

Probleme des Umweltrechts

I. Problemaufriß

a) Als vor ungefähr einem Jahrzehnt die Erkenntnis in das allgemeine Bewußtsein drang, daß aus unserer Art und Weise des Umgangs mit der natürlichen Umwelt und ihren Elementen aktuelle Gefährdungen der individuellen wie der gesellschaftlichen Existenz zu erwachsen drohten, wurde auch der Ruf nach dem Recht und nach dem Gesetzgeber laut, um diesen Gefährdungen zu begegnen. Zwar gab es bereits Recht, das das Verhalten der Menschen gegenüber der Natur lenken sollte. Aber es erwies sich inhaltlich als nicht hinreichend; es war zersplittert und lückenhaft; vor allem aber beruhte es auf weithin überholten Vorstellungen des Verhältnisses von Mensch und Gesellschaft zur Natur. Dieses Verhältnis geriet in eine Krise, die bis heute nicht gelöst ist. Eine grundlegende strukturelle Neugestaltung dieses Verhältnisses und damit des Rechts sowie seine inhaltliche Erweiterung erschienen notwendig. Der Ruf wurde gehört. Die Gerichte erweiterten teils kühn, teils vorsichtig den Anwendungsbereich des geltenden Rechts; der Gesetzgeber in Bund und Ländern erließ eine Fülle neuen Rechts. So ergingen neue Gesetze über Immissionsschutz, Gewässerschutz, Abfallbeseitigung, Natur- und Landschaftsschutz und -pflege, Ergänzungen der Raumordnungs- und Planungsgesetze und des Bundesbaugesetzes. Umweltrecht als Recht des Verhaltens des Menschen und der Gesellschaft in und zu seiner natürlichen Umwelt stand in den letzten 10 Jahren im Zentrum der Rechtspolitik auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts. Nur im Schul- und Hochschulwesen fanden ähnliche grundlegende neue Entwicklungen statt.

Das neue Umweltrecht wird aber gegenwärtig von zwei Seiten her in Frage gestellt. Zwar zeigten sich Erfolge, aber sie entsprachen doch nicht voll den Erwartungen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Sie liegen einerseits in der zu regelnden Materie selbst. Die Neuheit derselben, das Fehlen hinreichender personeller und sachlicher Voraussetzungen bei der Rechtsbildung wie bei der Umsetzung und dem Vollzug behindern ebenfalls die volle Wirksamkeit. Auf der anderen Seite brachte das neue Umweltrecht Schwierigkeiten in anderen Bereichen, insbesondere für die Ansiedlung neuer, Erweiterung, Änderung, Betrieb bestehender In-

Wachsendes Umweltbewußtsein und Rechtsentwicklung

dustriebetriebe, Kraftwerke etc. In den verschärften umweltrechtlichen Vorschriften wird mit ein Grund für die langsamere wirtschaftliche Entwicklung mit all ihren Nachteilen bis hin zur hohen Arbeitslosigkeit gesehen. So wurden Überlegungen angestellt, wie man den tatsächlichen oder angeblichen Nachteilen abhelfen könne, wie also das Umweltrecht, mit allerdings z.T. gegenläufigen Zielen geändert werden könne. Die einen drängen auf größere Wirksamkeit, die anderen auf Zurücknahme gewisser Härten. Es ist kein Geheimnis, daß gegenwärtig mehr der zweite Aspekt betont wird. Nicht nur Unternehmer, sondern auch Gewerkschaften und vor allem Regierungskreise drängen auf eine Entschärfung des Umweltrechts. Die Euphorie des Aufbruchs zu Beginn der 70er Jahre ist auch hier vorbei.

Die Schwierigkeiten des Rechts mit der Umwelt geben Gelegenheit darüber nachzudenken, was das Recht in diesem Bereich zu leisten vermag, inwieweit durch rechtliche Regelungen eine Verbesserung des Verhältnisses des Menschen zu seiner natürlichen Umwelt erreicht werden kann.

*Funktion des Rechts im
Umweltschutz*

b) Unter „Recht“ werden für diese Überlegungen sowohl abstrakte und generelle soziale Regeln menschlichen Verhaltens als auch konkret-individuelle Handlungsanweisungen verstanden, die wegen ihrer Setzung durch die dafür zuständigen Organe und die generelle Anerkennung durch die Adressaten verbindlich sind und deswegen auch gegen Widerstreben oder Abweichen in einem bestimmten staatlichen Verfahren durchgesetzt werden können. Ihre Funktion besteht darin, mögliche Konflikte bei der Verwirklichung von Zielen und Zwecken, Erfüllung von Interessen und Bedürfnissen durch generelle oder konkrete Handlungsanweisungen zu vermeiden oder doch eingetretene Konfliktsituationen in friedlicher Weise durch Entscheidungen nach bestimmten vorgegebenen Kriterien zu lösen. Dies geschieht, indem die Ziele und Zwecke des Handelns bewertet, diese für zulässig und jene für unzulässig erachtet werden. Dadurch kann Handeln in zulässiges und unzulässiges, also zu vermeidendes geschieden werden. Die jeweils richtigen, zutreffenden, jedenfalls akzeptablen Maßstäbe oder Kriterien dieser Bewertungen aufzufinden, stellt das zentrale Problem der Rechtsbildung dar; denn nur wenn das gelingt, können die Regeln auf allgemeine Anerkennung und damit Befolgung rechnen. Umweltrecht kann also die Erwartung, die Störung des Verhältnisses des Menschen und der Gesellschaft zur natürlichen Umwelt zu beseitigen und die daraus erwachsenden Gefahren zu vermeiden nur erfüllen, wenn die richtigen Kriterien zur Scheidung der zulässigen von den unzulässigen Zielen und Zwecken aufgefunden werden und damit das zulässige vom unzulässigen Handeln zu unterscheiden möglich wird.

