gesicherten Beteiligtenstellung im Rahmen des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens gefordert (a. a. O., S. 6). In der Regierungsvorlage zur Änderung des schweizerischen Atomgesetzes ist eine derartige Beteiligtenstellung der Gemeinden bereits vorgesehen. Vgl. SZ vom 26. 10. 1977. — Vgl. für ein Beteiligungsrecht von Umweltverbänden auch Willi Blümel, der sich hiervon nicht zuletzt eine Reduktion der üblich gewordenen Masseneinwendungen verspricht (Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: Im Dienst für Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 540 ff. (565 f.)).

³⁴⁾ Art. 5 Abs. 2 bzw. Art. 6 des Novellierungsentwurfs zum schweizerischen Atomgesetzes vom 23. 12. 1959 sehen vor, daß „jedermann“ (worunter auch Personenvereinigungen mit und ohne Rechtspersönlichkeit zu verstehen sind) sowie Kantone und „interessierte Gemeinden“ sich in einem doppelstufigen Verfahren kritisch zur atomrechtlichen Rahmenbewilligung äußern können. Vgl. Botschaft über die Ergänzung des Atomgesetzes 77.053 vom 24. 8. 1977, S. 37 f., 47 ff., 60 f.

³⁵⁾ Vgl. dazu Blümel, Anm. 33, a. a. O., Eckhard Reh binder, in: Contra und Pro Verbandsklage (Anhörung des Arbeitskreises für Umweltrecht), Berlin 1976, S. 15 f., sowie Rudolf Stich, Thesen zur Notwendigkeit der Verbandsklage, a. a. O., S. 101.

³⁶⁾ Im neugefaßten § 29 Abs. 2 BBauG, in dem von der Erörterung im Rahmen der Bauleitplanung die Rede ist, wurde denn auch hinter den Terminus „Erörterung“ der Begriff „Anhörung“ in Klammern gesetzt. Die vielbeschworene normative Kraft des Faktischen beginnt hier bereits ihre Wirkung zu entfalten!!

³⁷⁾ Vgl. §§ 8—12 AtVfV, insbesondere aber § 12 Abs. 3 AtVfV.

noch mit beruhigenden Gemeinplätzen abgespeist werden. Beendet wird das Verfahren, „wenn dessen Zweck erreicht ist ...“ (§ 12 Abs. 3 AtVfV).

Wenn dem Erörterungsverfahren vom Gesetzgeber eine echte Informations- und Optimierungsaufgabe zugeordnet gewesen sein sollte, so wird es nun jedenfalls in praxi von den Genehmigungsbehörden als den Herren des Verfahrens vielfach zu einer bloßen Alibi-Posse degradiert. In besonders krasser Weise hat sich dies etwa im Fall Wyhl gezeigt, wo die Baden-Württembergische Landesregierung bereits vor Abhaltung des Erörterungstermins den Bauauftrag vergeben hatte³⁸⁾.

7. Als weiterer Schwerpunkt der Kritik muß die — auch dem Baurecht und dem Immissionsschutzrecht³⁹⁾ bekannte, jedoch vor allem im Zusammenhang mit der Genehmigung von Atomkraftwerken virulent gewordene — *Teilgenehmigungspraxis* angesprochen werden.

Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren umfaßt gegenwärtig — je nach Sachlage — 20 bis 30 Teilgenehmigungen⁴⁰⁾. Diese Folge unverbundener Teilgenehmigungen birgt eine ‚janusköpfige‘ Gefahr in sich: die Gefahr des Erlasses rechtlich unverantwortlicher Lawinenentscheidungen im Zeichen prononcierter Sachzwangsvorstellungen nämlich, oder aber umgekehrt die Gefahr volkswirtschaftlich unverantwortlicher Fehlinvestitionen⁴¹⁾. Wenn ein so gefährliches und aufwendiges Projekt wie ein Atomkraftwerk an der letzten oder vorletzten Teilgenehmigung nur deshalb nicht scheitert, weil schon zuviel Geld investiert wurde, oder aber scheitert, obwohl schon sehr viel Geld investiert wurde, so ist beides die gleichermaßen unannehmbare Folge einer fehlkonzipierten Genehmigungspraxis. Ebenso wie die — gerade für atomrechtliche Genehmigungen zur Regel gewordene — Erteilung der sofortigen Vollziehbarkeit liegt auch die Teilgenehmigungspraxis bisheriger Prägung auf jener Grundlinie kontinuierlicher staatlicher Vorleistungen an die Antragstel-

³⁸⁾ Vgl. Wüstenhagen, Bürger gegen Kernkraftwerke. Wyhl — der Anfang? Reinbek b. Hamburg 1975, S. 75.

³⁹⁾ Vgl. Walter Schmitt Glaeser, Planende Behörden, protestierende Bürger und überforderte Richter, in: Der Landkreis 1976, S. 442 f., der die Teilgenehmigungspraxis gegenwärtiger Prägung als „Verwirrspiel um Koordinationen“ (S. 443) apostrophiert.

⁴⁰⁾ Vgl. §§ 8, 9, BImSchG und dazu Breuer, Die Entwicklung des Immissionsschutzrechtes 1974 bis 1976, a. a. O., S. 1031.

⁴¹⁾ Zur Kritik an der gegenwärtigen Teilgenehmigungspraxis vgl. auch das Memorandum des Bayer. Städteverbandes, a. a. O., S. 4 f.

ler⁴²⁾, die der atomaren Kontroverse so viel Zündstoff geliefert hat.

8. Im Zeichen der hier vorausgesetzten konstitutionellen Grundwerte äußerst problematisch ist aber auch die — im Gegensatz zu der sonstigen Verwaltungspraxis — gerade bei umweltrechtlichen (insbesondere bei atomrechtlichen) Genehmigungsverfahren vergleichsweise häufige *Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit* der Genehmigungsentscheidung gemäß § 80 Abs. 2 Ziff. 4 VwGO. Äußerst problematisch ist diese Tendenz der Genehmigungsbehörden vor allem deshalb, weil die rechtlichen Voraussetzungen einer derartigen Anordnung — die Annahme nämlich, daß sie „im öffentlichen Interesse“ oder „im überwiegenden Interesse eines Beteiligten“ geboten sei — vielfach allzu leichtfertig bejaht werden. Besonders auffällig ist dies im Hinblick auf atomrechtliche Genehmigungsentscheidungen, deren vorgebliche Gemeinwohlorientierung und (oder) subjektive Vordringlichkeit in Wissenschaft und Politik äußerst umstritten ist, jedoch gleichwohl von den Genehmigungsbehörden regelmäßig bejaht wird.

Fragwürdig sind aber in derart problematischen Bereichen nicht nur die Voraussetzungen, sondern auch die Konsequenzen einer Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit. Wird sie nicht angefochten, so tritt die grundsätzlich aufschiebende Wirkung einer potentiellen Anfechtungsklage gegen die eigentliche Genehmigungsentscheidung nicht in Kraft. Die potentiellen Anfechtungskläger haben dann zwar nicht *de jure*, wohl aber *de facto* Nachteile zu befürchten. Die durch vorhergehende Investitionen ausgeübten politischen „Sachzwänge“ pflegen sich auch über die treuherrlichsten juristischen Dementis hinwegzusetzen.

Wird die Anordnung der sofortigen Vollziehung jedoch angefochten und gemäß § 80 Abs. 5 VwGO der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage gestellt, so wird die Verwaltungsgerichtsbarkeit vielfach unnötig belastet. Gerade das vorläufige Rechtsschutzverfahren bringt eine Vielzahl zusätzlicher Unsicherheiten und Schwierigkeiten mit sich. Bei besonders brisanten Entscheidungen — wie es dies atomrechtlichen stets darstellen — verstärkt es zudem das der Anfechtung zugrunde liegende soziopolitische Konfliktpotential⁴³⁾.

⁴²⁾ Vgl. a. a. O., Zur sofortigen Vollziehbarkeitspraxis.

