

Der Schutz der Umwelt und die Bekämpfung der Korruption: Die am schwersten zu lösenden Aufgaben eines modernen Industriestaats

Bernd Schünemann

I. Problemübersicht

1. Die auf einem bestimmten Gebiet zusammenlebende Bevölkerung nennen wir die menschliche Gesellschaft. Die wichtigste Organisation, die die Gesellschaft zum Zweck der Regelung ihres Zusammenlebens schafft, ist der Staat. Die Aufgaben, die der Staat im Interesse der Gesellschaft zu erfüllen hat, sind im Vergleich der verschiedenen menschlichen Kulturen höchst unterschiedlich und haben sich im Laufe der Geschichte auch immer wieder stark verändert. In Stammesgesellschaften, die noch keine Zentralgewalt nach dem Muster des modernen Staates herausgebildet haben und die bis vor kurzem am Oberlauf des Nil in Afrika überlebt hatten, während sie in Amerika in den sog. Indianerkriegen der USA im 19. Jahrhundert ausgelöscht wurden, hatten die Häuptlinge nur zwei Funktionen, nämlich die sakrale Funktion des Verkehrs mit den Göttern (wozu im trockenen Afrika vor allem das Regenmachen gehörte) und die Kommandogewalt bei kriegerischen Auseinandersetzungen. Streitigkeiten zwischen den Einwohnern wurden nicht in einem förmlichen Gerichtsverfahren entschieden, sondern zwischen den verschiedenen Sippen durch Aushandlung und Vergleich in einer von den Stammesältesten vermittelten Schlichtung. In der Entwicklung Europas im Mittelalter hat gerade diese Streitentscheidung, also die Rechtsprechung, einen Kernpunkt der Entwicklung zum modernen Staats gebildet. Es kam die Befriedung nach

innen dazu, also der Schutz des Bürgers vor gewaltsamen Übergriffen anderer Bürger, was den Aufbau einer Polizei erforderte, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu garantieren hatte. Und im 17. und 18. Jahrhundert, im Zeitalter des Merkantilismus und der absoluten Herrschaft der Fürsten in Europa, kam schließlich noch die staatliche Lenkung der gesamten Volkswirtschaft hinzu, also die gesamte öffentliche Wohlfahrt. Diese Ausdehnung der Aufgaben der Regierung wurde ursprünglich überhaupt nicht im Interesse der Bevölkerung vorgenommen, sondern diente dem Zweck, für den Herrscher genügend Geld zu beschaffen, mit dem er die kostspieligen Kriege zur Ausdehnung seines Herrschaftsbereichs finanzieren konnte.

Diese Reglementierung der wirtschaftlichen Betätigung der Einwohner durch den Staat hat in den zwei Jahrhunderten, die seitdem vergangen sind, das schlechthin zentrale Thema bei der Analyse der Staatsaufgaben gebildet. Hierbei stand bis vor kurzem völlig die soziale Frage im Vordergrund, also die Frage, wie eine möglichst gleichmäßige und gerechte Verteilung der materiellen Güter unter der Bevölkerung vom Staat sichergestellt werden kann. Die von der Theorie des Marxismus geprägten sozialistischen Staaten haben dies mit Hilfe der Abschaffung des Privateigentums an Produktionsmitteln und einer weitgehenden Verstaatlichung der Volkswirtschaft zu erreichen versucht. Sie haben dadurch eine optimale soziale

REFERATE

Gerechtigkeit herstellen können, haben aber bei der Modernisierung der Industrie, die in einem immer schnelleren Tempo abläuft, mit den kapitalistischen Staaten nicht mithalten können. Im Sinne einer pragmatischen Problemlösung, wie sie in China von Deng Xiao Ping durchgesetzt worden ist, hat sich deshalb auch im Sozialismus die Zulassung eines privaten Wirtschaftssektors als notwendig erwiesen. Umgekehrt haben die kapitalistischen Staaten im Zuge ihrer historischen Entwicklung eine immer intensivere Kontrolle des Wirtschaftssektor durch den Staat etabliert, etwa, um nur einige Beispiele zu nennen, durch eine intensive Überwachung der Banken, durch die Sicherung des freien Wettbewerbs, durch den vom Staat garantierten und überwachten Schutz der Arbeitnehmer und durch die ständige polizeiliche Überwachung gefährlicher Betriebe. Ferner ist im Verhältnis von Kapital und Herrschaft insoweit eine starke Veränderung gegenüber dem Kapitalismus des 19. Jahrhunderts entwickelt worden, als die großen Wirtschaftskonzerne heute fast ausschließlich von angestellten Managern verwaltet werden, denen das Kapital nicht selbst gehört. Da das bei den großen Aktiengesellschaften vielfach aufgesplitterte Kapital meistens von den Banken repräsentiert wird, in deren Depots der Aktionär seine Aktien liegen hat, haben die angestellten Manager der Großbanken heutzutage mehr Macht als selbst die bedeutendsten Fabrikbesitzer des 19. Jahrhunderts. Pointiert gesprochen, werden die deutschen Großunternehmen von einigen hundert bis höchstens tausend Managern geleitet, die eine überschaubare Clique bilden, in die man durch Berufung seitens der bisherigen Cliquenmitglieder kooptiert wird.

2. Aus dieser Stellung des modernen Staates gegenüber der Wirtschaft ergeben sich nun die beiden spezifischen Problemfelder meines heutigen Vortrages.

Der Schutz der natürlichen Umwelt hat in den verschiedenen Kulturen und in den unterschiedlichen Geschichtsepochen die gesellschaftliche Diskussion bald mehr, bald weniger beschäftigt, hat aber im Katalog der Staatsaufgaben bis vor kurzem kaum eine Rolle gespielt. Das hat sich grundlegend gewandelt, seitdem durch die gewaltige Zunahme der Bevölkerung einerseits, durch die Ausdehnung der ehemals nur bei der Oberschicht befriedigten Luxusbedürfnisse auf die gesamte Gesellschaft andererseits und durch das aus beiden folgende, exponentielle Wachstum der Industrie und der von ihr ausgehenden Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen eine äußerst kritische Situation entstanden ist: Gegenwärtig sind ganze ökologische Systeme weltweit von akuter Zerstörung bedroht, was wiederum unmittelbar oder mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zur Zerstörung des zugehörigen ökonomischen Systems führen wird. Die drohenden Katastrophen haben inzwischen sogar schon ein globales Ausmaß erreicht, etwa in Gestalt der Zerstörung der die Erde vor der schädlichen Sonneneinstrahlung schützende Ozonschicht oder in Gestalt der Veränderung des Erdklimas, wodurch weltweit das Ökosystem der Korallenriffe untergeht, die Eiskappen an Nordpol und Südpol abschmelzen, die Tundra in Sümpfe verwandelt und die Zahl der Naturkatastrophen unermesslich zunehmen wird. Zusammenfassend möchte ich von einer katastrophalen Überbeanspruchung der natürlichen Ressourcen durch die Wirtschaftstätigkeit des Menschen sprechen. Um die Rolle des Staates genau zu analysieren, muß man sich klarmachen, daß es gerade die Struktur der Marktwirtschaft ist, die die einzelnen Akteure zu dieser Überbeanspruchung der Umwelt geradezu zwingt: Nach den Gesetzen des Marktes muß der einzelne Teilnehmer, der sog. homo oeconomicus, mit so wenig Kosten wie nur irgend möglich produzieren, um konkurrenzfähig

REFERATE

zu bleiben. Die gigantischen Kosten, die durch eine Überbeanspruchung der Umwelt wegen der dadurch angerichteten Zerstörungen letztlich verursacht werden, zeigen sich nun erstens nicht sofort, sondern erst nach einer längeren Zeitspanne. Und zweitens entstehen sie auch nicht bei dem Verursacher dieser Kosten, sondern treffen wie gesagt die Gesellschaft, letztlich sogar die ganze Menschheit. Weil nun die Kosten in der Marktwirtschaft immer nur für das einzelne Unternehmen und dort auch nur in einer verhältnismäßig kurzfristigen Kostenrechnung erfaßt werden, existiert in der Marktwirtschaft ein faktischer Zwang, soviel Kosten wie möglich auf die Umwelt abzuwälzen, um selbst möglichst billig produzieren zu können und deshalb in der Konkurrenz des Marktes möglichst erfolgreich zu sein. Mit aller Schärfe formuliert, wohnt der Marktwirtschaft also die Tendenz inne, langfristig die Umwelt und damit letztlich die Lebensgrundlagen der Menschheit zu zerstören, um für die einzelnen Unternehmen kurzfristige Erfolge erzielen zu können. Zwar kann es auch in einer Planwirtschaft vorkommen, daß die ökologischen Ressourcen überbeansprucht werden, und die Zerstörung des Aralsees in Usbekistan durch die gigantischen Fehlplanungen zum Zwecke der Baumwollproduktion in der Sowjetunion ist ein besonders abschreckendes Beispiel dafür. In einer Planwirtschaft können und sollten die ökologischen Konsequenzen aber von vornherein berücksichtigt werden, und im Unterschied zur Marktwirtschaft wird darin auch nicht die Verlagerung von Kosten auf die Umwelt durch den einzelnen Marktteilnehmer mit einer finanziellen Belohnung, d.h. mit einem positiven Anreiz für diesen selbst verbunden. Daraus folgt: Eine Gesellschaft, deren ökonomisches System bisher nach den Grundsätzen der Planwirtschaft organisiert war, begründet in dem Augenblick, in dem auch nur

teilweise eine Marktwirtschaft etabliert wird, eine im Prinzip neue Pflicht des Staates, die sog. Umweltverträglichkeit der Wirtschaft zu kontrollieren und das Ökosystem vor der tendenziell auf dessen Zerstörung ausgerichteten Marktwirtschaft zu schützen.

3. Auch für mein zweites Thema, die Bekämpfung der Korruption, ergeben sich hieraus wichtige Konsequenzen. Ich definiere Korruption zunächst sehr allgemein als die Bereitschaft der Inhaber von Machtpositionen, ihre Entscheidungen nicht in Erfüllung der mit der Machtposition verbundenen Pflichten zu treffen, sondern von persönlichen Vorteilen abhängig zu machen, die ihnen aus dem Kreise der von ihrer Entscheidung betroffenen Menschen zugewendet werden (Bestechlichkeit), oder aber ihre Entscheidungen ohne direkten eigenen Vorteil pflichtwidrig zu Gunsten solcher Personen zu treffen, denen sie familiär verbunden sind (Nepotismus) oder denen sie aus politischen, religiösen oder ähnlichen Gründen nahestehen. Eine solche Korruption kommt in jeder menschlichen Gesellschaft vor, wobei es von den kulturellen Traditionen der betreffenden Gesellschaft abhängt, welche Form der Korruption dominiert: In einem Land, in dem die Familie eine so dominierende Rolle spielte wie im alten China, wird zweifellos der Nepotismus eine besondere Rolle spielen, während in den kapitalistischen Ländern der westlichen Welt die Bestechlichkeit im Vordergrund steht. Solange nun die Beziehungen, auf denen die Korruption beruht, im privaten Bereich verbleiben, ist sie für den Staat und die Gesellschaft insgesamt verhältnismäßig ungefährlich, weil die quantitativen Dimensionen durch diese Beschränkung auf den privaten Bereich ebenfalls eng begrenzt sind. Anders wird es in dem Augenblick, wo die Korruption auf den ökonomischen Sektor übergreift, wobei sich jetzt je nach dessen