„Recht“ zu schaffen ist nach unserer Verfassungsordnung zunächst Aufgabe des Gesetzgebers. Er stellt abstrakte und generelle Regeln auf; ihm obliegt es, die Kriterien für die Bewertung zulässigen oder unzulässigen, gesollten, erlaubten oder zu vermeidenden Handelns festzulegen. Dies ist der Inhalt der für den demokratischen Rechtsstaat grundlegenden Bindung aller staatlicher Gewalt an das Gesetz, seinen Vorbehalt und seinen Vorrang, insbesondere dort, wo dem Einzelnen für sein Verhalten Pflichten und Gebote auferlegt werden. In Stufen der Anwendung werden diese generellen Regeln konkretisiert, wird aus abstraktem und generellem Recht konkretes und individuelles Recht des Einzelfalles. Die Regelung des Einzelfalles ist insoweit „Recht“, wenn sie auf einem allgemeinen Rechtssatz beruht, aus ihm hergeleitet werden kann. Während traditionellerweise das Recht Beziehungen der Menschen untereinander und ihr Verhalten zueinander regelt, hat Umweltrecht zunächst das Verhalten des Einzelnen zu Sachen zum Gegenstand. Nur mittelbar ist das Verhältnis zum Menschen betroffen, wenn etwa Luft oder Wasserverschmutzung um der Gesundheit der Menschen willen vermieden werden soll. Die Vermeidung nachteiliger Wirkungen des Verhaltens gegenüber der Natur auf den Menschen und die Gesellschaft sind aber keineswegs alleiniger Maßstab der Regelung. Vielmehr sollen Natur und ihre Elemente in vielen wichtigen Bereichen um ihrer selbst willen geschützt und gehegt werden. Gerade hier hat ein Wandel der Auffassung unseres Verhältnisses zur natürlichen Umwelt eingesetzt. Es wird nicht mehr nur unter dem Gesichtspunkt der Nutzung betrachtet; es wird als ein eigenständiges Sein erkannt, dessen Bewahrung, Pflege und Entwicklung dem Menschen aufgegeben ist. Daraus erwächst die erste große Schwierigkeit für das Recht. Denn bevor angemessene Regelungen erlassen und dann auch befolgt und notfalls gegen Widerstreben durchgesetzt werden können, müssen Rechtssetzer wie Rechtsanwender wissen, wie die Zusammenhänge sich gestalten, wie dieses oder jenes Verhalten gegenüber der natürlichen Umwelt und ihren Elementen wirkt (II). Die zweite Schwierigkeit ergibt sich aus den bereits erwähnten Möglichkeiten der Konflikte mit anderen Zielen, Zwecken, Interessen, Bedürfnissen der Menschen, insbesondere der Sicherung der materiellen wirtschaftlichen Grundlagen menschlicher und gesellschaftlicher Existenz heute. Diese Konflikte müssen im Recht aufgefangen werden (III).

II. Tatsachenkenntnis und Rechtsgestaltung

a) Welches Verhalten gegenüber der natürlichen Umwelt und ihren Elementen, sei es letzten Endes zum Schutz des Menschen, sei es um ihrer selbst willen, zu vermeiden ist, welches Verhalten zu fordern ist,