⁴³⁾ So auch treffend Breuer, Die Entwicklung des Atomrechts 1974—76, a. a. O., S. 1129. Ablehnend auch das Memorandum des Bayer. Städteverbandes, a. a. O., S. 6. — Daß die aufschiebende Wirkung

9. Zum Abschluß dieser kritischen Überlegungen zum Status quo umweltrechtlicher Genehmigungsverfahren muß noch die seit dem Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 14. März 1977 auch in breiterer Öffentlichkeit diskutierte *Standortproblematik* angesprochen werden⁴⁴). Unter Berufung auf die höhere demokratische Legitimation der Volksvertretungen haben schon kurz nach Erlaß des Urteils prominente Exponenten aller im Bundestag vertretenen Parteien vorgeschlagen, die Entscheidung über den Standort und die Art künftiger Atomkraftwerke den bislang zuständigen Länderministerien zu entziehen und den Länderparlamenten zu übertragen. Und in seinem Vorlagebeschluß an das Bundesverfassungsgericht vom 18. August 1977 hat das Oberverwaltungsgericht Münster die Belassung der Genehmigungskompetenz für Atomkraftwerke vom Typus „Schnelle Brüter“ bei den Länderministerien sogar für verfassungswidrig erklärt.

Wenn man von der Problematik des sog. Schnellen Brütters einmal absieht, die im Hinblick auf die besondere Gefährlichkeit des bei dieser Art der Energieerzeugung anfallenden Plutoniums wohl in der Tat als Sonderfall angesprochen werden kann, so vermag die hier erwähnte Kritik am rechtlichen Status quo allerdings nicht zu überzeugen.

Zum ersten bieten die Länderparlamente — demokratische Primärlegitimation hin, demokratische Primärlegitimation her — keineswegs eine bessere Gewähr für annehmbare Standortentscheidungen als die Länderministerien. Weder ihr fachspezifischer Sachverstand noch ihre Eingebundenheit in sozioökonomische und soziopolitische Tageszwänge rechtfertigt eine derartige Annahme. Zum zweiten würde eine Verlagerung der Standortentscheidungen auf die Länderparlamente einen flagranten Eingriff in das rechtsstaatliche Grundprinzip der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 GG), einen Eingriff nämlich in typische (und durch das geltende Recht auch als solche ausgewiesene) Verwaltungsfunktionen

(und damit das Abwarten des Verfahrens in der Hauptsache) auch für die Antragsteller zumutbar ist, begründet ausführlich: Konrad Gelzer, Die sofortige Vollziehung von Genehmigungsbescheiden für industrielle Großanlagen und Kernkraftwerke, in: *BauR* 1977, S. 1 ff. A. A. Dietmar Häusler, Vorläufiger Rechtsschutz im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: *Wirtschaft und Verwaltung* 1977, S. 184 ff., sowie auch Ulrich Bündenbender, Energieversorgungsunternehmen und vorläufiger Rechtsschutz im Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG, in: *DVBf* 1977, S. 679 ff.

⁴⁴) Vgl. zum folgenden ausführlich Mayer-Tasch, Kernenergie und Bürgerprotest, a. a. O., S. 25 ff., sowie auch ders., in: *Frankfurter Rundschau* vom 17. 11. 1977.

bedeuten. Und zum dritten schließlich würde eine derartige Kompetenzverlagerung zugleich auch eine empfindliche Schmälerung der dem betroffenen Bürger zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten und damit eine Verletzung der in Art. 19 Abs. 4 GG verankerten Rechtsweggarantie implizieren, da durch Maßnahmegesetze getroffene Standortentscheidungen nurmehr von den Verfassungsgerichten angefochten werden können. Ganz abgesehen davon nämlich, daß schon die psychologischen Barrieren, die dem betroffenen Bürger den Weg zu den Verfassungsgerichten versperren, vergleichsweise hoch sind, und abgesehen auch davon, daß das jeder Verfassungsbeschwerde vorgeschaltete a-limine-Verfahren (§ 93 a BVerfGG) die prozeßrechtliche Zulässigkeitschwelle noch weiter erhöht, würden sich seine Erfolgsaussichten auch von der materiell-rechtlichen Situation her ganz erheblich verschlechtern, da dann nurmehr das sehr viel grobmaschigere Netz des Verfassungsrechts als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stünde. Überdies würde dem deutschen Bundesbürger (der selbst noch ein letztinstanzielles Verwaltungsgerichtsurteil mit der Verfassungsbeschwerde anfechten kann) aber auch ein ganzer Instanzenzug ohne Äquivalent entzogen. Die ins Auge gefaßte Kompetenzverlagerung für atomrechtliche Standortentscheidungen verstieße mithin gegen die Ratio der grundgesetzlich verankerten Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 GG)⁴⁵).

Dasselbe würde übrigens auch für die Verwirklichung eines Vorschlags von Siegfried Breuer gelten, der die atomrechtliche Genehmigungskompetenz auf ein „sachverständiges, repräsentatives und unabhängiges Verwaltungsgremium“ übertragen wissen will, dessen Entscheidungen von den Gerichten nurmehr auf die Einhaltung der allgemeinen Grenzen des administrativen Beurteilungsspielraums hin überprüft werden sollen⁴⁶). Ganz abgesehen von den wohl unüberwindlichen Schwierigkeiten der Konstituierung eines Verwaltungsgremiums, dem auch die potentiellen Einwander die Prädikate „sachverständig, repräsentativ und unabhängig“ zuerkennen würden, wäre auch diese Minderung der staatsbürgerlichen Rechtsschutzmöglichkeiten kaum als verfassungskonform anzusehen, da ja auch die gegenwärtige Rechtslage implizite von der Sachverständigkeit, Repräsentativität und Unabhängigkeit der Genehmigungsbehörden ausgeht.

⁴⁵) Im Ergebnis ebenso Blümel, Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland, in: *DVBf* 1977, S. 301 ff. (321).

Die nunmehr zu skizzierenden Grundlinien der Reform folgen den bislang skizzierten Grundlinien der Kritik. Ihre Aufgabe wird es sein, den durch das gegenwärtige Genehmigungsrecht und die gegenwärtige Genehmigungspraxis auf mannigfache Weise behinderten Informationsfluß zu erleichtern und auf diese Weise bessere Voraussetzungen für eine behördliche Optimierung der in das Verfahren eingebrachten Interessen zu erreichen. Auf welche Weise dies im einzelnen geschehen könnte, mag nun im folgenden erläutert werden.

1. Was zunächst die — dem eigentlichen Genehmigungsverfahren vorgeschalteten — Raumordnungsverfahren anbetrifft, so müßte die Einführung einer Alternativenprüfung Gegenstand jeglicher Reformbemühung sein. Soweit die Anzahl der in Frage kommenden Standorte durch Standortsicherungspläne festgelegt ist, was bislang erst in Baden-Württemberg der Fall ist⁴⁷⁾, könnte die Prüfung von Alternativen auf die Standorte beschränkt werden⁴⁸⁾. Solange derartige Standortsicherungspläne jedoch (aus naheliegenden wahlpolitischen Erwägungen⁴⁹⁾) nicht verabschiedet und veröffentlicht werden, müßte von den Antragstellern im Rahmen des Raumordnungsverfahrens die Angabe von Alternativstandorten gefordert werden.

Um dem weithin präjudizierenden Charakter der Raumordnungsverfahren gerecht zu werden, müßte überdies dafür gesorgt werden, daß die Prüfung unter landesplanerischen Aspekten in Zukunft weniger summarisch ausfällt. Ohne eine vertiefte Prüfung (die auch die Bereitstellung detaillierter Unterlagen durch den Antragsteller voraussetzt) wäre es besser, auf ein derartiges Verfahren ganz zu verzichten. Das Risiko einer falschen Weichenstel-

lung ist gerade in diesem Stadium des Verfahrens besonders groß.

2. Was sodann die notorische Unzulänglichkeit der von den Antragstellern in die eigentlichen Genehmigungsverfahren eingebrachten Unterlagen anbetrifft, so ließe sich diesem Mangel — zumindest bis zu einem gewissen Grade — durch eine stärkere Konkretisierung der an derartige Unterlagen zu stellenden Anforderungen abhelfen. Was zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen im Sinne der jeweils in Frage stehenden umweltrechtlichen Vorschriften „erforderlich“ und damit als „Unterlage“ einzureichen ist, könnte auf ähnliche Weise in einer Rechts- oder verwaltungsverordnungs festgelegt werden, wie es bereits für die Ermittlung der Emissionsgrenzwerte (in der Strahlenschutzverordnung oder auch in der sog. TA-Luft und der sog. TA-Lärm⁵⁰⁾) geschehen ist. Eine solche Verordnung könnte ein — nach Anlagentypen differenziertes und an charakteristischen Problem- und Fragestellungen orientiertes — Grundmuster enthalten. Von dem behördlichen Nachfragerecht bräuchte dann in der Regel nur noch im Hinblick auf atypische Besonderheiten des jeweiligen Vorhabens Gebrauch gemacht werden.