REFERATE

Organisation folgende Varianten ergeben: In einer Planwirtschaft besteht die Korruption normalerweise darin, daß Gegenstände des Volksvermögens von dem Inhaber von Machtpositionen für sich selbst oder zu Gunsten von Familienangehörigen unterschlagen werden. Auch dann, wenn diese Gegenstände im Austausch gegen eine Bestechungssumme dritten Personen zugewendet werden, handelt es sich nach der Struktur der Korruption um Diebstahl am Volksvermögen. Mit dem Einbau von marktwirtschaftlichen Elementen kommen nun zwei neue Korruptionsformen hinzu, von denen die eine direkt mit der notwendigen staatlichen Kontrolle der Marktwirtschaft zum Schutz der Umwelt zusammenhängt. Die Eingriffe des Staates, mit denen er eine Abwälzung der Kosten des einzelnen Unternehmens auf die Umwelt verhindert, führen für das Unternehmen zu einer enormen Kostensteigerung, die bei dem Unternehmer den Anreiz auslöst, durch Bestechung des zuständigen Beamten zu erreichen, daß dieser die notwendigen staatlichen Eingriffe nicht vornimmt. Anders als Privatpersonen verfügt nun der Unternehmer in der Privatwirtschaft über erhebliche Kapitalmengen, und je größer für ihn die Möglichkeit zur Abwälzung von Kosten auf die Umwelt ist, um so besser rechnet sich für ihn eine unter Umständen auch sehr hohe Bestechungssumme, die er an den zuständigen Beamten bezahlt. Gerade wegen der gewaltigen Profite, die der Unternehmer in der Marktwirtschaft erzielen kann, erwächst hieraus ein riesiges neues Korruptionspotenzial. Gleichzeitig ist diese Korruption viel schwerer aufzudecken, als der für die Planwirtschaft typische Diebstahl am Volksvermögen, weil das Volksvermögen ja nicht verringert wird, sondern die Korruptionssumme aus den Profiten des privaten Unternehmers gezahlt wird, so daß der ganze Vorgang für den Staat zunächst unsichtbar bleibt

(selbstverständlich abgesehen von dem bestochenen Beamten, der aber den Bestechungsvorgang naturgemäß geheimhält).

Schließlich kommt noch eine weitere Korruptionsform hinzu, die zwar nicht unmittelbar den staatlichen Sektor betrifft, die aber die ganze Privatwirtschaft durchzieht und insbesondere dann, wenn es zu joint ventures zwischen dem Staat und privaten Unternehmern kommt, letztlich auch den Staat schädigt. Wegen der von mir eingangs dargestellten, für die Großunternehmen in den westlichen Ländern typischen Trennung von Aktienbesitz und Managerfunktion sind die Manager zur Verfügung über gewaltige Vermögensmassen befugt, die nicht ihnen selbst gehören, sondern direkt im Eigentum einer Aktiengesellschaft stehen und indirekt im Eigentum der zahlreichen Aktionäre. Aus dieser Konstellation hat sich eine typische Korruptionsform entwickelt, die mit einem englischen Ausdruck als „kickback“ bezeichnet wird und folgendermaßen funktioniert: Der Manager eines Unternehmens schließt mit einem anderen Unternehmen nur unter der Bedingung einen Vertrag, daß dieses andere Unternehmen ihm persönlich eine Bestechungssumme bezahlt. Wenn der das andere Unternehmen vertretende Manager genau so handelt, kassieren dann beide Manager für den Geschäftsabschluß erhebliche Bestechungssummen, die natürlich wirtschaftlich von den beteiligten Unternehmen aufgebracht werden müssen. Wirtschaftlich gesehen handelt es sich bei der Korruptionsform des kickback also um Diebstahl am eigenen Unternehmen, der aber deshalb schwer entdeckt werden kann, weil das Geld von dem anderen Unternehmen ausgezahlt wird und also in der Buchhaltung des eigenen Unternehmens überhaupt nicht in Erscheinung tritt.

4. Nachdem ich damit die Aufgabe des Staates zum Schutz der Umwelt gegenüber den Gefahren der Marktwirtschaft und die spezifischen Korruptionsformen in der Planwirtschaft wie in der Marktwirtschaft beschrieben habe, wende ich mich nunmehr den Fragen zu, in welcher Weise der Staat den notwendigen Schutz der Umwelt garantieren kann und wie er die verschiedenen Korruptionsformen bekämpfen kann.

II. Die verschiedenen Strategien zum Schutz der Umwelt durch den Staat

1. Die riesigen Hindernisse, die einem durchgreifenden Umweltschutz entgegenstehen

Wenn man die Möglichkeiten des Rechts prüft, die natürliche Umwelt gegen ihre Zerstörung und damit letztlich die Lebensgrundlagen der Menschheit zu schützen, so muß man sich als erstes klarmachen, daß ein solcher Schutz auf gewaltige Hindernisse trifft, weil Wirtschaft und Gesellschaft in der heutigen Zeit in fast allen Teilen der Erde zwar genügend Lippenbekenntnisse zum Umweltschutz abgeben, nach ihrem tatsächlichen Handeln aber von Ideologien und Strategien geprägt sind, die für die langfristigen Zyklen der Umwelt kein Verständnis aufbringen und nur auf kurzfristigen Profit fixiert sind. Daß in den Erfolgsrechnungen der Unternehmen in der Marktwirtschaft die Umwelt keinen Platz findet, habe ich bereits festgestellt. Der Gedanke des Umweltschutzes muß also gewissermaßen von außen an die Wirtschaftssubjekte herangetragen werden, was wiederum dessen feste ideologische Verankerung voraussetzt. Während es in vielen früheren Kulturen sog. Tabus gab, die mit der Vorstellung von Heiligkeit verbunden waren und etwa bestimmte Berge und damit das gesamte auf ihnen existierende Ökosystem unantastbar

machten, ist heute für eine derartige in der Regel in religiöse Systeme eingebettete Ideologie kein Platz mehr. Statt dessen herrscht, jedenfalls in den Gesellschaften Europas und Nordamerikas, die Ideologie der schrankenlosen Selbstverwirklichung des Individuums, die in der gegenwärtigen Massenkultur der sog. Postmoderne aber gerade nicht zur inneren, geistigen Entfaltung, sondern genau umgekehrt zur vollständigen Absorption des Individuums durch Konsum und Unterhaltung geführt hat, d.h. zu einer „Spaßgesellschaft“, die die Befriedigung ihrer Bedürfnisse im Konsum industriell gefertigter Produkte findet. Nachdem die Industrie inzwischen gelernt hat, daß die Bedürfnisse zuvor künstlich erzeugt werden müssen, gibt es inzwischen heutzutage eine in sich verschränkte Gesamtindustrie der Bedürfniserzeugung und der Bedürfnisbefriedigung, was mit Hilfe der modernen Medien (unter ihnen ehemals führend das Fernsehen, nunmehr auch das Internet) mühelos gelingt. Ferner ist es gelungen, ehemals immaterielle Güter in die Form der Ware und damit der industriellen Produktion zu verwandeln, indem Kunst, Kultur, Freiheit, Urlaub und alle Vergnügungen produziert und dem Individuum zum Konsum angeboten werden: Der Kauf einer Eintrittskarte zur Disneyworld möge hier als Beispiel für alles stehen. Die gewaltige Sogwirkung, die diese Situation der Postmoderne, von den USA ausgehend, inzwischen in der ganzen Welt und auch in Asien ausgelöst hat, kann man überall und inzwischen auch in China bereits beobachten. In diese Kultur der Hektik und der Sofortbefriedigung, der Kurzsichtigkeit und der nur dem Augenblick geltenden Aufmerksamkeit kann eine Achtung vor den langfristigen Zyklen der Natur kaum noch etabliert werden.

Durch die Entwicklung der politischen Situation in der Welt sind weitere enorme Hindernisse hinzugekommen, die dem

REFERATE

notwendigen Schutz der ökologischen Ressourcen im Weltmaßstab entgegenstehen. Die allgegenwärtige Übermacht der USA, in denen der Umweltschutzgedanke bisher nur ganz bescheiden Fuß gefaßt hat, hat den Vorrang der kurzfristigen Ökonomie vor der langfristigen Ökologie gerade seit dem Amtsantritt des Präsidenten Bush noch gesteigert. Gleichzeitig verlangen die Völker der dritten Welt mit vollem Recht eine Annäherung ihres Lebensstandards an denjenigen der Nordamerikaner und Westeuropäer und sind nicht bereit, weiterhin nur einen geringen Anteil an dem gesamten Verbrauch der ökologischen Ressourcen der Erde zu haben, wenn gleichzeitig in Westeuropa und noch mehr in Nordamerika eine ungeheure Verschwendung praktiziert wird. Nicht weniger stark fällt die Globalisierung der Wirtschaft ins Gewicht, weil es sich jetzt nationale Volkswirtschaften oder auch Großkonzerne gar nicht mehr leisten können, durch eine verantwortungsvolle Nutzung der ökologischen Ressourcen, und d.h.: mit weitaus höheren Kosten zu produzieren, weil sie auf dem Weltmarkt neben den mit Hilfe eines Umwelt-Dumping hergestellten und deshalb dann weitaus billigeren Produkten nicht mehr konkurrenzfähig sind. Umgekehrt haben die multinationalen Konzerne die Strategie entwickelt, sich einer strengen nationalen Umweltgesetzgebung durch Produktionsverlagerung in solche Länder zu entziehen, in denen sie auf Kosten der Umwelt und damit billiger produzieren können.

Die Hindernisse, die in der heutigen Welt einem wirksamen Schutz der ökologischen Ressourcen entgegenstehen, sind deshalb insgesamt so enorm, daß eigentlich die vernünftigste Reaktion in totaler Resignation besteht. Das ist aber hier nicht meine Aufgabe, sondern ich soll die Möglichkeiten analysieren, die für den Schutz der Umwelt mit den Mitteln der

Rechtsordnung existieren. Zu diesem Zweck möchte ich zunächst einmal einen Überblick über das rechtliche Instrumentarium geben, das in Deutschland teilweise schon seit Jahrhunderten, besonders intensiv aber in den letzten Jahrzehnten zum Zwecke des Umweltschutzes entwickelt worden ist.

2. Das Instrumentarium des Rechts zum Schutze der Umwelt

Die Vielfalt der rechtlichen Instrumente, die in Deutschland zum Schutze der Umwelt entwickelt wurden, ist beeindruckend und erfaßt alle Rechtsgebiete. Auch wenn der Schwerpunkt im öffentlichen Recht liegt, ist die Ergänzung durch das Zivilrecht wie auch durch das Strafrecht von größter Bedeutung, und nicht weniger wichtig ist die starke Ausdifferenzierung der im öffentlichen Recht entwickelten Vorschriften, indem über die traditionelle Kontrolle der wirtschaftlichen Betätigung durch die staatlichen Behörden hinaus neuartige Kontrollinstanzen und Rechtsfolgen geschaffen worden sind: Es müssen kraft Gesetzes im Unternehmen besondere Kontrolleinrichtungen zur Umweltüberwachung geschaffen werden; alle Bürger haben spezifische Informationsrechte, um sich über eventuelle Umweltgefährdungen durch die Wirtschaftsunternehmen zu informieren; und als letztes, bisher noch nicht hinreichend entwickeltes Instrument fungiert das Steuerrecht.

Wegen der enormen Vielfalt der genannten Instrumente kann ich nachfolgend nur einen knappen Überblick bieten. Hierbei werde ich mit den Instrumenten des öffentlichen Rechts beginnen, die den traditionellen Handlungsformen des Staates zur Kontrolle der Wirtschaftstätigkeit entsprechen, und dann nacheinander neuartige Ansätze und Garantien schildern.