*Folgen der Unsicherheit
der Tatsachenkenntnis
für das Recht*

kann durch das Recht nicht nach eigenen Kriterien festgelegt werden. Es muß von den Sachen selbst her bestimmt werden, von der Wirkung menschlichen Verhaltens auf diese Sache wie gegebenenfalls der Rückwirkung des Zustandes dieser Sachen auf den Menschen her. Es bedarf der Naturwissenschaftler und auch eventuell der Soziologen, Psychologen und anderer Sozialwissenschaftler, die dem Rechtssetzer wie dem Rechtsanwender Kriterien an die Hand geben. In der Regel ist ein Verhalten erst von einer bestimmten Qualitätsstufe seiner Einwirkung auf die natürliche Umwelt ab ein zu vermeidendes Verhalten, wobei dann auch immer noch graduelle Unterschiede bestehen können zwischen einer erwünschten, einer anzuratenden oder einer unbedingt notwendigen Vermeidung. Töten, Stehlen, Betrügen, Unterschlagen, Vergewaltigen sind als solche zu vermeiden. Allenfalls können verschiedene Arten mit verschiedenen Sanktionen belegt werden, der Mundraub mit einer schwächeren als der Einbruchsdiebstahl. Hingegen ist es durchaus zulässig, Abgase in die Luft zu blasen, Bodenschätze abzubauen, Wasser aus Flüssen oder aus dem Grundwasser zu entnehmen, Stoffe in Wasserläufe einzuleiten, also die natürliche Umwelt und ihre Elemente zu nutzen, ja sie zu verändern und bis zu einem gewissen Grad, wie bei dem Abbau von Bodenschätzen, Steinen etc., zu zerstören. Aber dieses Verhalten kann eine solche gefährliche oder schädigende Qualität erlangen, daß es dann eben nicht mehr zulässig wird, wenn aus Nutzung eine Fehlnutzung, eine Übernutzung wird. Die maßgebenden Wissenschaften sind aber in vielen wichtigen Bereichen noch immer nur in Bruchstücken im Besitz der notwendigen Kenntnisse, um festzulegen, welches Verhalten gefährdend oder schädlich für die natürliche Umwelt und dadurch auch für die Existenz des Menschen als Einzelwesen wie als Gesellschaft ist. Häufig sind generelle vorherige Aussagen gar nicht möglich. Vielmehr kommt es auf die wechselnden, sich gegenseitig verschieden beeinflussenden konkreten Umstände des Einzelfalles an, ob ein Verhalten zu vermeiden ist oder nicht.

Herrscht so im Tatsächlichen noch eine große Unsicherheit und Ungewißheit, so hat das wegen der besonderen inneren Struktur des Rechts nachhaltige Folgen für seine Funktionsfähigkeit. Recht wird gemeinhin in Rechtssätzen niedergelegt, die aus zwei Teilen bestehen, dem abstrakt gefaßten Tatbestand und der generellen Rechtsfolge. Tatbestand und Rechtsfolge stehen in einem konditionalen Verhältnis zueinander dergestalt, daß die generelle Rechtsfolge im individuellen Fall dann zu setzen ist, wenn der abstrakte Tatbestand durch einen konkreten Sachverhalt erfüllt ist. Führt so die Erfüllung des Tatbestandes zur Setzung der Rechtsfolge, so ist, wenn der generelle Tatbestand unbestimmt oder nicht eindeutig für denjenigen, der die Rechtsfolge zu setzen hat, gefaßt

ist, diese selbst ungewiß und unsicher. Nun ist aber gerade bei Geboten, Verboten, d. h. also bei Eingriffen in Freiheit, wie sie das Umweltrecht in der Regel enthält, Gewißheit, Klarheit und Eindeutigkeit rechtsstaatlich geboten. Vor allem aber besteht in der praktischen Wirkung die Gefahr, daß die rechtliche Regelung, d. h. die durch den Tatbestand konditionierte Rechtsfolge mehr oder weniger ins Ungewisse, also unter Umständen „daneben“ zielt, wodurch die Wirksamkeit des Rechts entschieden gehemmt wird. Kann die Schädlichkeit oder Gefährlichkeit eines Verhaltens gegenüber der natürlichen Umwelt oft erst in concreto entschieden werden, also gerade im Einzelfall, so ist die Frage, ob diese Struktur des Rechtssatzes als Konditionalprogramm einer Wenn-dann-Beziehung zwischen abstraktem Tatbestand und genereller Rechtsfolge überhaupt sinnvoll zu gestalten ist, da eine noch aussagefähige Abstraktion auf die maßgebenden Elemente oder Kriterien der zu regelnden Einzelsachverhalte hin kaum noch oder womöglich gar nicht mehr zu treffen ist.

b) Diese Schwierigkeiten sind allerdings im Verwaltungsrecht nicht neu, treten im Umweltrecht nur massiert und daher mit einer neuen Qualität auf. Der Gesetzgeber hat bereits früh Auswege gesucht: das Ermessen, den unbestimmten Rechts- oder Gesetzesbegriff. In neuerer Zeit wird das Konditionalprogramm selbst aufgegeben zugunsten des Zweckprogramms.

Durch das Ermessen wird dem Adressaten des Rechtssatzes das Recht eingeräumt zu entscheiden, ob er überhaupt handeln, also eine Rechtsfolge setzen will und wenn ja, welche. Obwohl ein bestimmter Sachverhalt gegeben ist, der den Tatbestand erfüllt, wird dem Adressaten die Möglichkeit eingeräumt, auf die Besonderheiten des Einzelfalles einzugehen und seinen Bedürfnissen entsprechend zu reagieren. Die Verbindung von Tatbestand und Rechtsfolge ist also keine zwingende, um auf diese Weise die Einzelerfordernisse berücksichtigen zu können.