Bei der Normierung eines derartigen Grundmusters könnten insbesondere auch die bisherigen Erfahrungen mit typischen Unterlassungssünden der Antragsteller bei der Einreichung von Unterlagen berücksichtigt werden. Damit bliebe es in Zukunft nicht nur den Genehmigungsbehörden erspart, stets aufs neue grobe Informationsunterschlagungen hinnehmen zu müssen; es bliebe vielmehr vielfach auch den potentiellen Einwendern erspart, die Genehmigungsbehörden selbst noch im Elementarsten an ihr Nachfragerecht erinnern zu müssen — an ein Recht übrigens, dem im Zeichen des konstitutionellen Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) auch eine Nachfragepflicht entspricht. Insgesamt gesehen würde eine derartige Ausformung des Antragsverfahrens dem potentiell Betroffenen jedenfalls in aller Regel weit bessere Informationschancen einräumen, als sie ihm bislang zur Verfügung stehen, zumal man ihm kaum zumuten kann, einen Teil seiner Freizeit der Überwachung der beamteten Hüter des Gemeinwohls zu opfern.

⁴⁶⁾ Vgl. Breuer, Die Entwicklung des Atomrechts 1974—1976, a. a. O., S. 1127.

⁴⁷⁾ Es handelt sich dabei um den sog. Fachlichen Entwicklungsplan „Kraftwerksstandorte“ vom 6. 7. 1976, der nach der (in § 26 Abs. 4 BaWüLPIG vorgesehenen) Beratung im Landtag gemäß § 27 Abs. 1 BaWüLPIG durch eine Rechtsverordnung der baden-württembergischen Landesregierung vom 6. 7. 1976 für rechtsverbindlich erklärt wurde. Vgl. auch Blümel, a. a. O., S. 310. Die Zahl der in diesem baden-württembergischen Standortsicherungsplan enthaltenen Standorte überschreitet die Zahl der von der Landesregierung für erforderlich erachteten Standorte um etwa das Dreifache (Nachweise bei Blümel, a. a. O.). Damit sind die Voraussetzungen für eine echte Alternativplanung gegeben.

⁴⁸⁾ Ebenso das Memorandum des Bayer. Städteverbandes, a. a. O., S. 7.

⁴⁹⁾ Vgl. auch hierzu Blümel, a. a. O., S. 310 ff.

⁵⁰⁾ Zur Problematik dieser normativen Konkretisierungen des — durchaus nicht offenkundigen — Standes der (Wissenschaft und) Technik vgl. des näheren oben, S. 25 ff.

Ein im Zusammenhang mit der Erörterung der Antragsprozedur noch zu erwähnendes Sonderproblem ist der aus Ökologenkreisen für den Bau von Atomkraftwerken nachdrücklich geforderte *Bedarfsnachweis*.

Die Forderung nach Einführung einer Rechtspflicht zum Bedarfsnachweis erscheint sowohl unter rechtstheoretischen als auch unter rechtssoziologisch-pragmatischen Gesichtspunkten gerechtfertigt. Rechtstheoretisch deshalb, weil sowohl die — atomrechtliche Genehmigungen erteilenden — Verwaltungsbehörden als auch die — diese Genehmigungen überprüfenden — Verwaltungsgerichte an das (das gesamte öffentliche Recht beherrschende) Verhältnismäßigkeitsprinzip gebunden sind. Im Zeichen des Verhältnismäßigkeitspostulats haben sowohl die Genehmigungs- als auch die Kontrollbehörden zu prüfen, ob der mit der Errichtung und dem Betrieb derart problematischer Anlagen verbundene Gefährdungseingriff⁵¹⁾ in das Grundrecht der betroffenen Bürger auf Erhaltung ihres Lebens und ihrer körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 GG) nicht durch überwiegende Gemeinwohlinteressen gerechtfertigt erscheint, sowie auch — sofern ersteres bejaht werden sollte —, ob nicht dieselben Gemeinwohlinteressen auch durch einen Gefährdungseingriff geringerer Intensität befriedigt werden könnten. Um nun diese — im Zeichen der Wesensgehaltsschranke des Art. 19 Abs. 2 GG wie auch des Prinzips der Gesetz- und Rechtmäßigkeit der Verwaltung und Rechtsprechung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG gebotene — Prüfung durchführen zu können, bedürfen sowohl die administrativen Genehmigungs- wie die judikativen Kontrollbehörden entsprechender Unterlagen. Aufgrund mehr oder weniger vager Behauptungen über die gegenwärtige oder künftige (Energie-)Bedarflage läßt sich diese konkrete Verhältnismäßigkeitsprüfung jedenfalls nicht durchführen. Es bedarf vielmehr in jedem einzelnen Fall des Nachweises, daß gerade das hier und jetzt beantragte Kraftwerk zur Deckung eines dringenden, anderweitig nicht zu deckenden Energiebedarfs gebaut werden muß. Nur so vermögen die mit atomrechtlichen Genehmigungen oder der Anfechtung derartiger Genehmigungen befaßten Beamten ihrer Rechtspflicht zu genügen.

Diese rechtstheoretische Begründung der Notwendigkeit eines Bedarfsnachweises wird aber

⁵¹⁾ Auch die Begründung eines Gefährdungstatbestandes ist als (potentieller) Eingriff im Sinne von Art. 2, Abs. 2, S. 1 GG zu werten. Vgl. dazu etwa BGHST, Bd. 4, S. 375 ff. (Verfassungsmäßigkeit des Impfgesetzes) sowie auch die Entscheidung des OVG Münster vom 20. 2. 1975 — VII A 911/69 — (Würgassen-Urteil), S. 33 ff.

auch durch rechtssoziologische bzw. rechtspragmatische Erwägungen gestützt. Die Erfahrung zeigt, daß atomrechtliche Genehmigungen sozial nur noch schwer durchsetzbar sind, daß sie stets politisch bekämpft, rechtlich angefochten und letztlich einer (verwaltungs-)gerichtlichen Prüfung unterzogen werden⁵²⁾. Angesichts des aus diesem rechtssoziologischen Befund ablesbaren Plausibilitätsdefizits des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens wäre eine Erhöhung der Transparenz gerade dieses Verfahrens im Interesse aller Beteiligten dringend geboten. Kein Verdacht erbittert die Gegner der Atomenergie in Wissenschaft und Politik mehr als die (Hypo-)These, daß der behauptete Energiebedarf (im Sinne einer nicht empirisch ablesbaren, sondern allenfalls normativ bestimmbaren Größe⁵³⁾ überhaupt nicht bestehe. Kein Argument trifft die Befürworter der Atomenergie in Wirtschaft und Politik schneidender als die (Hypo-)These, die Antragsteller befriedigten keinen objektiv feststellbaren Sozialbedarf, sondern lediglich ihr subjektives Gewinnstreben — und dies auf Kosten der Volksgesundheit.

Die Einführung einer Rechtspflicht zum Bedarfsnachweis würde mithin das allseitige Informationsniveau und die allseitige Transparenz sowohl des atomrechtlichen Genehmigungs- als auch des atomrechtlichen Anfechtungsverfahrens in unverkennbarer Weise fördern. Sie würde alle Beteiligten — Antragsteller und Einwender wie auch Genehmigungs- und Kontrollbehörden — zwingen, ihre Bestrebungen und Entscheidungen auf einer differenzierteren Informations- (und damit auch Optimations-)Grundlage zu überdenken. Die Festschreibung des Förderungszwecks in § 1 Ziff. 1 AtG kann im Zeichen der vorweg angestellten verfassungsrechtlichen Überlegungen ohnedies keinen Bestand haben, was im übrigen auch durch die im Würgassen-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 1975 vorgenommene Priorisierung des Schutzzwecks (§ 1 Ziff. 2 AtG) indiziert wird⁵⁴⁾. Diese Priorisierung ist ein erster — wenn auch dogmatisch eher unbeholfener — Schritt in die richtige Richtung. Eine dogmatisch „saubere“ Lösung könnte nur durch den Verzicht des Atomgesetzes auf die Nennung pauschaler Zwecke erreicht werden. Die Ziel- und Zweckbestimmung allen staatlichen Handelns wird durch die Verfassung normiert. Und zu deren

⁵²⁾ Vgl. dazu ausführlich Mayer-Tasch, Kernenergie und Bürgerprotest, in: Amery/Mayer-Tasch/Meyer-Abich, Energiepolitik ohne Basis, a. a. O., passim.