3. Das traditionelle Instrumentarium des öffentlichen Rechts zur Kontrolle der Wirtschaftstätigkeit und zum Schutz der Umwelt

a) Die älteste rechtliche Regelung überhaupt besteht darin, daß für die Errichtung und den Betrieb gefährlicher Anlagen eine Genehmigungspflicht statuiert wird und daß eine speziell dafür eingerichtete staatliche Behörde vor Erteilung der Genehmigung prüft, ob die geplante Anlage technisch in jeder Hinsicht einwandfrei und ungefährlich ist. Ursprünglich dachte man hierbei vor allem an den Schutz der im unmittelbaren Umkreis der Anlage beschäftigten oder dort lebenden Menschen, weil die Wirkung der betreffenden Anlagen auf diesen Bereich beschränkt war. So stand am Anfang der Entwicklung die preußische Verordnung über Dampfkesselanlagen aus dem 19. Jahrhundert, an deren Stelle im Laufe der technischen Entwicklung immer neue Regelungen und Verordnungen mit einem ständig der technischen Entwicklung angepaßten Anwendungsbereich traten. Ein entscheidender Schritt bestand hierbei darin, nicht nur auf Unfallverhütung zu achten, sondern auch die schädlichen Auswirkungen des normalen Betriebes zu kontrollieren und dafür Grenzwerte aufzustellen. Und ein zweiter, ebenso entscheidender Schritt bestand in der Unterscheidung zwischen der Gefahrenabwehr, die der staatlichen Polizei schon seit Jahrhunderten oblag, und der sog. Vorsorge, bei der es gewissermaßen um die Gefahr einer zukünftigen Gefahr geht: Während man bei der Gefahrenabwehr nur solche Auswirkungen eines Industriebetriebes untersagen kann, die direkt zu einer Schädigung von Menschen, Tieren oder Pflanzen führen können, geht es bei der Vorsorge darum, auch solche Auswirkungen zu unterbinden, die erst im

Zusammenwirken mit anderen Einflüssen oder aufgrund eines heute noch nicht bekannten Kausalzusammenhanges möglicherweise mittelbar schädigend wirken können, ohne daß sich das heute schon zuverlässig beurteilen läßt. Weiterhin kommt ein dritter, entscheidender Schritt hinzu in Gestalt einer staatlichen Bewirtschaftung der Umweltressourcen, um noch eine Reserve für zukünftige Benutzer zu schaffen. Und die vierte, ebenso wichtige Stufe besteht in der Möglichkeit, bestimmte Bereiche überhaupt völlig der natürlichen Entwicklung zu überlassen und von jeder Beeinträchtigung und Veränderung durch die Wirtschaftstätigkeit des Menschen auszuschließen.

Um diese vier Stufen an einem Beispiel zu erläutern: Bei dem Betrieb einer Fabrik fällt Abwasser an, das in einen Fluß eingeleitet werden soll. Dann bedarf die Errichtung der Anlage einer Genehmigung, die heute im Immissionsschutzgesetz geregelt ist. Zusätzlich bedarf die Einleitung der Abwässer in den Fluß einer Genehmigung, die im Wasserhaushaltsgesetz geregelt ist. Wenn das Abwasser so giftig ist, daß Fische getötet oder die am Fluß lebenden Menschen gefährdet werden können, so muß die Genehmigung schon nach dem allgemeinen Grundsatz der Gefahrenabwehr verweigert werden. Auch wenn sich das nicht feststellen läßt, weil nach den bekannten Grenzwerten für die menschliche Gesundheit noch keine Gefährdung nachgewiesen werden kann, kann doch die Genehmigung unter dem Gesichtspunkt der Vorsorge verweigert werden, wenn die Belastung des Flusses mit Abwässern insgesamt so groß erscheint, daß die Besorgnis besteht, es könne hieraus auf die Dauer doch eine reale Gefahr entstehen. Selbst wenn das nicht der Fall ist, kann jedoch bei der Bewirtschaftung des Flusses darauf Rücksicht genommen werden, daß in

REFERATE

Zukunft noch weitere Industrieansiedlungen zu erwarten sind und daß zu diesem Zweck noch eine große „Belastungsreserve“ des Flusses verfügbar bleiben soll. Und schließlich könnte man auf der vierten Stufe nach dem Naturschutzgesetz etwa im Oberlauf des Flusses ein Naturschutzgebiet einrichten und dieses überhaupt von jeder industriellen Beanspruchung freihalten, womit dann in diesem Bereich jede Abwassereinleitung überhaupt verboten wäre.

b) Nach diesem Muster werden in Deutschland alle Anlagen erfaßt, die überhaupt irgendwelche Stoffe an die Umwelt abgeben, also vor allem in Form von Abwasser, das in die Flüsse geleitet werden soll, oder von Gasen und Schwebstoffen, die in die Atmosphäre abgegeben werden. Selbstverständlich sind auch Atomanlagen unter diese Genehmigungspflicht gestellt, denn auch wenn sie bei normalem Verlauf lediglich Wasserdampf der Kühlanlagen an die Umwelt abgeben, muß gegen das enorme Risiko eines atomaren Fallout Vorsorge getroffen werden.

4. Die rechtlichen Probleme des Genehmigungssystems: Behördeneinrichtung, Genehmigungsverfahren, Genehmigungskriterien

a) Damit das flächendeckende System der Genehmigungserfordernisse bei industriellen Anlagen auch in der Praxis effizient werden kann, muß ein engmaschiges Netz von Fachbehörden existieren, die für die Genehmigung der geplanten Anlage sowie (worauf zurückzukommen ist) später auch für deren Überwachung zuständig sind. Deren Arbeit kann wiederum nur dann effektiv sein, wenn sie auch mit dem entsprechenden Fachwissen ausgestattet sind, d.h. also auf der einen Seite mit Juristen, die die ebenso

zahlreichen wie komplizierten Vorschriften kennen und interpretieren können, und auf der anderen Seite mit Ingenieuren, die die technische Seite beurteilen und also etwa erkennen können, ob die vom Antragsteller prognostizierten Abgase oder Abwässer realistisch sind oder ob der Antragsteller vielleicht - umgekehrt - bezüglich der zukünftigen Auswirkungen der geplanten Anlage unrealistische oder womöglich von vornherein irreführende Angaben macht. Erforderlich ist also ein enormer personeller Ausbau der Staatsverwaltung mit einem erstklassigen Stab von juristischen und technischen Beamten. Die erheblichen Kosten dafür müssen naheliegender Weise von der Wirtschaft aufgebracht werden, die aus ihren Profiten entweder über Steuern oder über spezielle Gebühren für das Genehmigungsverfahren den Behördenausbau finanzieren muß.

b) Damit die Einhaltung der Umweltschutzprinzipien nicht nur auf dem Papier steht, sondern auch in der Wirklichkeit funktioniert, muß die weitere Entwicklung einer regelmäßigen Kontrolle („Überwachung“) unterzogen werden. Deren Organisation wirft dann allerdings wieder spezifische Probleme auf: An sich wäre es am einfachsten, wenn die Genehmigungsbehörde auch für die spätere Kontrolle zuständig wäre. Wenn man dagegen ein Hindernis für die drohende Korruption durch eine Bestechung des Genehmigungsbeamten seitens des Wirtschaftsunternehmens aufrichten möchte, so müßte man die Genehmigungsbehörde und die Überwachungsbehörde organisatorisch trennen. Weil diese Trennung jedoch praktisch auf eine Verdoppelung der juristischen und technischen Beamten hinausläuft, wird sie vermutlich erst in einem sehr fortgeschrittenen Stadiums des Aufbaus der staatlichen Wirtschaftsverwaltung realisiert werden können.

REFERATE

c) Für das Genehmigungsverfahren wie auch für das spätere Überwachungsverfahren gibt es eine ganze Anzahl von Alternativen, die in Deutschland in unterschiedlicher Form verwirklicht sind.

aa) Was das Genehmigungsverfahren anbetrifft, so ist es zunächst klar, daß der Antragsteller die Tatsachen umfassend darzulegen hat, wozu auch die Darlegung der gesamten technischen Seite des Projekts gehört. Wenn die technischen Fragen zu kompliziert sind, als daß sie von den Beamten selbst beurteilt werden können, muß die Behörde in der Lage sein, auf Kosten des Antragstellers das Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen einzuholen. Der weitere Ablauf des Genehmigungsverfahrens wirft dann aber recht erhebliche Probleme auf, und zwar im Hinblick darauf, wer daran förmlich beteiligt werden soll. Hierbei geht es auf der einen Seite um die Zahl der staatlichen Behörden und auf der anderen Seite um die privaten Personen und Vereinigungen. Die Beantwortung der ersten Frage hängt natürlich davon ab, wie der Staat überhaupt organisiert ist. In Deutschland gibt es im Grundsatz eine durch die örtliche Zuständigkeit bestimmte, für alle verwaltungsrechtlichen Aspekte einheitliche Behörde. Das ist bei nicht ganz so wichtigen Verwaltungsverfahren der Verwaltungschef eines ländlichen Gebietes, Landkreis genannt, oder der Verwaltungschef einer größeren Stadt, also entweder der Landrat oder der Oberbürgermeister. Bei bedeutenderen Verfahren wird aber sogleich die Zuständigkeit des Verwaltungschefs eines größeren Bezirkes, des sog. Regierungspräsidenten, begründet. Für extrem schwierige und gefährliche Projekte wie den Bau eines Atomkraftwerkes ist sogar von vornherein die Zuständigkeit des zuständigen

Landesministeriums festgelegt, was für China etwa die Zuständigkeit eines Provinzgouverneurs bedeuten würde. Neben dieser örtlich begründeten Zuständigkeit gibt es aber auch noch Fachbehörden und spezielle, vom Staat berufene Expertenkommissionen. So ist etwa zur Bewirtschaftung des Wassers als eines besonders wichtigen und sensiblen Umweltmediums die besondere Fachbehörde des Wasserwirtschaftsamtes geschaffen worden, die nicht selten in einen Gegensatz zum Landrat oder zum Regierungspräsidenten tritt, weil dieser etwa die Schaffung von Arbeitsplätzen in seinem Gebiet unter allen Umständen fördern möchte, während der Leiter des Wasserwirtschaftsamtes die Reinhaltung der Gewässer verteidigt. Diese Behördenteilung und -trennung ist übrigens eine geeignete Maßnahme zur Reduzierung der Korruption, führt aber natürlich auch zu einer Verteuerung und Verlangsamung des gesamten Verwaltungsverfahrens. Noch wirksamer ist in dieser Hinsicht die Bildung unabhängiger Kommissionen, deren Mitglieder zwar vom Staat bestellt werden, die ihre Verwaltungstätigkeit dann jedoch unabhängig vom Staat und ohne Bindung an Anweisungen ausüben. Ein Beispiel dafür bieten etwa die Prüfungskommissionen, die in Deutschland auch bei der juristischen Staatsprüfung eingeschaltet sind. Im Umweltrecht gibt es dagegen zwar eine ganze Anzahl solcher unabhängiger Kommissionen, beispielsweise die Kommission für Reaktorsicherheit nach dem Atomgesetz oder die Störfall-Kommission nach § 51 a des Immissionsschutzgesetzes. Diese Kommissionen wirken aber nur intern als Beratungsgremien mit und haben nach außen hin keine eigene Entscheidungsbefugnis.

bb) Von den staatlichen Behörden und den vom Staat hinzugezogenen Kommissionen sind die privaten Personen und