Das Instrument der sogenannten unbestimmten Rechts- oder unbestimmten Gesetzesbegriffe bedeutet, daß der Gesetzgeber nicht definiert, was schädlich, gefährlich, erheblich ist. Er begnügt sich damit, in das Gesetz hineinzuschreiben, daß schädliche, gefährliche, erheblich belästigende und ähnliche Handlungen zu vermeiden seien. Damit ist einerseits zwar deutlich gesagt, daß schädliches Verhalten unzulässig ist, andererseits aber dem konkreten Einzelfall überlassen festzustellen, ob ein bestimmtes Verhalten schädlich ist oder nicht. Die Entscheidungen darüber werden dann im Einzelfall von der Exekutive getroffen und von der Judikative überprüft. Aber auch sie haben beide keine hieb- und stichfesten Kriterien, allenfalls Annäherungswerte, oft sehr umstrittene Einzelaussagen dieses oder jenes Wissenschaftlers. Zwar gibt es für

*Rechtsstrategien zur
Überwindung der
Folgen*

das BImSchG vom Bundesministerium des Innern aufgestellte „technische Anleitungen“ für den Lärm und für die Luftverschmutzung, die bestimmte Immissionsgrenzwerte festsetzen. Aber erstens sind diese Festsetzungen nicht verbindlich, zum anderen sind in der technischen Anleitung Luft nur einige Stoffe erfaßt, viele andere aber nicht. Die technische Anleitung Lärm umfaßt nicht den Verkehrslärm. Es bleiben also in diesen Fällen oft nur die irgendwie plausibel zu begründenden Einzelfallentscheidungen. Daß ständig neue Erkenntnisse und Einsichten zu stetem Wechsel der Praxis führen und führen müssen, Schädlichkeit etc. also immer neu gedeutet und bestimmt werden muß, verringert die Klarheit und Praktikabilität der Regelungen zusätzlich. Die Auffüllung der unbestimmten Gesetzesbegriffe durch die Exekutive ist also selbst keine sichere, hat oft notwendigerweise eher eine Art des Herumtastens an sich, als eindeutig begründetes Entscheiden. Manchmal ist es ein wenig so, als ob man mit der Stange im Nebel herumfahre. Es besteht die Möglichkeit, bei der Anwendung der unbestimmten Gesetzesbegriffe nicht nur nach dem Sachverhalt zu fragen, sondern in systemwidriger Weise auch Abwägungen mit anderen Zwecken, Bedürfnissen, Interessen einfließen zu lassen. Die Gerichte stehen daher nicht selten und keineswegs aus eigenem Willen vor der Aufgabe der Überprüfung dieser Verwaltungsentscheidungen. Obwohl noch weniger als die Verwaltung sachverständig, auch weithin ohne Mittel sich sachverständig zu machen, tragen sie die letzte Verantwortung. Interpretieren sie das Gesetz einerseits und den Sachverhalt andererseits anders als die Verwaltungsbehörden, wird die Verwaltungsentscheidung aufgehoben. Auch das ist dann oft unvorhersehbar, auch letzten Endes einer Verallgemeinerung nicht fähig. Spektakuläre Urteile haben daher den Gesetzgeber zum Nachdenken darüber veranlaßt, nun die Gefährlichkeit, Schädlichkeit oder Erheblichkeit einer Belästigung durch das Gesetz selbst zu definieren, indem man etwa Immissionsstandards in das Bundesimmissionsschutzgesetz hineinschreibt.

Ein anderer Ausweg ist der Übergang vom Konditionalprogramm zum Zweckprogramm. Das heißt, es wird nicht mehr eine wenn-dann-Beziehung zwischen einem fixierten abstrakten Tatbestand und einer vorgeschriebenen generellen Rechtsfolge hergestellt. Vielmehr werden Zwecke der gesetzlichen Regelung für das Handeln der Verwaltung angegeben und Wege, wie diese Zwecke zu erreichen sind. Es wird aber der Verwaltung weitgehend überlassen, selber nun diesen Zweck zu realisieren nach den Möglichkeiten des konkreten Sachverhaltes. Gerade im modernen Verwaltungsrecht treten Zweckprogramme weithin an die Stelle der Konditionalprogramme. Das gilt insbesondere im Planungsrecht, das für die Umweltgestaltung und Umweltsicherung eine zuneh-

mende Bedeutung erlangt. Die Kataloge des Bundesraumordnungsgesetzes oder des Bundesbaugesetzes enthalten die typischen Zweckprogramme, eine Fülle von Zwecken, die durch die Planung zu erfüllen sind. Auch hier ergeben sich Schwierigkeiten, wenn auch anderer Art, auf die später einzugehen sein wird. Das Zweckprogramm räumt, und zwar nun bewußt und gewollt, der Exekutive einen Gestaltungsspielraum ein, um auf die Notwendigkeiten und Bedürfnisse des jeweilig zu gestaltenden konkreten Sachverhaltes eingehen zu können.