⁵³⁾ Vgl. dazu a. a. O., S. 10 ff.

⁵⁴⁾ Vgl. dazu das Urteil des BVerwG vom 16. 3. 1972 (I. C. 49.70), S. 18.

Konkretisierung im Bereich des Atomrechts vermag der Bedarfsnachweis in der Tat einen bedeutsamen Beitrag zu leisten. Er erhöht das allseitige Informations- und Optimationsniveau und könnte damit durchaus auch zu einer Beruhigung der aufgewühlten energiepolitischen Szenerie führen — sei es durch eine Abschwächung des weitverbreiteten Bürgerprotestes wider die gegenwärtigen energiepolitischen Prioritäten, sei es durch die Förderung der Einsicht in deren mangelnde rationale Basis.

Die Unumgänglichkeit der gesetzgeberischen Begründung einer Rechtspflicht zum Bedarfsnachweis läßt sich nicht zuletzt auch aus der Tatsache ablesen, daß eine ganze Reihe von Verwaltungsgerichten inzwischen dazu übergegangen sind, die allgemeinen Bedarfsprognosen im Rahmen atomrechtlicher Anfechtungsverfahren einer kritischen Prüfung zu unterziehen⁵⁵⁾. Die hierin zum Ausdruck kommende Plausibilitätslücke atomrechtlicher Genehmigungsentscheidungen muß zwangsläufig auf deren verfahrensrechtlichen Voraussetzungen zurückwirken. In den USA hat die Atomenergiebehörde (AEC) bereits 1973 den hier empfohlenen Kurs eingeschlagen⁵⁶⁾ und in der Schweiz steht man im Begriff, ihn auch gesetzlich festzuschreiben. Art. 3, Abs. 1, Buchstabe b des Novellierungsentwurfs zum schweizerischen Atomgesetz vom 23. Dezember 1959 sieht vor, daß Atomkraftwerke künftig nur mehr gebaut werden können, wenn ein konkreter Bedarfsnachweis für die jeweils geplante Anlage erbracht wird. Nach der Regierungsvorlage zählt der Bedarfsnachweis zu den Voraussetzungen der von der Regierung für jedes Einzelvorhaben zu erteilenden Rahmenbewilli-

gung, die mithin neben dem Standort und dem technischen Konzept auch die sozioökonomische Notwendigkeit des Projekts zu bestätigen hat⁵⁷⁾. Die Verfasser des Entwurfs gehen nämlich von einem tendenziell normativen Bedarfsbegriff aus — von einem Bedarfsbegriff, der die Alternativen der Energieerzeugung wie der Energieersparnis gleichermaßen mitumschließt⁵⁸⁾. Daß diese Bereitschaft zur normativen Objektivierung des Bedarfsbegriffes auch für sie am Rubikon der Gefährdung des (nicht problematisierten) gegenwärtigen „Lebensstandards“ endet⁵⁹⁾, wird man eher dem für eine echte ökopolitische Wende noch nicht (ganz) reifen Zeitgeist als ihnen selbst anlasten dürfen. Auch mit einem derart begrenzten Vorschlag erheben sie sich zur umweltrechtlichen Avantgarde.

Sollte die Bundesrepublik diesem — durchaus nachahmenswerten — Beispiel der Schweiz folgen, so müßten die in § 2 Abs. 2 AtG genannten Genehmigungsvoraussetzungen um das Erfordernis des konkreten Bedarfsnachweises und § 3 Abs. 1 AtVfV um die Bestimmung der zur Erbringung dieses Nachweises erforderlichen Unterlagen ergänzt werden. Daß nicht zuletzt auch die Festlegung der im einzelnen unzureichenden Unterlagen (sowohl im Hinblick auf deren normative Standardisierung wie auch im Hinblick auf jeden Einzelfall) erhebliche Probleme aufwerfen würde, ist unverkennbar. Da jedoch die verfassungsrechtliche Synchronisation des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens ohne derartige Vorkehrungen in der Zukunft weniger als je zuvor möglich erscheint, wird man die mit der Lösung der ihnen immanenten Probleme verbundene Mühe nicht scheuen dürfen.

3. Eine derartige Verbesserung der Informationschancen der Betroffenen wäre selbstverständlich auch von einer potentiellen Reform der bestehenden Vorschriften über die „*öffentliche Bekannmachung*“ des Auslegungsverfahrens zu erwarten. Wichtig wäre in diesem Zusammenhang vor allem, daß die Veröffentlichung des Vorhabens den Schleierfängen des Kleingedruckten entrissen würde. Auch diese Forderung beruht auf der Überlegung, daß es dem potentiell Betroffenen nicht zuzumuten ist, unaufhörlich auf der Lauer zu liegen und — mit viel Zeit und einer extrastarken Lesebrille ausgestattet — unter dem Wust kleingedruckter Zwangsversteigerungshinweise und

⁵⁵⁾ Vgl. etwa OVG Lüneburg, in: BVBl 1975, S. 190 ff. (195), VG Freiburg, in: BVBl 1975, S. 346, VGH München, in: BVBl 1975, S. 205 f., und VG Schleswig, in: NJW 1977, S. 644. Vgl. auch schon BVerwG vom 16. 3. 1972, in: DVBl 1972, S. 680 f. Mit nicht überzeugender Begründung kritisch zur verwaltungsgerichtlichen Prognosekontrolle: Schmitt Glaeser, Planende Behörden, protestierende Bürger und überforderte Richter, in: Der Landkreis 1976, S. 442 ff. (446 f.), sowie Siegfried Breuer, Die Entwicklung des Atomrechts 1974 bis 1976, in: NJW 1977, S. 1128, und: Legislative und administrative Prognoseentscheidungen, in: Der Staat 1977, S. 21 ff. (31 ff.).

⁵⁶⁾ Vgl. dazu Mahlmann, Grundzüge, neue Entwicklungen und ausgewählte Fragen des Genehmigungsverfahrens für Kernenergieanlagen in den Vereinigten Staaten von Amerika, verglichen mit dem deutschen Recht, in: Rudolf Lukes/Lothar Vollmer/Wilfried Mahlmann, Grundprobleme zum atomrechtlichen Verwaltungsverfahren, Heidelberg 1974, S. 68 ff. (119 f.). — Mahlmann lehnt übrigens die Einführung einer Rechtspflicht zum Bedarfsnachweis für die Bundesrepublik Deutschland (mit wenig überzeugender Begründung) ab (a. a. O., S. 120 f.).

⁵⁷⁾ Vgl. S. 46, 60, der Botschaft über die Ergänzung des Atomgesetzes 77.053 vom 24. 8. 1977. Vgl. auch Art. 1 des Entwurfs, a. a. O., S. 59.

⁵⁸⁾ Vgl. a. a. O., S. 11 ff., 39 ff.

⁵⁹⁾ Vgl. a. a. O., S. 15.

dergleichen auch noch nach Hinweisen auf umweltrelevante Genehmigungsverfahren zu forschen.

4. Ähnliches gilt aber schließlich auch für die Verlängerung der *Auslegungsfristen* von bislang zwei auf drei Monate, wie sie vor kurzem — nach amerikanischem Vorbild — vom schweizerischen Bundesrat für die Standort-(rahmen)bewilligung als Gesetzesvorlage beschlossen wurde⁶⁰). Eine derartige Verlängerung der Auslegungsfristen könnte die zuvor skizzierten negativen Implikationen der überkommenen Fristenregelung zumindest teilweise neutralisieren. Die Verringerung der Planungs- und die Verlängerung der Ausführungsphase umweltrelevanter menschlicher Hervorbringungen ist eine für die Neuzeit charakteristische Entwicklung. Auf ihr Schuldkonto gehen viele negative Begleiterscheinungen der Moderne. Daß die hier empfohlene Verlängerung der Auslegungsfristen in diesem Sinne ein wichtiger Schritt zurück wäre, liegt auf der Hand. Eine Auslegungsfrist von drei Monaten würde jedenfalls den Informationsinteressen der Öffentlichkeit (und damit mittelbar auch den Optimationsinteressen der Allgemeinheit) Rechnung tragen, ohne die Entfaltungsinteressen des Antragstellers über Gebühr zu beeinträchtigen.