REFERATE

Vereinigungen zu unterscheiden, die bei einem Genehmigungsverfahren beteiligt werden müssen. So muß etwa der Antrag auf Genehmigung einer Anlage, die nach ihrer Beschaffenheit und ihrem Betrieb in besonderem Maße geeignet ist, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden oder erheblich zu belästigen, gemäß § 10 des deutschen Immissionsschutzgesetzes einen Monat lang öffentlich ausgelegt werden, um den von dem Vorhaben betroffenen Privatpersonen die Erhebung von Einwendungen zu ermöglichen. Nicht selten sind sogar besondere Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben, in denen die erhobenen Einwendungen in einer öffentlichen Anhörung erörtert werden müssen. Eine besondere Durchschlagkraft kommt diesen Einwendungen naturgemäß dann zu, wenn nicht nur einzelnen Privatpersonen, sondern auch privaten Vereinigungen eine Beteiligungsmöglichkeit eingeräumt wird, wie das im Naturschutzrecht ursprünglich auf der Ebene der einzelnen Bundesländer erfolgt war und nunmehr in dem für ganz Deutschland geltenden Bundesnaturschutzgesetz erfolgt ist. Dabei liegen die Vorteile wie auch die Nachteile dieser Beteiligung von Privatleuten und privaten Vereinigungen auf der Hand: Einerseits ist darin eine wirksame Maßnahme gegen Korruption zu sehen, und andererseits wird das Verwaltungsverfahren dadurch teurer und langsamer. Wie groß das Gewicht der privaten Beteiligung am Verwaltungsverfahren wirklich ist, hängt in letzter Konsequenz allerdings von der Frage ab, ob eine von der staatlichen Behörde erteilte Genehmigung von Privatleuten vor Gericht angefochten werden kann und ob eine Verwaltungsgerichtsbarkeit existiert, die die Entscheidungen der Behörde aufheben kann. Hierauf ist noch zurückzukommen.

cc) Auch beim späteren Überwachungsverfahren könnte an eine Beteiligung von Privatpersonen oder privaten Vereinigungen gedacht werden, mindestens in Form der Möglichkeit einer Anzeige, wenn das Industrieunternehmen sich nicht an die Grenzen der erteilten Genehmigung hält. Die Effektivität einer solchen privaten Aufpasserrolle hängt freilich davon ab, daß Privatleute auch den Zugang zu den erforderlichen Informationen bekommen, also einen Anspruch auf Information über die für die Umweltgefahr relevanten Daten. Um dies sicherzustellen, gibt es in Deutschland in Ausführung europäischer Vorgaben, die ihrerseits wieder auf Vorbildern aus den USA beruhen, ein Umwelt-Informationsgesetz. Nach § 4 dieses Gesetzes hat jeder Bürger Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, die bei einer Behörde vorhanden sind. Zwar ist dieser Informationsanspruch nicht schrankenlos, und er findet insbesondere in der Regel seine Grenze an den Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen von mitbetroffenen Wirtschaftsunternehmen. Wegen der geringen praktischen Erfahrungen mit dem Umwelt-Informationsgesetz läßt es sich einstweilen aber schwer beurteilen, ob die Vorteile einer solchen Kontrolle der Verwaltungsbehörden durch die Bürger überwiegen oder aber vielleicht die Nachteile in Gestalt einer Behinderung der wirtschaftlichen Tätigkeit der betroffenen Industrieunternehmen, wenn deren interne Verhältnisse, sobald sie für die Umwelt relevant sind, dritten Personen offenbart werden.

dd) Außer der Einflußnahmemöglichkeit von Privatpersonen auf das Überwachungsverfahren tritt hier auch noch das Problem auf, inwieweit das betreffende Wirtschaftsunternehmen selbst zur Erleichterung der staatlichen Überwachung verpflichtet werden kann. Es ist in vielen Gesetzen vorgeschrieben, daß

REFERATE

die Unternehmen auf Anforderung der Behörde ihre umweltschädlichen Emissionen selbst messen und die Meßdaten den Behörden übermitteln müssen. Hieraus ergibt sich dann aber eine mögliche ungünstige Rückwirkung auf ein Strafverfahren wegen eines Verbrechens gegen die Umwelt. Denn im Strafverfahren gilt der rechtsstaatliche Grundsatz, daß niemand verpflichtet ist, sich selbst zu belasten. Es ist deshalb in Deutschland bis heute ein umstrittenes und ungeklärtes Problem, ob die Meßdaten, die von dem Unternehmen an die Verwaltungsbehörde überstellt werden und ein Umweltverbrechen wegen Mißachtung der Genehmigungsgrenzen ergeben, in einem anschließenden Strafverfahren gegen die Führungskräfte des Unternehmens verwertet werden dürfen.

d) Noch wichtiger als die bisher betrachteten Verfahrensprobleme ist natürlich die materiellrechtliche Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Genehmigung für eine industrielle Anlage erteilt werden darf, die durch ihr Abwasser oder ihre Abgase die Flüsse oder die Luft verunreinigt oder die auch bei sorgfältigstem Betrieb immer ein Restrisiko von Unfällen mit großen Schäden für die Arbeiterschaft, für die anwohnende Bevölkerung oder sogar - bei einem Riesenunfall in einem Atomkraftwerk - für die gesamte Menschheit verkörpert. Der deutsche Gesetzgeber hat bisher große Mühe darauf verwendet, die durch die Wirtschaftstätigkeit drohende Umweltverschmutzung und erst recht die Gefahr von Unfällen mit Umweltkatastrophen weitgehend zu reduzieren, während eine dritte, im Grunde genommen sogar fundamentale Ebene bisher zumeist übersehen worden ist: Ich meine damit den übermäßigen Verbrauch von Umweltressourcen als solchen, beispielhaft greifbar in der Verbrennung eines fossilen und sich nur in geologischen

Zeiträumen erneuernden Energieträgers wie des Erdöls. Die Diskussion über den sich seit langem abzeichnenden Klimawandel, der ja in Wahrheit eine Klimakatastrophe ist, hat immerhin die horizontale Gerechtigkeit dieses Verbrauchs in die internationale Diskussion gebracht, wobei ich die schreiende Ungerechtigkeit, die hier herrscht, nur durch eine einzige Zahl illustrieren möchte: Im Jahre 1994 wurde, pro Kopf der Bevölkerung gerechnet, in Deutschland die vierfache Menge fossiler Energieträger verbraucht wie in China, in den USA aber nochmals fast das Doppelte (Zur Lage der Welt 1996, S. 55). Gänzlich ignoriert wird diese Frage jedoch bisher im historischen Längsschnitt, indem sich bisher kein Staat mit der Frage auseinandergesetzt hat, warum die gerade jetzt lebende Generation das Recht haben soll, die in Jahrmillionen angesammelten fossilen Energieträger für die aus Torheit und Verantwortungslosigkeit gespeiste kapitalistische Lebensform der Postmoderne zu vergeuden.

e) Abermals breche ich die Analyse hier ab, weil die unserer Konferenz gestellte Aufgabe nicht in der ohne ein entscheidendes Umdenken der USA ohnehin nicht möglichen Lösung dieses globalen Umweltproblems, sondern in der Analyse der Bedingungen des Umweltschutzes durch das Recht auf nationaler Ebene besteht. Die Rechtsordnung kann die Bedingungen für eine umweltverträgliche Industrie, d.h. für eine innerhalb von Regenerations-Kreisläufen verbleibende Nutzung der Umweltressourcen, auf zwei verschiedene Arten formulieren: Es können entweder quantitativ exakt definierte Grenzwerte für den Ressourcenverbrauch festgelegt werden, oder aber es kann auf allgemeine Prinzipien verwiesen werden, wofür sich in Deutschland drei unterschiedliche Formeln eingebürgert haben: entweder der Verweis auf die allgemein anerkannten Regeln der

REFERATE

Technik oder auf den Stand der Technik oder auf den Stand von Wissenschaft und Technik.

aa) Was zunächst die Festsetzung exakt definierter Grenzwerte anbetrifft, so ist dies in Deutschland etwa zur Festlegung von Abgas-Grenzwerten durch die sog. „Technische Anleitung Luft“ geschehen, und es wird von dieser „Grenzwertmethode“ regelmäßig auch bei der Erlaubnis zur Einleitung von Abwässern in Flüsse Gebrauch gemacht, indem die verschiedenen in dem Abwasser enthaltenen Schadstoffe quantitativ exakt definiert werden. Derartig detaillierte Regelungen können im Einzelfall nur von Verwaltungsbehörden erlassen werden, während generelle Regelungen normalerweise von Ministerien erlassen werden.

Diese Methode hat den Vorteil, daß die Industrie eine klare Handlungsanweisung erhält, so daß also der wichtige Grundsatz der Gesetzesbestimmtheit optimal verwirklicht wird. Problematisch bleibt, jedenfalls in einer auf dem Prinzip der Gewaltenteilung aufgebauten Staatsverfassung, daß vom Gesetzgeber nur noch gänzlich unbestimmte sog. Generalklauseln erlassen werden, während die eigentliche Entscheidung von der Exekutive getroffen wird. Außerdem könnte hierin auch ein Einfallstor für Korruption liegen. Andererseits sind große Gremien nach Art eines Volkskongresses oder Parlamentes kaum in der Lage, die hochkomplizierten technischen Fragen angemessen zu verarbeiten, die bei der Festsetzung von Grenzwerten ausschlaggebend sind. Selbst die in technischer Hinsicht von allen Staatsorganen am besten ausgerüstete Exekutive wird wegen des ungeheuer rasanten Fortschritts von Wissenschaft und Technik häufig nicht in der Lage sein, diesen Fortschritt zu berücksichtigen, und deshalb von der Tendenz her immer viel zu

hohe Grenzwerte zuzulassen: Mit jeder neuen Erkenntnis, wie man die schädlichen Abfallstoffe bei einem Produktionsprozeß reduzieren oder anderweitig verarbeiten kann, erweist sich ja der zuvor gefundene Kompromiß zwischen dem ökonomischen Interesse an niedrigen Kosten und dem ökologischen Interesse an geringem Ressourcenverzehr als obsolet, so daß man in zugespitzter Form sagen könnte, daß die Grenzwerte für den Schadstoff-Ausstoß eines Industriebetriebes tendenziell immer zu hoch sind und daß die Verwaltungsbehörden hinter der technischen Entwicklung tendenziell ständig hinterherhinken.

Eine Lösung dieses Problems kann wohl nur in der Form gefunden werden, daß man den allerneuesten technischen Sachverstand auch in die Verwaltungsbehörden hineinholt, etwa indem Universitätsinstitute direkt in die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden eingegliedert werden. Das würde eine interessante Wiederbelebung einer in Europa vor Jahrhunderten üblichen Praxis sein, die zwar nicht auf technischem, aber auf juristischem Gebiet die Juristischen Fakultäten der Universität direkt in die Kontrolle der Rechtsprechung eingebaut hatte.

bb) Die entgegengesetzte Methode besteht darin, auf die Festsetzung präziser Grenzwerte überhaupt zu verzichten und nur allgemein festzulegen, daß die Industriebetriebe bei ihren Produktionsmethoden so korrekt handeln müssen, wie dies die drei von mir soeben angeführten Formeln beschreiben. Hierbei wird in Deutschland häufig ein Unterschied in der Form gemacht, daß die „allgemein anerkannten Regeln der Technik“ sozusagen den konservativsten Maßstab darstellen, der erst dann verletzt wird, wenn man nun wirklich auf ein in dem betreffenden Wirtschaftszweig überholtes Produktionsniveau zurückfällt.