c) Alle drei Strategien müssen sich die Frage gefallen lassen, ob durch sie nicht das Recht in seiner ursprünglichen Funktion, nämlich verbindliche notfalls auch gegen Widerstreben durchzusetzende Regeln für das Verhalten zu setzen, und dadurch Verhalten vorweg auf Konfliktvermeidung oder Konfliktbereinigung hin zu steuern, erheblich beeinträchtigen. Das gilt um so mehr, als im Umweltrecht die Reglementierung des Handelns des Einzelnen in erheblichem Maße zugenommen hat. Er bedarf der Genehmigungen in immer weiterem Umfange. Je unsicherer und ungewisser, je weiter der Gestaltungsspielraum der Behörden, desto mehr wird dem einzelnen die Möglichkeit genommen, sein Verhalten selbständig und selbsttätig zu planen und durchzuführen. Er gerät in immer stärkere Abhängigkeit, ohne doch sich darauf verlassen zu können, daß diese Abhängigkeit kalkulierbar und kontrollierbar ist. Andererseits muß das Rechtssystem lernfähig bleiben. Da eben heute noch mit vielen Ungewißheiten zu rechnen ist, die erst in einem langen Forschungs- und Erkenntnisprozeß nach und nach reduziert werden können, bedarf es eines ständigen Wandels des Rechts und einer Anpassung an eben diese neuen Erkenntnisse. Selbst aus einer stabilen Praxis in der Anwendung dieser weit gefaßten Gesetze kann der Bürger nicht feste Erwartungen im Hinblick auf das Verhalten der Behörden bei den Genehmigungen etc. ableiten. Spektakuläre Entscheidungen der Gerichte in den letzten Wochen und Monaten haben diese Ungewißheit zum Ausdruck gebracht. Eine Übernahme der Standards und Grenzwerte zur näheren Bestimmung der Schädlichkeit in das Gesetz, die im gegenwärtigen Zeitpunkt erörtert wird, beseitigt zwar Unsicherheiten in der Praxis; Entscheidungen im Einzelfall werden kalkulierbarer und vorhersehbarer. Aber das Sachproblem bleibt. Auch diesen Werten haftet nach wie vor eine gewisse Beliebigkeit an, da die tatsächlichen Ungewißheiten und Unsicherheiten nicht durch gesetzliche Festlegung beseitigt werden können, sondern nur durch Fortschritte in anderen Wissenschaften. Ob die gesetzliche Regelung „trifft“ oder eine „Fahrkarte“ ist, bleibt nach wie vor in vielen Fällen offen. Außerdem verhindert eine strikte gesetzliche Regelung selten die notwendige Ausrichtung der Entscheidung an den Umständen des Einzelfalles. Die Lernfähigkeit des

Konflikt: Sicherheit — Lernfähigkeit des Rechts

Rechts wird ebenfalls erschwert. Die Wirksamkeit des Rechts stößt hier an eine Grenze. Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit auch gegen Widerstreben scheinen nur beschränkt funktional adäquat, um das Verhalten des Menschen und der Gesellschaft gegenüber der natürlichen Umwelt und ihren Elementen zu steuern, da die dafür notwendige Gewißheit der Sinnhaftigkeit der Regel nicht unbedingt und immer in hinreichendem Maße erreichbar ist. Ob sie überhaupt jemals gelingt, ist gegenwärtig nicht sicher und schon gar nicht vom Juristen auszumachen.

Zur Analyse des
Konflikts

III. Konflikt: Umwelt — sonstige allgemeine Ziele

a) Neben die inneren Schwierigkeiten der Abgrenzung zulässigem von unzulässigem Handeln treten die äußeren Konflikte eines Schutzes der Umwelt mit der Verwirklichung anderer Zwecke und Interessen. Moderne Industrie läßt sich ohne Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt nicht verwirklichen. Es ist daher jeweils zu entscheiden, ob man die natürliche Umwelt weiter schützen oder ihre Beeinträchtigung, Gefährdung oder gar Zerstörung in Kauf nehmen will, weil andere Interessen, insbesondere der wirtschaftlichen Entwicklung, die die Basis für die materielle Existenz des Einzelnen und der Gesellschaft darstellt, als vorrangig erscheinen. Selbst wenn man davon ausgeht, daß ein Wandel in der Wertskala gegenüber wirtschaftlichem Wachstum eintritt und man von dem Wachstum schlechthin auf qualitatives Wachstum oder gar Nullwachstum umstellt, bleiben diese Probleme bestehen. Es gibt kein „retour à la nature“. Wir können nicht in die vor- oder gar frühindustrielle Zeit zurückkehren ohne soziale Katastrophen. Insofern bleibt grundsätzlich eine Konkurrenz und ein gewisser Konflikt zwischen verschiedenen Zielen und Bedürfnissen. Es werden in Zukunft weitere Kraftwerke errichtet werden müssen, seien sie konventioneller Art oder seien sie Kernenergiekraftwerke; es werden in Zukunft industrielle Anlagen aller Art betrieben werden, die Abgase in die Luft entlassen, Abwasser in das Wasser. Es werden in Zukunft Siedlungen gebaut werden müssen und die Verkehrswege dazu. Die ursprüngliche Absicht, Umweltschutz und wirtschaftliche Entwicklung gleichzeitig ohne gegenseitigen Schaden vorantreiben zu können, hat sich als schöner Wahn erwiesen. Zwar wird es sicherlich in vielen Fällen möglich sein, durch Verbesserung von Einzelregelungen und Verbesserung von technologischen Verfahren einerseits und von juristischen Instrumentarien andererseits die gegenwärtig bestehenden Konflikte zu beheben. Aber der Grundkonflikt wird sich nicht auf diese Weise beseitigen lassen. In einer Zeit schwacher wirtschaftlicher Entwicklung oder gar wirtschaftlicher Rezession werden Bestrebungen zur Erhaltung, zum Schutz der natürlichen Umwelt zurückgedrängt, wenn sie sich als Hin-