5. So unverkennbar die Dringlichkeit der bislang genannten Reformvorschläge sein mag, so unverkennbar ist auch, daß die Revision der überkommenen *Gutachterpraxis* das Kernstück einer jeden Reform umweltrechtlicher Genehmigungsverfahren abgeben müßte. Als unverzichtbare Grundlage jeder behördlichen Genehmigungsentscheidung für umweltrelevante Anlagen kommt der — von unmittelbaren oder mittelbaren sozialen Rücksichten unabhängigen — Objektivität und wissenschaftlichen Qualität der von den Genehmigungsbehörden eingeholten Gutachten die größte Bedeutung zu. Daß die Erfüllung dieser beiden Grunderfordernisse einer gemeinwohlorientierten Gutachterpraxis im Zwielflicht der bisherigen Erfahrungen nicht als gesichert gelten kann, wurde bereits betont. Überlegungen zur Überwindung der mannigfachen Zufälligkeiten der gegenwärtig vorherrschenden Gutachterpraxis werden daher auch schon seit geraumer Zeit angestellt.

⁶⁰) So Art. 5 der Vorlage. (Zu Text und Begründung vgl. Botschaft über die Ergänzung des Atomgesetzes 75.053 vom 24. 8. 1977, S. 48, 60.)

Zum amerikanischen Vorbild vgl. Mayer-Tasch, Umweltrecht und Umweltpolitik, a. a. O., S. 40. Eine Verlängerung der Auslegungsfrist (für Antragsunterlagen und Gutachten) wird auch von der SPD erwogen. Vgl. Forum Energie. Ein Diskussionsleitfaden, Bonn, März 1977, S. 84.

Ein besonders überzeugendes Reformmodell präsentiert der sog. „Wiedenfesler Entwurf“, der im Februar 1973 auf einer Arbeitstagung der Evangelischen Akademie Baden erarbeitet wurde. Er befaßt sich sowohl mit der Auswahl der Gutachter als auch mit dem Inhalt der Gutachten⁶¹).

Was zunächst die Gutachterausswahl anbetrifft, so enthält der Wiedenfesler Entwurf den Vorschlag, sämtliche Verfahrensbeteiligten an der Auswahl zu beteiligen. Es würde dies konkret bedeuten, daß sowohl der Antragsteller als auch die von Umweltbelastungen (potentiell) Betroffenen einen oder mehrere Gutachter benennen könnten, die dann von der Genehmigungsbehörde auf Staatskosten zur Begutachtung herangezogen würden. Im Zeichen der gegenwärtig zu beobachtenden Masseneinwendungen müßte das Benennungsrecht der Betroffenen wohl repräsentativ ausgeübt werden. Da sich jedoch heute zumeist ein oder mehrere Umweltverbände zum Wortführer des Protestes gegen die Errichtung von Atomkraftwerken aufschwingen, dürfte diese Bündelung kaum ernsthaften Schwierigkeiten begegnen. Im übrigen bliebe es der Genehmigungsbehörde selbst unbenommen, von sich aus noch einen oder mehrere weitere Gutachter zu befragen.

Eine derartige Erstellung von Parallelgutachten wäre sehr viel vorteilhafter als die gegenwärtige Praxis. Zum einen könnte man es sich dann ersparen, jeden Gutachter schon von vorneherein auf seine etwaige persönliche Verflechtung mit irgendwelchen sozialen, ökonomischen oder politischen Interessen zu überprüfen. Die zwangsläufige Konfrontation der Gutachten würde nämlich einen erheblichen Objektivitätsdruck ausüben, da die offene Gegenüberstellung wohl nicht zuletzt auch im unmittelbaren Vergleich die Hintergründe der jeweiligen Thesen aufscheinen ließe. Zum zweiten würde die zu erwartende Gegenüberstellung aber aller Voraussicht nach auch einen nicht unerheblichen Qualitätsdruck ausüben, da nach Vorlage der Gutachten das Gewicht der vorgelegten Daten und Schlüsse offen gegeneinander abgewogen werden könnte. Überdies würden die (häufig durchaus nicht mit überragendem Sachverstand ausgestatteten) Genehmigungsbehörden durch eine derartige Gutachterausswahl aber auch ganz erheblich entlastet werden, da sie nunmehr ohne weiteres davon ausgehen könnten, daß die bedeutsamsten Positionen und Gegenpositionen sachverständig in das Verfahren eingebracht werden.

⁶¹) Vgl. zum folgenden den „Wiedenfesler Entwurf“, S. 6 ff. passim.

Bei dieser Hervorhebung der Vorteile einer potentiellen Reform der Gutachterausswahl wird allerdings als selbstverständlich vorausgesetzt, daß die eingeholten Gutachten dann auch tatsächlich allen Verfahrensbeteiligten zur Einsichtnahme offenstehen. Ohne den Abschied von der — gerade im Bereich der Gutachterpraxis besonders informations- und optimierungshemmenden — Arkanpolitik tradierter Prägung wäre auch diese Reform der Gutachterausswahl wenig erfolgversprechend.

Nicht minder bedeutsam als die (inzwischen auch von einem Diskussionsleitfaden der SPD als erwägenswert apostrophierten⁶²⁾ Vorschläge des Wiedenfelser Entwurfs zu einer Reform der Gutachterausswahl sind jedoch auch seine Vorschläge zur inhaltlichen Ausgestaltung der Gutachten. Wenn bei der kritischen Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Gutachterpraxis gesagt wurde, daß nicht nur die übliche Auswahl der Gutachter, sondern auch der übliche Inhalt der Gutachten ein hohes Maß an Zufälligkeit aufweise, so muß sich die rechtspolitische Bemühung auf die Frage konzentrieren, auf welche Weise dieser Zufälligkeit begegnet werden kann. Und gerade auch zur Beantwortung dieser Frage hat der Wiedenfelser Entwurf einen wertvollen Beitrag geleistet.

Wichtigster Programmpunkt nämlich ist die vorgängige Einigung sämtlicher Verfahrensbeteiligten (einschließlich der vorgesehenen Gutachter) auf einen Fragenkatalog. „Dieser Katalog“, so heißt es in dem Entwurf, „soll ... alle Fragen umfassen, die irgendeinem der Beteiligten wesentlich erscheinen ... Der wesentliche Inhalt ... soll in einem öffentlichen Hearing ... erarbeitet werden. Der Fragenkatalog soll veröffentlicht werden und von jedem Bürger ergänzt werden können.“⁶³⁾ Ebenso wie für die Bestimmung der vom Antragsteller einzureichenden Unterlagen könnte auch zur Vereinfachung dieses Verfahrens ein anlagetypisches Grundmuster entworfen werden. Bei der Erarbeitung der jeweiligen Fragenkataloge könnten sich die Verfahrensbeteiligten dann in der Regel auf die anlagenspezifischen Fragestellungen des betreffenden Projekts beschränken.

Die Vorteile einer derartigen Vorformung des jeweiligen Inhalts der Gutachten liegen auf der Hand. Sie ermöglichen zum einen eine weitgehende Vergleichbarkeit (und damit auch Überprüfbarkeit) der verschiedenen Gutachten

und garantieren zum anderen eine optimale Erschließung des durch die jeweils beantragten Anlagen eröffneten Problemfelds. Sie sichern mithin sowohl den potentiell Betroffenen als auch den Genehmigungsbehörden ein Höchstmaß an (weitgehend objektivierbarer) Information und schafft damit auch die Voraussetzungen für eine echte behördliche Gemeinwohlentscheidung. Die Gefahr, daß bei einem derartigen Verfahren überflüssige Fragen in den Katalog Aufnahme finden (und damit das ganze Genehmigungsverfahren unnötig belasten) werden, wiegt gering im Vergleich zu der Chance, daß auf diese Weise eine Klärung aller entscheidungswichtigen Fragen gelingen kann.

6. Eine im skizzierten Sinne erfolgte Reform des Antrags-, Bekanntmachungs-, Auslegungs- und Begutachtungsverfahrens würde — zumindest partiell — zugleich auch eine Reform des Erörterungsverfahrens vorbereiten, das nicht zuletzt unter erheblichen Informationsmängeln leidet.