REFERATE

Mit dem „Stand der Technik“ soll dagegen das jeweils fortschrittlichste Produktionsverfahren gemeint sein, so daß alle Industriebetriebe, wenn das Gesetz diesen Standard verwendet, auf die in der Praxis bewährte fortschrittlichste Methode verpflichtet wären. Die dritte Formel des „Standes von Wissenschaft und Technik“ soll noch darüber hinausgehen und also etwa auch diejenigen Sicherungsmaßnahmen und Schadstoff-Reduzierungsmittel zur Pflicht machen, die bereits in der Wissenschaft erforscht worden sind, auch wenn sie in der technischen Praxis noch nicht realisiert wurden. Dementsprechend wird auch im Atomgesetz, das die gefährlichste Technologie überhaupt regelt, die Einhaltung des „Standes von Wissenschaft und Technik“ verlangt, während bei weniger gefährlichen Anlagen der „Stand der Technik“ oder sogar noch die Einhaltung der „allgemein anerkannten Regeln der Technik“ genügt.

Die Probleme einer solchen Regelungstechnik liegen aber auf der Hand. Zum ersten handelt es sich naturgemäß um Generalklauseln, die dem einzelnen Industriebetrieb keine klare Handlungsanweisung geben. Denn im allgemeinen ist die Praxis der Industriebetriebe höchst unterschiedlich und zum großen Teil von Betriebsgeheimnissen abgedeckt, während im technischen und wissenschaftlichen Schrifttum meistens zahlreiche miteinander rivalisierenden Positionen vertreten werden, so daß der einzelne Inhaber eines Industriebetriebes im Vorhinein schwer abschätzen kann, was beispielsweise der „Stand der Technik“ konkret von ihm verlangt. Und auch im Nachhinein, wenn es zu einem Gerichtsverfahren kommt, werden die Probleme nicht einfacher, denn normalerweise wird dann in der Verhandlung vor dem Gericht eine regelrechte Gutachterschlacht geführt,

indem sowohl für die Seite der Verwaltungsbehörde als auch für die Seite des Industriebetriebes jede Menge Gutachter auftreten, deren Gutachten einander widersprechen und zwischen denen die ja nur juristisch gebildeten Richter, die häufig die technischen Gutachten überhaupt nur zum kleineren Teil verstehen können, kaum eine vernünftige Entscheidung fällen können. In abermals zugespitzter Form könnte man deshalb sogar die These aufstellen, daß die schwierigen technischen Fragen der modernen Industriegesellschaft juristisch überhaupt nicht mehr zu bewältigen seien und daß die Juristen, die ohnehin ja so gut wie nichts davon verstehen würden, angesichts des üblichen Streits unter den Technikern überhaupt keine fundierten Entscheidungen mehr treffen könnten.

Als Ausweg aus diesem Dilemma schlägt man in Deutschland deshalb häufig vor, die „Regeln der Technik“ durch diejenigen Festsetzungen auszufüllen, die von den Organisationen der Wirtschaft selbst vorgenommen werden und in zahllosen Regelwerken zusammengefaßt sind, etwa den bekannten DIN-Normen. Aber diese Lösung ist ebenfalls nicht gangbar, weil sie darauf hinausläuft, daß sich die Industrie ihre eigenen Vorschriften setzt und gewissermaßen eine souveräne und vom Staat nicht mehr kontrollierte Macht darstellt, was in einer Demokratie und in einem Rechtsstaat nicht der Fall sein kann.

cc) Das Ergebnis dieser Überlegungen lautet: Der Versuch, die Gefahren der modernen Industrie für die Umwelt mit den Mitteln des Rechts zu bekämpfen, führt zu einem echten Dilemma. Die traditionellen Instrumente des Rechts reichen dafür nicht aus, und die Juristen sind mit dieser ihre Fachkompetenz übersteigenden Aufgabe im Grunde genommen überfordert. Ginge es nur um eine theoretische Untersuchung, müßte man die Aufgabe des Umweltschutzes

REFERATE

durch Recht deshalb für unlösbar erklären, ähnlich wie ja auch die Quadratur des Kreises in der Mathematik als eine unlösbare Aufgabe anerkannt worden ist. Aber es geht hierbei nun einmal nicht um eine theoretische Aufgabe, sondern um eine höchst praktische Angelegenheit, deren praktische Bedeutung sogar so groß ist, daß das Überleben der Menschheit von ihrer richtigen Lösung abhängt. Wenn es schon keine ideale Lösung gibt, muß man eben nach praktisch tragfähigen Kompromissen suchen, deren Richtung ich schon angedeutet habe: Sie besteht darin, daß die besten wissenschaftlichen und technischen Experten in die Organisation der staatlichen Verwaltungstätigkeit eingebaut werden müssen. In Deutschland wird gegenwärtig viel davon gesprochen, daß die Universitäten näher an die Praxis heranrücken sollen, worunter sich die Politiker meistens vorstellen, daß ein Universitätsprofessor in den Dienst der Industrie tritt und seine Forschungen an den Interessen der Industrie ausrichtet. Abgesehen davon, daß die deutschen Politiker aufgrund ihres bescheidenen Verständnisses von Wissenschaft nicht begriffen haben, daß die Aufgabe der Universität gerade in der Grundlagenforschung besteht, deren Ergebnisse dann erst in der nächsten Phase auch zu technisch umsetzbaren Lösungen führen, besteht die praktische Hauptaufgabe der Wissenschaft also nicht in einer Unterstützung der Industrie, sondern in einer Unterstützung der Staatsverwaltung, so wie es übrigens in dem traditionellen Status eines deutschen Professors als eines Staatsbeamten auch zum Ausdruck kommt.

4. Neuartige Institutionen im öffentlichen Recht, die für den Schutz der Umwelt eingesetzt werden bzw. eingesetzt werden können

Während der Einbau der Fakultäten in die staatliche Verwaltung in Deutschland noch

keinen institutionellen Rahmen gefunden hat, ist dies für zwei andere neuartige Schutzmechanismen bereits geschehen: nämlich zum einen in Gestalt der Etablierung einer innerbetrieblichen Gewaltenteilung durch Einrichtung eines Umweltschutzbeauftragten und zum anderen in Gestalt der Institutionalisierung einer privaten Kontrolle über die umweltgefährliche Tätigkeit der Industrie.

a) In einer ganzen Reihe von wirtschaftsrechtlichen Gesetzen ist der Industrie die Einrichtung eines innerhalb des Betriebes stationierten, besonderen Betriebsbeauftragten zur Pflicht gemacht worden. Beispielsweise schreibt § 53 des Immissionsschutzgesetzes vor, daß die Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen einen Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz, den sog. Immissionsschutzbeauftragten, bestellen müssen, sofern dies im Hinblick auf die Art oder die Größe der Anlage wegen der von den Anlagen ausgehenden Immissionen, der technischen Probleme der Immissionsbegrenzung oder wegen der Gefährlichkeit der Erzeugnisse erforderlich ist. Der Immissionsschutzbeauftragte hat zwar nicht das Recht, den Betrieb zu leiten, besitzt aber weit gespannte Rechte zur Informationsgewinnung, zur Prüfung und zur Stellungnahme und repräsentiert gewissermaßen die Interessen der Umwelt innerhalb der Betriebsorganisation selbst. Natürlich muß man auch sehen, daß hier eine mögliche Quelle neuer Korruption entsteht, weil es für das Unternehmen in der Regel billiger sein wird, den Betriebsbeauftragten mit größeren Geldsummen zu bestechen, als etwa eine die Umwelt schonende, aber äußerst kostspielige technische Maßnahme einzuführen. Die Einrichtung des Betriebsbeauftragten kann deshalb nur dann einen effizienten Umweltschutz verbürgen, wenn sie mit strafrechtlichen Konsequenzen verbunden ist. Darauf ist zurückzukommen.

REFERATE

b) Die Indienstnahme des Bürgers zur Kontrolle der Industrie habe ich schon vorhin kurz erwähnt, indem ich auf das Umwelt-Informationsgesetz, auf die Beteiligung der Bürger im Genehmigungsverfahren und auf die Möglichkeiten zur gerichtlichen Anfechtung eines Genehmigungsbescheides hingewiesen habe. Durch den in Deutschland schrittweise erfolgenden Ausbau der ebenfalls bereits erwähnten Verbandsklage, also der Möglichkeit von Umweltschutzverbänden zur Wahrnehmung der Rechte der Bürger im Genehmigungsverfahren und im Anfechtungsverfahren vor dem Verwaltungsgericht, werden diese Kontrollmöglichkeiten in ganz wesentlicher Weise effektiver ausgestaltet, weil der einzelne Bürger gegenüber der Industrie in der Regel ohnmächtig ist, ein Zusammenschluß von Bürgern hingegen nicht. Dies ist in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten durch zahlreiche Bürgerinitiativen bewiesen worden, die häufig das Interesse der Umwelt gegenüber dem Profitinteresse der Industrie erfolgreich verteidigt haben und deren Stärke mit der Zulassung einer allgemeinen Verbandsklage nochmals gewaltig anwachsen würde. Allerdings darf man auch die Nachteile dieser deutschen Regelungen nicht übersehen, die vor allem darin bestehen, daß im Extremfall sogar einige bloße Querulanten den industriellen Fortschritt über Jahre hinweg blockieren können, was dann letztlich zu riesigen Kosten führt, die von der Allgemeinheit getragen werden müssen. Diese Gefahr resultiert vor allem daraus, daß die einzelnen Bürger und Verbände nicht auf das Gemeinwohl verpflichtet sind, sondern ebenso isolierte Interessenvertreter darstellen wie auf der anderen Seite die Industrie selbst. Es hängt deshalb von den Gegebenheiten des Einzelfalls ab, ob etwa ein von einer

Bürgerinitiative mit allen gerichtlichen Schritten unermüdeter Kampf gegen eine Industrieanlage gewissermaßen die letzte Chance zum Umweltschutz verkörpert oder aber ob dadurch umgekehrt der industrielle Fortschritt, der durchaus mit einer Erhaltung der Umwelt kompatibel wäre, für Jahre oder gar Jahrzehnte lahmgelegt wird. Weil die Stärke der von Bürgern und Bürgerinitiativen eingenommenen Blockadeposition letzten Endes von ihrer Möglichkeit abhängt, den Genehmigungsbescheid für eine neue industrielle Anlage vor Gericht anzufechten und dann die Errichtung der Anlage etwa über Jahre hinweg durch ein langwieriges Gerichtsverfahren zu blockieren, hängt es letztlich von der Einrichtung und von der Effizienz einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit ab, ob die Kontrolle der Industrie durch die Bürger ein Segen oder ein Fluch ist. Über diese Schlüsselfunktion, die die Verwaltungsgerichte einnehmen, kann ich im Rahmen meines heutigen Vortrages aber nicht weiter sprechen; das wäre ein würdiger Gegenstand für eine weitere Konferenz. Ich will deshalb zu diesem Punkt nur noch abschließend bemerken, daß der Einsatz der Bürger natürlich ein wirksames Gegenmittel gegen eine drohende Korruption der Verwaltung darstellt, daß er aber auf der anderen Seite auch selbst zu Korruption führen kann. Als Beispiel möchte ich einen Vorgang anführen, der sich vor einiger Zeit im Heimatland des deutschen Bundeskanzlers Schröder ereignet hat, als er noch Ministerpräsident für Niedersachsen war. Durch dieses Land fließt ein ziemlich kleiner Fluß, die Ems, an dem wiederum eine riesige Werft liegt, in der Luxusdampfer gebaut werden. Dieser Fluß ist mittlerweile unter ständiger Genehmigung durch die von Schröder geführte Landesregierung unglaublich tief ausgebagert worden, und zwar allein zu dem Zweck, daß darauf alle paar Jahre einmal ein Ozeandampfer in die Nordsee

REFERATE

hineingeschleppt wird. Die ökologischen Folgen für den Fluß waren, wie man voraussehen konnte, katastrophal. Deshalb wurden die Genehmigungen über die Ausbaggerung zunächst von einigen Fischern erfolgreich vor Gericht angefochten, bis der Inhaber der Werft diesen Fischern so große Geldsummen bezahlte, daß sie ihre Klage zurückgezogen haben.