dernisse erweisen. Die in der Öffentlichkeit, insbesondere aber von Politikern in hohen Positionen und Staatsämtern kritisierten Gerichtsurteile beruhen alle auf der Anwendung geltenden Rechts.

Die staatliche Gewalt ist verpflichtet, so weit wie möglich Ausgleiche zwischen den verschiedenen konfligierenden Interessen herbeizuführen, gegebenenfalls auch die Rangfolgeentscheidung darüber zu treffen, welches Interesse zu erfüllen und welches zurückzustellen ist. Die zentrale Frage ist dann natürlich, nach welchen Kriterien diese Entscheidungen fallen sollen. Selbst wenn, was gegenwärtig, wie dargelegt, nicht der Fall ist, über die Wirkungen menschlichen Handelns auf die natürliche Umwelt Klarheit bestünde, müßte immer noch entschieden werden, ob diese Folgen abgewehrt werden sollen zu Lasten etwa der wirtschaftlichen Entwicklung und der Arbeitsplätze, oder ob diese Folgen in Kauf genommen werden sollen, um der wirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere der Arbeitsplatzsicherung, der Energieversorgung und anderen den Vorrang einzuräumen. Nach welchen Kriterien diese Abwägung vor sich gehen soll, bedarf einer weiteren Erforschung sozialer, wirtschaftlicher und auch naturwissenschaftlicher Tatsachen, die wir bisher nicht hinreichend kennen. Insbesondere kommt man hier in den Bereich der Prognose, wie in Zukunft bestimmte Handlungen sich auswirken werden und welche Konsequenzen bestimmte Regelungen haben. Zukunft muß für Gegenwart genommen werden. Jede prognostische Voraussage aber wird, je länger die Zeiträume dauern, auf die sie sich bezieht, um so ungewisser. Es ist für den Gesetzgeber als den eigentlichen Träger dieser fundamentalen Konfliktentscheidung kaum möglich, derartige weitreichende prognostische Entscheidungen zu treffen und eindeutige Vor- und Nachträge festzulegen. Insofern sind auch bestimmte Festlegungen in den Verfassungsgesetzen, wie der Schutz der menschlichen Würde, des Lebens, der Gesundheit, der Auftrag zur sozialgestaltenden Tätigkeit, zwar Leitlinien, aber nicht unmittelbar anwendbare Handlungsanweisungen. Das hängt im übrigen ja auch nicht nur von allgemeinen Gesichtspunkten ab, sondern auch häufig von sehr konkreten Umständen des Einzelfalles. Damit wird es aber wiederum notwendig, daß der Gesetzgeber Techniken entwickelt, die mehr Richtliniencharakter für die Verwaltung und gegebenenfalls für die Judikative haben als Festlegungen.

b) Das Konditionalprogramm, von dem wir oben gesprochen haben, scheidet hier fast völlig aus. Der Gesetzgeber ist daher zu Zweckprogrammen in Form von Gestaltungsgesetzen übergegangen. Diese Gestaltungsgesetze haben eine Multifinalität anstelle der Monofinalität der Konditionalprogramme. Sie enthalten eine Liste von Zielen und Zwecken, die von der Verwaltung bei ihrem Handeln zu beachten sind.