Wenn eingangs gesagt wurde, daß den Beteiligten von den Genehmigungsbehörden nicht selten die Einsicht in vorliegende Fachgutachten verweigert wird, so sind neuerdings normative Ansätze zur Korrektur dieser wenig sachdienlichen Praxis feststellbar. Den bescheidensten Ansatz bietet § 6 Abs. 3 AtVfV, der vorsieht, daß die Genehmigungsbehörde Akteneinsicht „nach pflichtgemäßem Ermessen“ gewähren „kann“ (und damit lediglich die bisherige Rechtsprechung normiert⁶⁴⁾). Durch § 66 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 25. Mai 1976 wurde die Offenlegung schriftlicher Gutachten wenigstens zur Sollvorschrift erhoben. Verstärkt, zugleich aber auch relativiert wird diese Vorschrift jedoch durch § 29 Abs. 1 VwfG, der bestimmt, daß die zuständige Verwaltungsbehörde den jeweiligen Verfahrensbeteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gewähren hat, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Ganz abgesehen davon, daß auch hier wieder allein die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Erforderlichkeit erhebliche Rechtsunsicherheiten begründet, wird die Rechtspflicht zur Akteneinsicht auch noch durch § 29 Abs. 2 VwfG eingeschränkt. Nach dieser Bestimmung ist die Behörde zur Gestattung der Akteneinsicht nicht verpflichtet, „soweit durch sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der

⁶²⁾ Vgl. das „Forum Energie“, a. a. O. (in dem der Wiedenfelser Entwurf allerdings nicht ausdrücklich angesprochen wird.)

⁶³⁾ A. a. O., S. 10.

⁶⁴⁾ Vgl. Ferdinand O. Knopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, München 1976, S. 268 f. (mit entsprechenden Nachweisen).

Behörde beeinträchtigt, das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interesse der Beteiligten oder dritter Personen, geheimgehalten werden müssen“.

Auch diese — nicht nur allen Erfordernissen der Sprachästhetik, sondern auch dem rechtsstaatlichen Bestimmtheiterfordernis widersprechende — Einschränkung der allgemeinen Offenbarungsregel bietet wieder eine Fülle von Ansatzpunkten für legale Informationsunterschlagungen. Für die normative Neugestaltung (zumindest) der umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren ist daher der Wegfall aller unnötigen Informationsbarrieren und die Begründung eines subjektiven Rechtsanspruchs aller Verfahrensbeteiligten auf unbehinderte Akteneinsicht zu fordern — eines Rechtsanspruchs, der nur durch eine (sehr restriktiv zu haltende und zu handhabende) Staatssicherheits- und Betriebsgeheimnisschutzklausel eingegrenzt werden darf. Als flankierende Maßnahme müßte außerdem auch das Recht auf Vervielfältigung einzelner Aktenteile begründet werden⁶⁵⁾, da es den Verfahrensbeteiligten nicht zugemutet werden kann, eventuell äußerst vielschichtige Zusammenhänge im Gedächtnis zu behalten. Schon durch den Ausschluß oder die übermäßige Beschränkung des Vervielfältigungsanspruchs kann eine repressive Informationspolitik (mit schwerwiegenden Konsequenzen für die Verwirklichung des Gemeinwohls) betrieben werden.

Eine Verbesserung des Erörterungsverfahrens bisheriger Prägung ließe sich aber insbesondere auch aus der hier befürworteten Konzeption der Einholung von Parallelgutachten entwickeln.

Der zur Vorstrukturierung der einzelnen Parallelgutachten von den Verfahrensbeteiligten erarbeitete Fragenkatalog könnte zugleich auch der Vorstrukturierung des Erörterungsverfahrens dienen. Würde der Fragenkatalog zum Rückgrat des Erörterungsverfahrens werden, so ließen sich damit aller Voraussicht nach die beiden schwersten Mängel der bisherigen Erörterungspraxis ausgleichen: die Abhängigkeit der behandelten Themen von dem (mehr oder weniger zufälligen) Inhalt der einzelnen Einwendungen nämlich und die Verzer-

⁶⁵⁾ So auch treffend Alfred Rinken in seiner Stellungnahme auf dem Umweltforum 1977 (abgedruckt in: Aktuell: Umweltforum 1977, Bonn 1977, S. 81 (Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen).

rung des Erörterungs- zum bloßen Anhörungstermin. Die Vorgabe eines Katalogs von Fragen und die Vorlage von gutachtlichen Antworten auf diese Fragen würden es kaum mehr erlauben, die Einwender mit einer bloßen Anhörung abzuspeisen; sie würden vielmehr eine vergleichende Diskussion dieser Antworten geradezu herausfordern. Und eine — dieser roten Linie folgende — Diskussion würde wohl auch eine hinreichende Grundlage für jegliche Genehmigungsentscheidung abgeben.

Das — bei der Erörterung der Modalitäten der Gutachterbenennung bereits erwähnte — Problem der Bündelung von Masseneinwendungen stellt sich allerdings auch für das Erörterungsverfahren⁶⁶⁾. Im Interesse der Praktikabilität und Transparenz des Verfahrens wäre auch hier eine gewisse Bündelung der Argumentation erstrebenswert. Eine normative Ausgestaltung des Erörterungsverfahrens (wie sie vereinzelt ins Gespräch gebracht wird) müßte daher auch Vorkehrungen für die — eventuell nach Argumentationskreisen gegliederte — repräsentative Wahrnehmung des Erörterungsrechts treffen.

Zum Abschluß dieser Überlegungen zur Reform des Erörterungsverfahrens mag noch ein sehr bedeutsamer Vorschlag von Alfred Rinken⁶⁷⁾ aufgegriffen werden — der Vorschlag nämlich, die Leitung des Erörterungsverfahrens einer sachkundigen, jedoch in institutioneller Distanz zu allen Verfahrensbeteiligten stehenden Persönlichkeit anzuvertrauen.

Angesichts der — leider unübersehbaren — Tatsache, daß die bislang mit der Leitung der Erörterungsverfahren betrauten Vertreter der Genehmigungsbehörden die Einwender nur allzu häufig als mehr oder weniger lästige Störenfriede betrachten und diese Einschätzung dann auch auf die schon angedeutete Weise in die Strukturierung des Verfahrens einfließen lassen, würde eine derartige Neutralisierung der Verhandlungsleitung einen (im Sinne der angegebenen Reformziele) konstruktiven Beitrag zur Entspannung der meist ohnedies allzu gespannten Atmosphäre der Erörterungstermine leisten können.

7. Die Reform der (insbesondere) atomrechtlichen *Teilgenehmigungspraxis* schließlich müßte eine Verfahrenskonzentration anstreben, die allerdings wenig gemein hätte mit den üblichen Vorstellungen der Energiewirtschaft von einer „Straffung“ der atomrechtlichen Genehmigungsverfahren. Eine Verfahrenskonzen-

⁶⁶⁾ Vgl. auch Breuer, Die Entwicklung des Atomrechts 1974—1976, a. a. O., S. 1125.

⁶⁷⁾ Vgl. a. a. O. (Anm. 65), S. 82.

tration der hier angestrebten Art bräuchte keineswegs zu einer zeitlichen Verkürzung, wohl aber zu einer zeitlichen und sachlichen Koordination der einzelnen Teilgenehmigungen zu führen. Sie könnte etwa nach Art eines Planfeststellungsverfahrens erfolgen⁶⁸⁾, das die rechtliche Selbständigkeit der einzelnen Teilgenehmigungen unangetastet ließe. Eine derartige Zusammenfassung der einzelnen Verfahrensschritte würde die Genehmigungsbehörden einerseits einem heilsamen Koordinationszwang unterwerfen und andererseits zugleich auch von dem unheiligen Zwang befreien, die unzureichenden Koordinationsmöglichkeiten durch eine exzessive Auflagenpraxis⁶⁹⁾ auszugleichen.

Insgesamt gesehen wäre von einer Reform der Teilgenehmigungspraxis im hier vorgeschlagenen Sinne eine doppelte Verbesserung des Status quo zu erwarten: eine Erhöhung der analytischen Qualität der einzelnen Genehmigungsabschnitte nämlich und eine Verringerung der Gefahr volkswirtschaftlich unvertretbarer Fehlinvestitionen.