REFERATE

5. Der Schutz der Umwelt mit den Mitteln des Zivilrechts

Aus dem für den Umweltschutz einschlägigen Instrumentarium des Zivilrechts sind vor allem zwei Punkte wichtig: das Nachbarrecht und das Haftungsrecht.

a) Nach § 906 des vor über 100 Jahren in Kraft getretenen Bürgerlichen Gesetzbuches kann der Eigentümer eines Grundstücks die Zuführung von Gasen, Dämpfen, Rauch, Geräusch und Erschütterungen, also von Immissionen, auf seinem Grundstück verbieten, falls die Benutzung des Grundstücks dadurch nicht nur unwesentlich beeinträchtigt wird oder falls die Immission nicht ortsüblich ist und auch nicht durch wirtschaftlich zumutbare Maßnahmen verhindert werden kann. Diese Vorschrift ist inzwischen mit dem Öffentlichen Recht in der Weise vernetzt worden, daß gemäß § 14 des Immissionsschutzgesetzes bei solchen industriellen Anlagen, deren Genehmigung unanfechtbar ist, vom Nachbarn niemals die Einstellung, sondern nur die Anbringung von Vorkehrungen verlangt werden kann, die die Immissionen reduzieren; soweit solche Vorkehrungen nach dem Stand der Technik nicht durchführbar oder wirtschaftlich nicht vertretbar sind, kann der Nachbar lediglich Schadensersatz verlangen.

Aus dieser Regelung ergibt sich zweierlei: Schon bevor die Verklammerung des privaten Nachbarrechts mit dem Immissionsschutzgesetz durchgeführt wurde, diente die Formel der Ortsüblichkeit der vom Nachbarn zu duldenden Immissionen dazu, daß auf der einen Seite Gewerbegebiete und auf der anderen Seite Wohngebiete entstanden sind und die industrielle Tätigkeit also aus den Wohngebieten herausgedrängt wurde. Auch Handwerksbetriebe und kleingewerbliche Betriebe mußten

dementsprechend aus den Wohngebieten herausverlagert werden, sofern von ihnen erhebliche Störungen für die Nachbargrundstücke ausgingen. Zwischenzeitlich ist dieser Komplex durch die Bauplanung übernommen worden, indem praktisch in jeder Gemeinde schon bei der Planung für die zukünftige Bebauung auf die Trennung von Wohngebieten und Gewerbegebieten Rücksicht genommen wird. Allerdings ist dies unter ökologischen Gesichtspunkten in gewisser Hinsicht auch eine zweischneidige Entwicklung, weil dadurch nämlich der gigantische Pendlerverkehr vom Wohnort zur Arbeitsstätte entstanden ist, der in Deutschland eine ernste Gefahr für die Umwelt darstellt. An diesem Beispiel läßt sich übrigens sehr schön die Interdependenz rechtlicher Maßnahmen mit Umweltschutz und Umweltgefährdung sowie auch die häufige Ambivalenz der im Umweltschutz erzielten Erfolge demonstrieren: Die Trennung von Wohngebieten und Gewerbegebieten hat zunächst in Deutschland ein von schädlichen Immissionen verhältnismäßig freies Wohnen ermöglicht; die Konsequenz ist aber die für die Umwelt völlig untragbare Zunahme des Individualverkehrs gewesen; ein Ausgleich würde hier in der Zukunft nur dadurch möglich sein, daß man die Freizügigkeit der Bevölkerung einschränkt und etwa einen Wohnort in der nächstmöglichen Nachbarschaft der Arbeitsstelle vorschreibt, was aber wiederum in Deutschland kaum durchsetzbar wäre, weil die Freizügigkeit als Grundrecht garantiert ist, weil die Mobilität am Arbeitsplatz größer ist als die Mobilität des Wohnortes und weil bei einer verbreiteten Berufstätigkeit beider Ehegatten, zumeist natürlich an verschiedenen Arbeitsstellen, die Festlegung eines gemeinsamen Wohnortes zu Konflikten führen würde. Der in der deutschen Rechtsordnung realisierte, ausgeprägte Individualismus scheint hier also eine Lösung der

REFERATE

Umweltprobleme praktisch auszuschließen. Angesichts der dramatischen Situation des Zustandes der Umwelt und der katastrophalen ökologischen Auswirkungen des Individualverkehrs wird man nach meiner Meinung hier auch im Recht gegensteuern müssen. Die Freizügigkeit kann eben in der modernen Industriegesellschaft nicht mehr schrankenlos gewährleistet sein, wenn der Umweltschutz wirklich ernstgenommen werden soll.

Obwohl damit also das private Nachbarrecht gegenüber genehmigten Industrieanlagen keine wesentlichen umweltschützenden Funktionen mehr entfaltet, gilt dies doch nicht für solche Immissionen, die ohne Genehmigung oder unter Überschreitung einer Genehmigung erfolgen. In solchen Fällen kann der Nachbar seine Abwehrrechte also durchaus als Repräsentant der Allgemeinheit zum Zwecke des Umweltschutzes geltend machen. Zwar könnte er sich auch an die Verwaltungsbehörde mit dem Antrag wenden, zu seinem Schutze einzuschreiten, doch bleibt die private Klagemöglichkeit wichtig, wenn etwa eine Korruptionsbeziehung zwischen Industrie und der Verwaltungsbehörde besteht. Freilich setzt die Effizienz der privaten Kontrollmöglichkeit auch einen effizienten und für den einzelnen Bürger finanziell erschwinglichen Zivilprozeß voraus, woran es gegenwärtig in Deutschland vielfach fehlt. Aber darauf kann ich im Rahmen des vorliegenden Vortrages nicht mehr näher eingehen.

b) Wichtiger als das private Nachbarrecht ist heutzutage das private Haftungsrecht geworden. Besonders wichtig sind hier das Gesetz über die Haftung für fehlerhafte Produkte (Produkthaftungsgesetz) von 1989, das Gesetz zur Regelung der Sicherheitsanforderungen an Produkte (Produktsicherheitsgesetz) von 1997 und

das Umwelthaftungsgesetz von 1990. Auch das Atomgesetz enthält in den §§ 25 ff. Haftungsvorschriften sowie in den §§ 13 ff. Vorschriften darüber, daß die Verwaltungsbehörde schon im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sicherstellen muß, daß der Betreiber einer Atomanlage für zukünftige Schadensersatzverpflichtungen eine hinreichende Deckungsvorsorge, vor allem durch Haftpflichtversicherung, geschaffen hat. Die Einzelheiten dieser haftungsrechtlichen Regelungen zu schildern, würde einen eigenen Vortrag erfordern. Der Gesetzgeber arbeitet hier mit allen modernen Instrumenten des Schadensersatzrechts, also insbesondere der Statuierung einer Gefährdungshaftung, d.h. einer Haftung aufgrund der bloßen Gefahr und ohne ein hinzukommendes Verschulden; ferner wird immer wieder mit einer Umkehr der Beweislast gearbeitet, beispielsweise in § 6 Umwelthaftungsgesetz, wonach vermutet wird, daß eine Anlage, die zur Verursachung des entstandenen Schadens im Prinzip geeignet ist, diesen Schaden im Einzelfall auch wirklich verursacht hat.

Obwohl es sich hierbei um Haftungsvorschriften handelt, könnten sie im Prinzip auch eine umweltschützende Funktion entfalten, weil der Industriebetrieb wegen des enormen Haftungsrisikos ein sehr starkes Motiv dafür hat, auch unter Inkaufnahme erheblicher finanzieller Aufwendungen für eine sichere und von Unglücksfällen freie Produktion zu sorgen. Weil die Schäden aus der Haftung allerdings versichert werden können, hängt der umweltschützende Effekt im Einzelfall davon ab, ob es billiger ist, höhere Versicherungsprämien zu bezahlen oder aber mehr Geld in die Sicherheit der Produktion zu investieren. Außerdem haben die Haftungsvorschriften noch eine ganz entscheidende zweite Lücke, die ihre Tauglichkeit zum Umweltschutz

REFERATE

wesentlich reduziert: Es müssen ja einzelne Menschen als Geschädigte festgestellt werden, damit ein Haftungstatbestand eingreift, so daß die allgemeine Ruinierung der Umwelt, beispielhaft greifbar in der Zerstörung des Klimas oder der Ozonschicht, von diesen Vorschriften überhaupt nicht erfaßt wird.

c) Mein Gesamturteil über die Tauglichkeit des Privatrechts zum Umweltschutz lautet deshalb, daß dadurch zwar der einzelne Bürger geschützt, daß das ökologische Problem als solches auf diesem Wege aber nicht gelöst werden kann.

6. Steuerrecht im Interesse des Umweltschutzes

Von den Möglichkeiten des Steuerrechts zum Umweltschutz ist bis heute in einem begrenzten Umfange Gebrauch gemacht worden, beispielsweise beim Kraftfahrzeugverkehr: Der Einsatz eines Katalysators zum Zwecke der Abgasentgiftung beim Kraftfahrzeug war lange Zeit mit einer Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer belohnt worden, und auch heute noch sind die sog. umweltfreundlichen Autos bei der Kraftfahrzeugsteuer prämiert. Man könnte daran denken, dieses Modell auf den Verbrauch von Umweltressourcen durch die Industrie zu übertragen. Im internationalen Maßstab wird hierüber ja auch intensiv diskutiert, beispielsweise in der Form, daß die Industrieländer den Entwicklungsländern deren Quoten zur Immission von Fluorkohlenwasserstoffen oder von Kohlendioxid (FCKW bzw. CO₂) abkaufen können (Handel mit „Umweltzertifikaten“). Ich sehe in diesem Modell, welches naheliegender Weise besonders von den USA favorisiert wird, jedoch nichts anderes als einen großen Betrug an der Umwelt. Denn es liegt auf der Hand, daß die Geldbeträge, die von den Industrieländern an die

Entwicklungsländer gezahlt werden, nur eine Art Ablaßzahlung dafür sind, daß abermals an der umweltzerstörerischen Produktion festgehalten wird, wobei die Zahlungen dann leicht aus den gigantischen Profiten einer umweltzerstörenden Industrie abgezweigt werden können. Auch im übrigen teile ich nicht den Optimismus, daß man einen Umweltschutz über das Steuerrecht sicherstellen könnte. Denn dahinter steht ja die Ideologie, daß Umweltzerstörung eigentlich erlaubt ist und nur entsprechend bezahlt werden muß, und genau dies ist, wenn ich so sagen darf, das Krebsübel und die Lebenslüge einer ausschließlich kapitalistischen Weltanschauung.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß selbst dort, wo das Steuerrecht zum Umweltschutz eingesetzt wird, immer das Steuerstrafrecht im Hintergrund stehen muß, weil ein Steuerrecht ohne strafrechtliche Erzwingung eine stumpfe Waffe ist. Letzten Endes verweist also auch das Steuerrecht auf das Strafrecht zurück, dem ich mich jetzt abschließend zuwenden möchte.