*Konfliktlösung:
Zweckprogramm
und Planung*

Bezeichnend ist, daß sie sich nicht unmittelbar an den Bürger als den letztlich Handelnden wenden, sondern nur an die Verwaltung. Diese Ziele und Zwecke sind dann, wie die stereotype Formel heißt, von der Verwaltung gegen- und untereinander abzuwägen. An diese Gestaltungsgesetze schließen sich dann nicht Einzelfallentscheidungen, sondern Planungen an, insbesondere raumbezogene Planungen, in denen versucht wird, die Raumnutzung auf diese Einzelziele hin zu ordnen und festzulegen, um so eine mögliche Fülle von Zielen ohne gegenseitige Behinderung verwirklichen zu können. Dieser Weg ist gerade auch für die Umwelt prinzipiell vernünftig. Er gestattet, die Notwendigkeiten der natürlichen Umwelt in andere Zielverwirklichungen so rechtzeitig einzubauen, daß bei den Einzelfallentscheidungen unlösbare Konflikte vermieden werden können. Da gerade die Nutzung von Umwelt im Raum vor sich geht, ist auch über die Raumordnung und Raumplanung dieser generelle Ausgleich am ehesten möglich. Die Planung vollzieht sich stufenweise. Auf der obersten Stufe wird sie inzwischen vom Gesetzgeber bestimmt, beschränkt sich aber in der Regel auf die Festlegung speziellerer Ziele und Grundsätze, nach denen sich die weiteren Planungen zu richten haben, die von den Verwaltungsbehörden vorgenommen werden. Für diese ergibt sich somit ein weiter Gestaltungs- und Planungsspielraum. Sie können selber Zwecke setzen oder Unterzwecke und können Mittel und Wege im Rahmen des gesetzlichen Zweckprogramms festlegen, die zur Verwirklichung dieser Zwecke dienlich sein sollen. Die Stufenabfolge beginnt bei den Gesetzen, es folgt die politische Planung, die verschieden große Flächen deckende Raumordnung und -planung, die Regionalplanung bis hin zur Bauleitplanung, deren letzte Stufe der Bebauungsplan ist. Diese Stufen stehen untereinander in einem gewissen rechtlichen Zusammenhang; neben die allgemeine Raumplanung tritt die Fachplanung in bezug auf bestimmte Einzelzwecke wie Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung, Wassernutzung, Natur- und Landschaftsschutz und -pflege, Planfeststellung für eine Straße, eine Eisenbahn oder dergleichen. Diese sind jedoch mit der allgemeinen Raumplanung und Raumordnung zu verzahnen.

*Planung und
Recht*

c) Planung ist nun kein eigentlich rechtlicher Vorgang, wenn er auch in rechtlich geregelten Verfahren abläuft. Aber die Inhalte der Planung, die Berücksichtigung und Einstellung der Zwecke, Bedürfnisse und Interessen sind nur allgemein rechtlich vorgeschrieben und erzwingbar. Nur grobe, d. h. keineswegs zu rechtfertigende Nichtbeachtung des einen oder anderen Zieles kann rechtlich geahndet werden. In diesem hier nicht näher zu beschreibenden, aber sicherlich weiten Rahmen ist die Planung frei, welche Ziele und Zwecke sie anstreben, welche sie vorziehen, welche sie zurückstellen will. Die Abwägung der verschiedenen

Ziele, Zwecke und Grundsätze unter- und gegeneinander ist inhaltlich nicht zu steuern. Auch die Grundsätze der Verfassung, insbesondere die Grundrechte und die Sozialstaatsklausel, geben keine eindeutigen Richtlinien für eine inhaltliche Abwägung. Einerseits sind sie so allgemein und abstrakt, daß sie keine konkreten eindeutigen Handlungsanweisungen hergeben. Zum anderen decken sie gerade auch die konfligierenden Ziele selbst; denn es gehört zur Würde des Menschen und zum Sozialstaat, sowohl, daß der einzelne sein ökonomisch-materielles Auskommen hat und insofern gesichert lebt als auch, daß er in einer ihm angemessenen natürlichen Umwelt leben kann. Insofern kann also eine Entscheidung zwischen diesen beiden unter Umständen konfligierenden Interessen nicht aus dem Sozialstaat oder aus der Menschenwürde abgeleitet werden. Schutz, Sicherung, Bewahrung, auch Wiederherstellung und Gestaltung der natürlichen Umwelt und ihre Elemente haben sich dem einzuordnen. Die Gründe für den Inhalt einer Planung sind nur zum Teil völlig rationalisiert, offengelegt und nachvollziehbar. Sie enthalten ein mehr oder weniger gewichtiges Element der politischen Deziision. Selbst auf den von höherrangigen Plänen vorprogrammierten unteren Stufen der Planung ist noch immer ein hinreichender Freiraum gegeben. Das Recht zwingt nur dazu, auch den Schutz der natürlichen Umwelt mit in den Planungsprozeß als Zweck einzustellen und mit anderen Zwecken abzuwägen. Wie das geschieht, das bleibt rechtlich offen; die praktisch politische Planungsentscheidung muß letzten Endes nur von einem ordnungsgemäßen Abwägungsprozeß getragen sein. Nicht rechtliche Verpflichtung, sondern tatsächliche Verhältnisse und politischer Wille entscheiden, ob und wie die natürliche Umwelt in einen konkreten Plan schließlich eingeht. Auch hier stößt also das Recht an die Grenze seiner Funktionsfähigkeit, das Verhalten des Menschen gegenüber der natürlichen Umwelt und ihrer Elemente zu steuern.