8. Die oben begründete Fragwürdigkeit der *sofortigen Vollziehbarkeitspraxis* indiziert nicht zuletzt die Tatsache, daß derartige Anordnungen (insbesondere im Rahmen des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens) immer häufiger von den Verwaltungsgerichten aufgehoben werden⁷⁰⁾. Diese Rechtssprechungstendenz der Verwaltungsgerichte bedeutet nicht zuletzt eine Anerkennung der grundrechtssichernden Funktion des vollen gerichtlichen Rechtsschutzes einschließlich der aufchiebenden Wirkung einzelner Rechtsmittel.

Eine gesetzgeberische Präzisierung der in § 80 Abs. 2 Ziff. 4 VwGO genannten Voraussetzungen, zumindest aber eine größere Zurückhaltung der Genehmigungsbehörden bei der Bejahung dieser Voraussetzungen, wäre mithin ein echter Beitrag zur Liberalisierung umweltrechtlicher Genehmigungsverfahren.

⁶⁸⁾ Wie es auch Lukes und Vollmer (in: Lukes/Vollmer/Mahlmann, Grundprobleme zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1974, S. 33 ff.), Blümel (Rechtsprobleme des Genehmigungsverfahrens — Standortwahl und -sicherung, in: 3. Deutsches Atomrechts-Symposium, 1975, S. 43 ff.) und Breuer (Die Entwicklung des Atomrechts 1974 bis 1976, a. a. O., S. 1125) fordern. Ebenso auch das Memorandum des Bayer. Städteverbandes, a. a. O., S. 8.

⁶⁹⁾ Dazu auch kritisch das Memorandum des Bayer. Städteverbandes, a. a. O., S. 6.

⁷⁰⁾ Vgl. u. a. die Beschlüsse des VG Schleswig vom 15. 12. 1976 (DVBl 1977, S. 219 ff.) und vom 9. 2. 1977 (DVBl 1977, S. 358 ff.) sowie auch den Beschluß des VG Koblenz vom 4. 2. 1977 (DVBl 1977, S. 360 ff.).

9. Wenn beim Aufriß der Grundlinien der Kritik am Status quo umweltrechtlicher Genehmigungsverfahren jene Kritik an der gegenwärtigen Fassung des Atomgesetzes verworfen wurde, die auf eine Verlagerung der Standortentscheidungskompetenz von den Länderministerien auf die Länderparlamente abzielt, so bedeutet dies noch nicht, daß das Verfahren der Standortfindung nicht reformierungsfähig wäre. Eine unter volksstaatlichen Vorzeichen wünschenswerte und unter rechtsstaatlichen Vorzeichen unbedenkliche Reform könnte insbesondere in der gesetzlichen Verpflichtung der Parlamente zur Aufstellung und Veröffentlichung von landesweiten Standort-sicherungsplänen bestehen.

Die Verpflichtung zur Standortsicherungsplanung würde den staatlichen Instanzen wenigstens für diesen Bereich die — angesichts des ökonomischen Engagements des Staats in der Energiewirtschaft allerdings auch nur formale — Initiativkompetenz zurückgeben und damit zugleich auch die Chancen einer landesplanerisch verantwortlichen Standortfindung erhöhen. Die aus diesem Planungsverfahren hervorgehenden Standortsicherungspläne könnten dann für die Genehmigungsverfahren einen (alternativ angelegten) Rechtsrahmen abgeben, der die konkreten Standortentscheidungen zumindest *de iure* nicht präjudiziert und mithin auch die überkommenen Rechtsschutzmöglichkeiten nicht tangiert. Angesichts der *faktischen* Vorwirkung der Standortsicherung wäre allerdings auch erwägenswert, die von der Umweltministerkonferenz vom 9. Februar 1976 geforderte⁷¹⁾ Beteiligung der Bevölkerung an der Standortplanung und -sicherung zu verwirklichen, die auf diese Weise zustande gekommenen Standortsicherungsentscheidungen für anfechtbar zu erklären und dafür die Standortgenehmigung im bisherigen Sinne fallen zu lassen — eine Alternative für die sowohl Rechtsstaatlichkeits- als auch Praktikabilitätserwägungen sprechen⁷²⁾.

Die erwähnte Beteiligung der Bevölkerung bei der Standortfindung könnte eventuell auch in Form eines regionalen Plebiszits erfolgen,

⁷¹⁾ Vgl. hierzu im selben Sinne ausführlich Blümel, Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke, a. a. O., S. 306 ff. passim.

⁷²⁾ Für diese Lösung mit Nachdruck Blümel, Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke, a. a. O., S. 319 ff., sowie auch schon Lukes/Vollmer, Ersetzung der Genehmigungsverfahren für kerntechnische Anlagen durch ein atomrechtliches Planfeststellungsverfahren, in: Lukes/Vollmer/Mahlmann, a. a. O., S. 21 ff. (46 ff.). Blümel plädiert im übrigen auch für eine Beteiligung des Bundes an der Standortsicherungsplanung der Länder — ein Plädoyer, das vor allem unter verteidigungspolitischen Aspekten überzeugen muß.

wie es die schweizerische Volksinitiative „zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen“ vom 20. Mai 1976 gefordert hat⁷³⁾ und wie es auch in umweltpolitisch engagierten Kreisen der Bundesrepublik Deutschland diskutiert wird. Die schweizerische Volksinitiative (die von der Berner Regierung inzwischen ablehnend kommentiert wurde⁷⁴⁾) fordert, daß die Konzessionierung von Atomkraftwerken von der „Zustimmung der Stimmberechtigten von Standortgemeinde und angrenzenden Gemeinden zusammen, sowie der Stimmberechtigten jedes einzelnen Kantons, dessen Gebiet nicht mehr als 30 km von der Atomanlage entfernt liegt“⁷⁵⁾, abhängig gemacht werden soll.

Über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und über die Zweckmäßigkeit einer entsprechenden gesetzgeberischen Innovation wird man rechten können. Nach der Rechtsauffassung des Verfassers wäre eine entsprechende Abänderung des Atomgesetzes auch dann durch Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG voll gedeckt, wenn die Abstimmung nicht nur als Meinungsbild, sondern vielmehr als echte Standortentscheidung konzipiert würde. Ginge man von der entgegengesetzten Auffassung aus, so könnten jedenfalls durch eine Verfassungsänderung die rechtlichen Voraussetzungen für eine entsprechende Modifikation des Atomgesetzes geschaffen werden.

Bedeutsamer als die Frage nach der konstitutionellen Legalität ist daher auch die Frage

Resümee

Daß die hier skizzierten Vorschläge und Überlegungen zur Reform umweltrechtlicher Genehmigungsverfahren zu einer durchgängigen Verbesserung der Informations- und Koordinationschancen aller Verfahrensbeteiligten und damit im Ergebnis auch zu einer durchgängigen Verbesserung der Interessenausgleichschancen führen könnten, bedarf nach all dem Gesagten kaum mehr besonderer Betonung. Abschließend zu betonen bleibt, daß die Verfolgung dieser Grundlinien der Reform zugleich auch einen Beitrag zur Demokratisierung und Liberalisierung umweltrechtlicher Genehmigungsverfahren umschließen würde.

⁷³⁾ Vgl. die Botschaft 77.054 vom 24. 8. 1977 über die Volksinitiative „zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen“, S. 39 f. und passim.

⁷⁴⁾ Vgl. a. a. O., passim.

⁷⁵⁾ So der Wortlaut des nach Art. 1 Abs. 2 der Initiative zu ergänzenden 4. Absatzes von Art. 24 *quinquies* der schweizerischen Bundesverfassung.

nach der konstitutionellen Legitimität einer solchen Maßnahme. Auch darüber, wieweit das nach unserer Verfassungsordnung vorherrschende Repräsentationsprinzip durch die Integration plebiszitärer Willensbildungsverfahren ergänzt bzw. begrenzt werden sollte, wird man mit guten Gründen unterschiedlicher Meinung sein können. Eines allerdings scheint unzweifelhaft zu sein: daß nämlich plebiszitären Entscheidungen bei Fragen von hoher soziopolitischer Sprengkraft ein ebenfalls hoher Befriedigungswert zukommt. Und daß es sich gerade bei der atomaren Kontroverse um eine derartige Frage handelt, kann kaum zweifelhaft sein⁷⁶⁾. Ganz abgesehen aber von diesem — im Zeichen der Ordnungslegitimität zu deutenden — Aspekt, steht auch die Auswirkung einer derartigen Integration eines plebiszitären Elementes auf die sonstigen Legitimitätsaspekte atomrechtlicher Genehmigungsentscheidungen in Frage. Wenn man etwa bedenkt, daß nach einer Infratest-Umfrage aus dem Jahre 1977 (auch) jeder dritte *Befürworter* der Atomenergie Bedenken gegen den Bau eines Atomkraftwerkes in seiner eigenen Region hätte⁷⁷⁾, so wird man sich fragen müssen, ob nicht gerade Volksabstimmungen die Doppelbödigkeit der sozialen Akzeptanz (und damit letztendlich auch der Legitimität) gewisser repräsentativer Entscheidungen bloßlegen und auf diese Weise — über ihre unmittelbaren Folgen hinaus — auch mittelbar einen demokratischen Optimierungseffekt ausüben könnten.