7. Das Umweltstrafrecht

Die unübersehbaren kriminalpolitischen und rechtstheoretischen Fragen des Umweltstrafrechts würden eigentlich mehrere eigenständige Vorträge erfordern. Ich kann an dieser Stelle deshalb nur beispielhaft die besonders wichtigen Fragen herausgreifen.

a) Rechtsgut und Deliktsstruktur im Umweltstrafrecht

aa) Was das Rechtsgut anbetrifft, so kann sowohl das hinter dem Tatbestand stehende eigentliche Schutzinteresse wie auch das im Tatbestand direkt erfaßte Schutzgut nur von den ökologischen Gütern selbst gebildet werden, so daß eine

REFERATE

lediglich indirekte Erfassung über die Verletzung oder Gefährdung von Individuen, wie sie noch in vielen Rechtsordnungen vorherrscht, ebenso falsch und geradezu dysfunktional ist wie eine Beschränkung auf das bloße Kontrollinteresse der Exekutive. Ich zögere deshalb auch nicht, alle Rechtsordnungen, die die Umweltdelikte mit Hilfe von Leibes- und Lebensgefährdungstatbeständen definieren, als rückständig zu bezeichnen. Pointiert gesprochen, läuft der gebotene Schutz der Umwelt ja nicht selten auf eine Hintansetzung der Interessen der lebenden Individuen hinaus, die zwar bei Verletzung ihrer körperlichen Integrität durchaus eine Repräsentationsfunktion für die geschundene Umwelt wahrnehmen können, aus deren Unversehrtheit man aber gerade noch nicht auf die Unversehrtheit auch der ökologischen Rechtsgüter schließen kann. Die Überbevölkerung der Erde als allgemeines oder die Überweidung der Sahelzone als regionales Problem, der ökologische Ruin eines Gebietes als Tribut für den Erfolg in einer kriegerischen Auseinandersetzung, die langfristige Verwüstung einer künstlich bewässerten Steppenlandschaft und die Risiken einer Klimakatastrophe machen deutlich, daß die Verengung des Blickfeldes auf gerade lebende und direkt betroffene Menschen ein abgrundtiefes Mißverständnis der ökologischen Güter beweist und auch für eine pragmatische Beschreibung der unerträglichen Umweltschädigungen bestenfalls Teillösungen bereithält. Der in Deutschland vor allem von Frankfurter Autoren unternommene Versuch, die durch das Umweltstrafrecht geschützten Umweltgüter auf Individualrechtsgüter zurückzuführen, ist deshalb ebenso verfehlt wie der umgekehrte Versuch einer Reduzierung auf das Kontrollinteresse der Verwaltung, der auf die Verwechslung eines (weiteren) Schutzmittels mit dem Schutzobjekt hinausläuft. Der Streit

zwischen einer anthropozentrischen und einer ökozentrischen Betrachtung der Umweltgüter spielt dagegen keine Rolle, denn der direkte strafrechtliche Schutz der Umweltgüter selbst läßt sich ohne weiteres aus den Interessen nicht nur der jetzt, sondern auch der künftig lebenden Generationen des homo sapiens ableiten und deckt damit auch einen moderaten „Ökozentrismus“ (d.h. einen Schutz der Umwelt unabhängig von den Interessen der gerade jetzt lebenden Menschen) mit ab.

bb) Mit dem direkten Schutz der Umweltgüter selbst wird zugleich die in anderen Modellen ungelöste Kausalitätsproblematik obsolet, sobald es nämlich nicht mehr auf die Verursachung weiterer Rechtsgüterverletzungen neben und als Folge der Umweltschädigung ankommt. Das Regelungsproblem konzentriert sich statt dessen auf die präzise Beschreibung der Grenzlinie zwischen erlaubter Umweltnutzung und unerlaubter Umweltschädigung. Wie ich schon vorhin bemerkt habe, können die Umweltschutzgesetze selbst hierfür nur allgemeine Formeln anbieten, so wenn es etwa in § 7 a Wasserhaushaltsgesetz heißt, daß die Einleitung von Abwässern nur gestattet werden darf, wenn Menge und Schädlichkeit des Abwassers so gering gehalten werden, wie dies bei Anwendung der jeweils in Betracht kommenden Verfahren nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik möglich ist. Damit die Strafbarkeit einer Umweltschädigung nicht wegen der Unbestimmtheit dieses Maßstabes an dem Einwand des Täters scheitert, er habe sich über die konkreten Anforderungen geirrt, wird es nach wie vor wichtig sein, daß der unbestimmte generelle Maßstab durch die Verwaltungsakte der Umweltschutzbehörden konkretisiert und dadurch dem Bürger eine klare Verhaltensanweisung gegeben wird, über deren Inhalt er sich nicht im Irrtum befinden kann. Im Unterschied zu der

REFERATE

sogleich zu analysierenden "negativen" Verwaltungsaktsakzessorietät, die die Strafbarkeit auch bei rechtswidrigen Verwaltungsakten von dem Inhalt der behördlichen Entscheidung abhängig macht und dadurch das Vollzugsdefizit des Verwaltungsrechts auf das Strafrecht überträgt, sollte hieraus aber nur eine "positive" Akzessorietät resultieren, indem nur die gesetzmäßigen, nicht aber die gesetzeswidrigen Erlaubnisse und Verbote der Verwaltungsbehörden das strafrechtliche Unrecht präjudizieren. Als Modell der Umweltschutztatbestände möchte ich deshalb § 324 des deutschen StGB empfehlen, der die unbefugte Verunreinigung eines Gewässers als solche bestraft, also im Tatbestand nur die Verunreinigung voraussetzt und die Genehmigung der Behörde lediglich als Rechtfertigungsgrund eingreifen läßt, sofern sich die Genehmigung im gesetzlichen Rahmen des Wasserhaushaltsgesetzes hält. Es bestehen meines Erachtens keine durchgreifenden Bedenken, auch den Schutz der Luft und des Erdbodens nach diesem Muster auszugestalten, wobei hier natürlich die allgemein zugelassenen Tätigkeiten wie etwa der Kraftfahrzeugverkehr und die Wohnungsheizung als Quelle von Luftverunreinigungen wegen Sozialadäquanz gerechtfertigt sind, sofern die dabei gesetzlich festgelegten bzw. noch festzulegenden Schadstoffhöchstwerte eingehalten werden.

cc) Sobald man auf diese Weise erkannt und realisiert hat, daß es beim Umweltschutz nicht um den Schutz der staatlichen Administration, sondern der ökologischen Rechtsgüter selbst geht, fällt auch jeder Grund für eine Beschränkung des Täterkreises auf besonders qualifizierte Täter, etwa den Inhaber eines Unternehmens oder den Betreiber einer Anlage, fort. Täter sollte ganz einfach derjenige sein, der die Tatherrschaft über ein zur Umweltschädigung führendes

Geschehen besitzt, so daß auch insoweit § 324 StGB die Modellnorm bildet, weil hiernach jeder bestraft wird, der ein Gewässer unbefugt verunreinigt, gleichgültig, ob es sich hierbei um den Unternehmensinhaber, einen Arbeiter oder auch um den Beamten der Wasserbehörde handelt, der als einziger die Rechtswidrigkeit einer Abwassereinleitung kennt und deshalb das Geschehen als mittelbarer Täter beherrscht.

b) Das Problem der Verwaltungsakzessorietät

Bei diesem Problem geht es um die Frage, ob das Umweltstrafrecht nur eingreifen kann, wenn gegen eine bestimmte Anordnung einer Verwaltungsbehörde verstoßen wird, oder ob die Strafbarkeit auch direkt aus dem Verstoß gegen das Gesetz allein abgeleitet werden kann. Diese Frage wird insbesondere dann wichtig, wenn die Verwaltungsbehörde - etwa aus Korruption oder aus Unkenntnis über die neuesten technischen Möglichkeiten - viel zu großzügige Erlaubnisse zur Umweltverschmutzung erteilt hat, die eigentlich mit dem Gesetz gar nicht zu vereinbaren sind.

aa) Ausgangspunkt ist, daß im Umweltstrafrecht selbstverständlich der Grundsatz der Verwaltungsrechtsakzessorietät gilt, wenn und soweit man unter Verwaltungsrecht die Gesetze zur Regelung der Umweltnutzung versteht. Was der Gesetzgeber als erlaubt und damit als nicht sozialschädlich qualifiziert hat, kann nicht mit Strafe bedroht und belegt werden, weil ohnehin nur die qualifiziert sozialschädlichen Handlungen den Gegenstand des Strafrechts bilden und eine naturrechtliche Begründung der Strafbarkeit schon wegen des in Deutschland in Art. 103 Abs. 2 Grundgesetz niedergelegten Gesetzlichkeitsprinzips nicht in Betracht kommt.

REFERATE

bb) Diese sachlogische Basis der Verwaltungsrechtsakzessorietät deckt nun aber keinesfalls auch die sog. Verwaltungsaktsakzessorietät, das heißt die Anerkennung der rechtfertigenden oder sogar tatbestandsausschließenden Wirkung jeder behördlichen Erlaubnis zur Umweltbeeinträchtigung unabhängig davon, ob die Erlaubnis der Verwaltungsbehörde mit den speziellen Gesetzen zum Schutz von Wasser, Luft und Erdboden übereinstimmt oder dagegen verstößt. Das folgt bereits aus einer elementaren verfassungsrechtlichen Überlegung. Denn wenn jede behördliche Erlaubnis, selbst wenn sie gesetzeswidrig ist, die Strafbarkeit z.B. einer Gewässerverunreinigung ausschliesse, so würde die Grenze des Strafrechts nicht vom Gesetzgeber, sondern von der Exekutive festgelegt und zugleich das Handeln der Exekutive selbst jeglicher Kontrolle durch die Strafjustiz entzogen - womit der Exekutive in einer in einem Rechtsstaat unerträglichen Weise die Letztentscheidung über die Bewahrung der Lebensgrundlagen der Menschheit zugeschoben würde. Trotzdem hat der deutsche Gesetzgeber etwa in den Tatbeständen der Boden- und Luftverunreinigung (§§ 324 a, 325 StGB) die Strafbarkeit ausdrücklich von der "Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten" abhängig gemacht und dafür u.a. einen Verstoß gegen einen Verwaltungsakt oder ein Handeln ohne die erforderliche Genehmigung gefordert (s. § 330 d Nr. 4 und 5 StGB). Nach der traditionellen Meinung soll der Straftatbestand deshalb schon durch das bloße Faktum der behördlichen Genehmigung ausgeschlossen werden, selbst wenn diese Genehmigung ihrerseits gesetzeswidrig ist. Und das gleiche soll im Ergebnis auch für die Gewässerverunreinigung (§ 324) gelten, bei der zwar nicht der Tatbestand, aber die Rechtswidrigkeit durch die bloße Existenz einer behördlichen Genehmigung

ausgeschlossen werden soll, auch wenn diese ihrerseits rechtswidrig ist. Zur Begründung dient die öffentlich-rechtliche Doktrin von der Wirksamkeit eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes, die heute auch in den Verwaltungsverfahrensgesetzen ihren Niederschlag gefunden hat (s. §§ 43 - 48 Verwaltungsverfahrensgesetz) und derzufolge rechtswidrige Verwaltungsakte und damit auch rechtswidrige Genehmigungen durch die Verwaltungsbehörde nur in Ausnahmefällen besonders grober Fehler nichtig, das heißt rechtlich unwirksam, in der Regel aber nur vernichtbar, das heißt bis zu ihrer Aufhebung wirksam sind. Hieraus ist wiederum der Schluß gezogen worden, daß ein durch eine gesetzeswidrige, aber wirksame behördliche Erlaubnis gedecktes umweltschädliches Verhalten nicht rechtswidrig sein könne. Daß diese These von der totalen Verwaltungsaktsakzessorietät des Strafrechts aber jedenfalls bei den mit Rückwirkung aufhebbar rechtswidrigen Genehmigungen irrig ist, weil sie die Frage der materiellen Rechtswidrigkeit zu Unrecht an eine formale Konstruktion des Verwaltungsrechts knüpft und dadurch gerade die materielle Wertung des Verwaltungsrechts selbst, nämlich die rückwirkende Vernichtbarkeit der Genehmigung, ignoriert, habe ich schon im Jahre 1986 ausgeführt und ist mittlerweile jedenfalls für die mit unlauteren Mitteln erlangten Gestattungen in Deutschland überwiegend anerkannt. Auch die traditionelle Meinung würde in diesen Fällen mit Hilfe der Rechtsfigur des Mißbrauchs der Genehmigung zur Bejahung der Rechtswidrigkeit kommen, was in der Vorschrift des § 330 d Nr. 5 StGB der Sache nach auch vom Gesetzgeber akzeptiert worden ist. Bei mit unredlichen Mitteln erlangten Verwaltungsakten steht eine Akzessorietät des Umweltstrafrechts heute also nicht mehr ernsthaft zur Debatte. Wie steht es