IV. Folgerungen

Die eingangs gestellte Frage, was das Recht für die Gestaltung des Verhältnisses des Menschen und der Gesellschaft zu der natürlichen Umwelt und ihren Elementen zu leisten vermag, hat eine zwiespältige Antwort erfahren. Da es darauf ankommt, menschliches Verhalten zu regeln, menschlichen Umgang mit der Natur, ihre Nutzung und ihren Schutz vor menschlichem Zugriff, ist das Recht als verhaltenssteuerndes System sozialer verbindlicher Regeln generell ein geeignetes und notwendiges Instrumentarium. Aber es ist nicht ohne weiteres hinreichend. Mehr als in anderen Rechtsbereichen, insbesondere des klassischen Privatrechts, ist es auf Zusammenspiel mit anderen Systemen sozialer Regelungen, Verhaltensformen, Wertskalen angewiesen. Insges-

samt hat das Umweltrecht eine eher sekundäre Funktion. Recht ist zwar notwendig, aber nur „bedingt tauglich“ zur Bewältigung der — sozialen — Krise im Verhältnis des Menschen zu seiner natürlichen Umwelt, d. h. nur bedingt wirksam und nur bedingt gegen Widerstreben durchsetzbar.

Da nur dort Recht durch materielle Regelung auf das Verhalten gegenüber der Natur einwirken kann, wo die Voraussetzungen und Bedingungen von Geboten und Verboten eindeutig bestimmbar sind, was oft erst am Ende einer Reihe von rechtlich nur rahmenförmig eingefangenen Dezsionen der Fall ist, wird es weitgehend darauf ankommen, durch entsprechende Verfahrensregelungen sicherzustellen, daß die umweltbezogenen Ziele und Zwecke in den jeweiligen Entscheidungsvorgang mit einbezogen werden, insbesondere bei der Planung. Deswegen sind gerade in diesem Bereich Regeln für die Partizipation der Bürger am Entscheidungsprozeß aber auch des jeweiligen Sachverständes der Experten so wichtig. Ob abstrakt Prioritäten für die Planungen festgesetzt werden könnten, erscheint gegenwärtig sehr fraglich, außer dort, wo die Existenz des Menschen fundamental gefährdet ist, also in bezug auf Lebens- und Gesundheitssicherung. Für den Einzelfall wird das Instrument des öffentlich-rechtlichen Vertrages wohl stärker eingesetzt werden müssen, um auf diesen Einzelfall und seine Bedingungen eingehen zu können. Auch wird, um die „Lernfähigkeit“ aufrechtzuerhalten, die periodische Überprüfung und gegebenenfalls Neufestsetzung von Standards etc. notwendig werden. Das kann man in Verbindung mit dem öffentlich-rechtlichen Vertrag durchaus erreichen. Entscheidend ist, die Anpassungsfähigkeit des Rechtes zu gewährleisten.

Jedoch muß immer bedacht werden, daß auch hier — wie z. B. bei der Regelung des Schwangerschaftsabbruchs — das Recht nicht durchzusetzen vermag, was von der Bevölkerung, von der Gesellschaft nicht anerkannt, nicht getragen wird. In einem freiheitlich demokratischen Rechtsstaat kann sich das Recht von den Wert- und Ordnungsvorstellungen der Gesellschaft nicht lösen, müssen seine Regeln, um wirksam zu sein, dem Fühlen und Wollen der Gesellschaft entsprechen. Eine Leit- oder gar Erziehungsfunktion zur Änderung der allgemeinen Auffassungen über das Verhältnis des Menschen zu seiner natürlichen Umwelt kann es nur in engen Grenzen übernehmen und ausfüllen. Dabei muß man sich des Folgenden bewußt sein. Der einzelne wie die Gesellschaft bedürfen für ihre Existenz eines Gleichgewichtes verschiedener Elemente oder Faktoren, zu denen die wirtschaftlichen, die sozialen, die industriellen, die natürlichen Gegebenheiten gehören. In der überindustriellen Zivilisation Westeuropas scheint dieses Gleichgewicht nicht unerheblich gestört zu sein. Das Bewußtsein davon liegt den vielfachen

wenn auch nicht seltenen unregelt vorgetragenen individuellen wie gruppenmäßigen Widerständen gegen weitere Industrialisierungsmaßnahmen — Kraftwerke, Autobahnen, Magnetkissenbahn u.a. — zugrunde, bis hin zu den Erfolgen der Grünen Listen in den Wahlen im Juni 1978. Das Recht kann helfen, das Gleichgewicht zu wahren, aber eben nur, wenn einerseits hinreichend klare Kriterien gegeben sind, und wenn andererseits die Bevölkerung in ihrer überwiegenden Mehrheit bereit ist, zur Erhaltung langfristiger Fundamentalbedingungen einer lebenswerten menschlichen Existenz auf die Befriedigung kurzfristiger, nicht selten überzüchteter Bedürfnisse zu verzichten.