Einen Beitrag zur Demokratisierung des Verfahrens würde die Reform deshalb leisten, weil die Möglichkeit zur unmittelbaren Teilnahme der betroffenen Bürger an den in Frage stehenden Willensbildungsverfahren durchgängig erweitert würde⁷⁸⁾. Und einen Beitrag zur Liberalisierung des Verfahrens würde eine diesen Grundlinien folgende Reform vor allem deshalb leisten, weil sie dem — im ökologischen Kontext fundamental bedeutsamen — Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit im Geflecht divergierender, rechtlich

⁷⁶⁾ Vgl. dazu ausführlich Mayer-Tasch, Kernenergie und Bürgerprotest, in: Amery/Mayer-Tasch/Meyer-Abich, a. a. O., S. 7 ff.

⁷⁷⁾ Die Ergebnisse der Umfrage sind abgedruckt in: Der Spiegel 1977, Heft 8, S. 163 ff. (164). Gegen den Bau von Atomkraftwerken sprechen sich danach 43 % der Befragten aus, für den Bau 53 %. Von den letzteren hätten 34 % Bedenken gegen ein Kraftwerk in ihrer Nähe.

geschützter Interessen bessere Behauptungschancen einräumt, als dies im Zeichen der bisherigen normativen und faktischen Ausgestal-

⁷⁸⁾ Nicht überzeugen kann die — von ihm mehrfach betonte — These Blümels (Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke, a. a. O., S. 305, mit weiteren Nachweisen), daß die Forderung nach Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen sich nicht auf das Demokratieprinzip stützen könne. Daß das Grundgesetz aus Praktikabilitäts-erwägungen den Vorrang mittelbarer Teilhaberformen statuiert, vermag nichts daran zu ändern, daß das Demokratieprinzip ungeachtet seiner Ausdifferenzierung dem Ideal der unmittelbaren Selbstregierung verhaftet bleibt und daher auch eine möglichst weitgehende Mitwirkung des Bürgers an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten empfiehlt. Diese möglichst weitgehende Mitwirkung an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten ist aber im übrigen keinesfalls nur im Hinblick auf das Ideal der unmittelbaren Demokratie zu sehen; sie dient auch der Sinnerfüllung

der umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren der Fall war und ist.

Insbesondere die — im Hinblick auf die verfassungsrechtlich verankerte Wesensgehaltsgrenze eines jeden Eingriffs in dieses sog. Muttergrundrecht bedeutsame — Verhältnis-mäßigkeitsprüfung (die letztendlich stets in eine umfassende Chancen- und Risikenabwägung mündet) ließe sich mit Hilfe des hier präsentierten Instrumentariums eines reformierten Genehmigungsverfahrens sehr viel umfassender und damit auch befriedigender durchführen.

der mittelbaren Demokratie, soweit die Sphären der Entscheidungsvorbereitung und der Entscheidung (sverantwortung) klar unterscheidbar bleiben. Vgl. zu diesem Problemkreis des näheren Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung, a. a. O., S. 67 ff. und passim.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Aspekte einer längerfristigen Umweltpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/78, S. 3—19

Umweltpolitisch gesehen sind wir in der Zukunft in zweifacher Weise bedroht: zum einen durch die realen Gefahren, die aus ungelösten Problemen in den bekannten Umweltbereichen, vor allem aber aus der noch weitgehend unbekanntem Gefahrenquelle „Umweltchemikalien“ und aus der fortschreitenden Zerstörung von Ökosystemen erwachsen, zum andern durch politische Fehleinschätzungen, die die politische Stabilität unserer Gesellschaft in Frage stellen könnten.

Für den ersten Problembereich hat der Rat die Einwirkung der Umweltchemikalien auf das Wasser, die Luft und die Lebensmittel abgeschätzt und die Gefährdung des Menschen, der Ökosysteme, des Klimas sowie der Troposphäre zu bestimmen gesucht. Die Ökosysteme werden darüber hinaus erheblich belastet durch Nutzungsänderungen, die als die entscheidende Ursache für den fortschreitenden Artenschwund bei Pflanzen und Tieren angesehen werden müssen.

Intensiv widmet sich der Rat den ökonomischen und gesellschaftlichen Randbedingungen der Umweltpolitik. Ausgehend von der erwarteten Bevölkerungsentwicklung, skizziert er die engeren und weiteren politischen Rahmenbedingungen, untersucht die Auswirkungen verschiedener energiewirtschaftlicher Strategien auf die Umwelt und die Chancen für internationale Abkommen zur Eindämmung der erwarteten Gefahren.

Ein Blick auf die höchst kontroverse Einschätzung des Beitrags der Technologie für die Lösung der Umweltprobleme in der Bevölkerung zeigt, daß die realen Bedingungen der Umweltpolitik mehr und mehr von Meinungen und Verhaltensweisen bestimmt werden. Umweltschutz muß zu Änderungen der traditionellen Investitions- und Konsumgewohnheiten führen und erfordert — wenn die hiermit verbundenen Zielkonflikte nicht zu einer Legitimationskrise führen sollen — eine Politik mit starker und für die Bevölkerung transparenter Programmorientierung. Ohne eine solche Politik könnten die Umweltprobleme die allgemeine Übereinkunft über grundlegende Zielvorstellungen brüchig werden lassen.

Peter Cornelius Mayer-Tasch: Das umweltrechtliche Genehmigungsverfahren. Rechtspolitische Überlegungen zu einer Demokratisierung und Liberalisierung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/78, S. 20—38

Im Hinblick auf die soziopolitischen Auswirkungen der ökologischen Krise sind die Modalitäten der behördlichen Genehmigungsverfahren in ständig wachsendem Maße zu einem Politikum geworden. Ein gut Teil der Erbitterung, die unzufriedene Umweltschützer auf die Straße und in die Gerichtssäle treibt, geht auf das Schuldkonto der gegenwärtigen Genehmigungspraxis.

Die umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren gegenwärtiger Prägung leiden unter einer ganzen Reihe von (wechselseitigen) Informations- und Kommunikationsmängeln, die die Tauglichkeit dieser Verfahren als Optimationsbasis der Genehmigungsentscheidungen ernsthaft in Frage stellen. Diese Mängel lassen sich von der Antragsprozedur und der der Bekanntmachung über die Begutachtungs- und Erörterungspraxis bis hin zur Teilgenehmigungs- und sofortigen Vollziehbarkeitspraxis verfolgen. Ihre Behebung setzt einen durchgängigen Ausbau der Informations- und Kommunikationsstrukturen im Rahmen der einzelnen Verfahrensabschnitte voraus.

Eine im aufgezeigten Sinne durchgeführte Reform würde sowohl eine Demokratisierung als auch eine Liberalisierung der umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren umschließen. Einen Beitrag zur Demokratisierung des Verfahrens würde die Reform deshalb leisten, weil die Möglichkeit zur unmittelbaren Teilhabe der betroffenen Bürger an den in Frage stehenden Willensbildungsverfahren durchgängig erweitert würde. Und einen Beitrag zur Liberalisierung des Verfahrens würde eine diesen Grundlinien folgende Reform vor allem deshalb leisten, weil sie dem — im ökologischen Kontext fundamental bedeutsamen — Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit im Geflecht divergierender rechtlich geschützter Interessen bessere Behauptungschancen einräumt, als dies im Zeichen der bisherigen faktischen Ausgestaltung der umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren der Fall war und ist.