REFERATE

aber mit einer durch fahrlässig falsche Angaben erlangten oder sonstwie rechtswidrigen Genehmigung, etwa zur Einleitung vermeidbar hoher Abwassermengen in ein Gewässer, die nach der traditionellen Auffassung wegen ihrer rechtfertigenden Wirkung auch eine Strafbarkeit des das Wasser einleitenden Unternehmers aus dem Fahrlässigkeitsdelikt der Gewässerverunreinigung (§ 324 Abs. 3 StGB) ausschließen würde? Weil die Verwaltung unter dem Gesetzgeber steht, der das ökologische Rechtsgut und seinen Schutzbereich gesetzlich definiert hat, kann sie über das Rechtsgut nicht verfügen, sondern sich durch eine gesetzeswidrige Erlaubnis eigentlich nur an dessen Verletzung mitschuldig machen. Als Beispiel aus dem Gewerberecht möchte ich die Genehmigung einer Achterbahn nennen, deren enorme Risiken von der Polizei wie von dem Achterbahnbetreiber fahrlässig verkannt werden und bei deren Betrieb Passagiere zu Tode kommen. Wer möchte hier wohl behaupten, daß die fahrlässige Tötung der Passagiere durch den Achterbahnbetreiber "befugt" erfolgt wäre, weil er seinen Betrieb mit polizeilicher Genehmigung ausübt? Aus den gleichen Gründen kann dann aber auch eine unter Verletzung des Gesetzes erfolgende Preisgabe von Umweltgütern durch die Verwaltung nicht materiell rechtmäßig sein. Das überall beklagte "Implementationsdefizit" der Vorschriften zum Umweltschutz, das heißt ihre mangelhafte Durchsetzung durch die Verwaltungsbehörden, kann bei dieser Interpretation ebenso mit guten Erfolgsaussichten bekämpft werden wie die drohende Korruption.

cc) Selbstverständlich dürfen hierbei auch im Strafrecht nicht die materiellen Interessen und Garantien ignoriert werden, die hinter der verwaltungsrechtlichen Regelung über die vorläufige Wirksamkeit rechtswidriger Genehmigungen stehen. Ich

nenne hierfür drei Gründe, nämlich die Verfahrensklarheit, den Vertrauensschutz des Antragstellers und die Entschädigungsfrage bei einer nur von der Behörde und nicht vom Antragsteller zu vertretenden Fehlerhaftigkeit. Die Verfahrensklarheit erfordert im Verhältnis zwischen dem Bürger und der Behörde, daß die Behörde zunächst ihre Erlaubnis zurücknimmt, bevor sie mit Zwangsmaßnahmen gegen den umweltschädigenden Betrieb vorgeht; das spielt im Strafrecht neben dem gebotenen Vertrauensschutz aber keine selbständige Rolle. Das gleiche gilt für die Entschädigungsproblematik, so daß im Strafrecht also nur der Vertrauensschutz des Bürgers zu berücksichtigen ist. Dieser Vertrauensschutz kann nun aber mühelos im Rahmen des strafrechtlichen Fahrlässigkeitsbegriffs gewährt werden, weil der Bürger sich natürlich grundsätzlich auf das Handeln einer zuständigen Verwaltungsbehörde verlassen darf, so daß man ihm einen Fahrlässigkeitsvorwurf wegen Ausnutzung einer materiell rechtswidrigen Genehmigung nur unter engen Voraussetzungen machen kann, insbesondere wenn bei ihm bessere technische Erkenntnisse vorliegen als bei der Behörde oder wenn er die Behörde über den für die Genehmigung relevanten Sachverhalt unter Verletzung der erforderlichen Sorgfalt nicht vollständig informiert hat. Daß in solchen Fällen das Vertrauen desjenigen, der die Umwelt unter Ausnutzung einer rechtswidrigen Genehmigung schädigt, nicht schutzwürdig ist, liegt aber auf der Hand. Und ebenso liegt der dreifache Effekt dieser Bestrafung fahrlässiger Umweltschädigungen auf der Hand : weil es (1.) gerade die notorischen Informationsvorsprünge der Industrie gegenüber den Umweltschutzbehörden sind, die etwa im Wasserrecht zu extrem extensiven Einleitungsgenehmigungen führen, durch die die Umweltschutzgesetze vielfältig unterlaufen werden; weil dadurch

REFERATE

(2.) durch das Strafanzeigerecht der mittelbar betroffenen Bürger Kontrollmöglichkeiten geschaffen würden, die im geltenden Umweltverwaltungsrecht nicht existieren; und weil (3.) die Strafjustiz normalerweise derjenige Teil der staatlichen Organisation ist, der von Verfilzung und Korruption am wenigsten betroffen ist. Umgekehrt kann man darin auch keine unerträgliche Belastung und Verunsicherung des Bürgers, konkret vor allem der Industrie, erblicken, weil ja ein doppelter Sicherheitskordon eingehalten wird: Wegen des weiten Spielraumes, den die Umweltschutzgesetze dem behördlichen Handeln durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensvorschriften einräumen, läßt sich bereits die Rechtswidrigkeit einer Erlaubnis zur Umweltschädigung nur in eindeutigen Fällen feststellen; und der Begünstigte kann wiederum nur dann für ein auf einer fehlerhaften Erlaubnis beruhendes Verhalten strafrechtlich verantwortlich gemacht werden, wenn der Fehler für ihn erkennbar war und in seiner Sphäre liegt.

dd) Das Ergebnis lautet also, daß das Verhältnis von Strafrecht und Verwaltungsrecht durch die fehlerhafte Doktrin von der Verwaltungsaktsakzessorietät geradezu auf den Kopf gestellt worden ist: Strafrechtlich geschützte Rechtsgüter müssen auch und erst recht von der Exekutive respektiert werden, und man sollte deshalb künftig besser von der Verwaltungsrechts- und Strafrechtsakzessorietät der Umweltverwaltung sprechen, um dieses Verhältnis angemessen auszudrücken.

c) Legitimität und Existenzberechtigung des Umweltstrafrechts

aa) Mit dem hier entwickelten Standpunkt bin ich einer in Deutschland neuerdings modischen Strömung entgegengetreten, die vor allem von Frankfurter Professoren genährt wird und die dem Einsatz des

Strafrechts auf dem Gebiet des Umweltschutzes grundsätzlich skeptisch, teilweise sogar scharf ablehnend gegenübersteht und ausschließlich das Verwaltungsrecht einsetzen möchte. Aber diese radikale Kritik am Umweltstrafrecht halte ich für verfehlt und geradezu reaktionär. Vielmehr ist schon deshalb jeder Ablösung des Umweltstrafrechts durch das Verwaltungsrecht energisch entgegenzutreten, weil die früher sog. sittenbildende Kraft des Strafrechts, das heißt in heutiger Terminologie seine integrationsgeneralpräventive Wirkung, auf dem Gebiet der Ökologie, wo das Strafrecht zunächst einmal das ethische Maximum repräsentiert, überhaupt nicht entbehrt werden kann. Als kanalisierte und langfristig angelegte Form der gesellschaftlichen Notwehr gegen elementare Bedrohungen ist das Strafrecht ferner nirgendwo so sehr am Platze wie bei der Verteidigung nicht nur der heutigen, sondern auch der künftigen Gesellschaft gegen die Beeinträchtigung ihrer Überlebensgrundlagen. Freilich setzt das, damit der Staat glaubwürdig bleiben und den Gleichheitsgrundsatz wahren kann, eine insgesamt vertretbare Abgrenzung der erlaubten Umweltnutzung von der strafbaren Umweltschädigung voraus und damit eine prinzipielle Veränderung des gegenwärtigen Verhältnisses, welches durch die Legalität eines riesigen Verbrauchs an Umweltgütern durch eine verhältnismäßig kleine Zahl privilegierter Nutznießer gekennzeichnet ist. Diese drohende Denaturierung des Umweltstrafrechts zum bloßen Alibi-Instrument ist aber nicht durch seine Abschaffung, sondern durch seine offensive Verwendung abzuwehren, wofür die von mir geforderte Befreiung des Strafrechts von der strengen Verwaltungsaktsakzessorietät sicherlich das nächstliegende Mittel abgeben dürfte. Nur wenn durch die Einordnung in das Strafrecht die verbrecherische Natur der Umweltschädigungen klar bezeichnet wird und wenn gegenüber dem gesellschaftlich

einflußreichen, rational kalkulierenden Umweltzerstörer eindrucksvolle Sanktionen zur Verfügung stehen, wird man auch die Riesenaufgabe des ökologischen Umbaus der Industriegesellschaft wenigstens mit gewissen Erfolgsaussichten in Angriff nehmen können, während ich die Ansicht, gerade durch eine Entkriminalisierung dennoch eine Bewußtseinswandlung der Gesamtgesellschaft initiieren zu können, für naiv halte.

bb) Das Ergebnis meiner Überlegungen möchte ich dahin zusammenfassen, daß die moderne Zivilisation und damit die Menschheit ohne eine doppelte Kontrolle der Umweltnutzung nicht überleben können, wobei die erste Kontrollstufe selbstverständlich von der Verwaltung gebildet wird, hinter die aber unter allen Umständen eine weitere effiziente Kontrollstufe geschaltet werden muß, die nur vom Strafrecht übernommen werden kann. Die alte Frage: "Wer bewacht die Wächter?" möchte ich deshalb mit einer ganz kurzen Antwort versehen: selbstverständlich das Strafrecht. Und um diese Aussage noch ein wenig auf die Spitze zu treiben: Wo sollte das Strafrecht nötiger sein als beim Schutz der Umwelt und damit beim Schutz der Voraussetzungen dafür, daß überhaupt alle anderen Rechtsgüter überleben und auf Dauer gedeihen können!?

Mit den hier im einzelnen entwickelten Vorschlägen dürfte auch die Gefahr der Korruption im Bereich des Umweltschutzes so weitgehend zurückgedrängt werden, wie dies durch spezielle Regelungen nur überhaupt möglich ist. Daneben müssen natürlich auch allgemeine Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung durch das Recht treten, auf die ich schon in meinem Vortrag in München zu Beginn dieses Jahres eingegangen bin und die ich hier nicht zu wiederholen brauche.