

- [4] GRILL D. und PFEIFHOFER H.: Das Verhalten von wasserlöslichen Thiolen und Ascorbinsäure in Gebieten mit "klassischen" und "neuartigen" Waldschäden. FiW-Bericht 1987, 159-166. Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Wien, 1987.
- [5] HALBWACHS G.: Das immissionsökologische Projekt Arnoldstein. Carinthia II. Naturwiss. Ver. Kärnten, Klagenfurt 1982.
- [6] KANDLER O.: Waldsterben: Emissions- oder Epidemie-Hypothese. Naturwissenschaftliche Rundschau 36, 1983, 488-489.
- [7] KOLB H. und GRILL D.: Verursacheranalyse in einem klassischen Rauchschadensgebiet - Eine Modellstudie. VDI-Bericht 560, 1985, 479-489.
- [8] KRAPPENBAUER A.: Luftverschmutzung Photooxidantien. Welche Hoffnung bleibt dem Wald? Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Wien, 1986.
- [9] LAZAR R.: Schadstoffbelastung der Luft in Tal- und Beckenlagen der Steiermark: Rückblick und Entwicklungstendenzen aus immissionsökologischer Sicht. In: Öko-System-Analyse (eds Farmer K., Pfeiffer K. und Stattegger K.), Leykam, Graz, 1987.
- [10] MEHLHORN H., SEUFERT G., SCHMIDT A. und KUNERT K.J.: Effect of SO₂ and O₃ on production of antioxidants in conifers. Plant Physiol. 82, 1986, 336-338.
- [11] SCHNOPFHAGEN S.: Waldschutz-Symposium (ARGE ALPEN-ADRIA, ARGE ALP), Unterlagen zur Poster-Session. 1985.
- [12] SCHÜTT P.: Der Wald stirbt an Streß. Bertelsmann, München. 1984.
- [13] STERBA H. und ECKMÜLLNER O.: Methoden zur Bestimmung der Zuwachsminderungen durch Schadeinflüsse. FiW-Bericht 1985, 31-38 Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Wien, 1985.
- [14] ULRICH B.: Stability, elasticity and resilience of terrestrial ecosystems with respect to matter balance. Ecological Studies 61, 12-49, Springer, Berlin-Heidelberg, 1987.

JURISTISCHE BEWÄLTIGUNG ÖKOLOGISCHER PROBLEME ?

Merli Franz
 Institut für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und
 Verwaltungslehre
 Karl-Franzens-Universität Graz
 Elisabethstraße, 8010 Graz

Nicht einmal den Juristen ist verborgen geblieben, daß es Probleme mit der Umwelt gibt. Es beginnt ein Fach "Umweltrecht" zu entstehen, erste Lehrbücher darüber erscheinen, einschlägige Fachzeitschriften werden gegründet, das Umweltrecht ist einer der Schwerpunkte bei der Prüfung aus Verwaltungsrecht im Rahmen der Juristenausbildung geworden; und auch die Tatsache, daß sich in diesem Sammelband eine juristische Arbeit findet, ist ein Zeichen dafür.

Der Titel meines Beitrags ist freilich etwas großspurig und würde wohl eher für eine sechsbändige Habilitationsschrift passen. Statt eine systematische Analyse des Luft- und Wasserreinhalterechts, des Bodenschutzrecht und anderer Bereiche des Umweltrechts zu geben, kann ich daher nur versuchen, an Hand von Beispielen einige ganz einfache Fragen allgemeiner Art zu beantworten.

Die erste dieser Fragen lautet:

WIE WERDEN ÖKOLOGISCHE ZU JURISTISCHEN PROBLEMEN?

Daß es stinkt, daß der Wald stirbt, oder daß sich ein Loch in der Ozonschicht bildet, ist kein juristisches Problem. Ein juristisches Problem dagegen wäre, wenn jemand in einem Verfahren behauptet, in einem Recht verletzt zu sein, weil es stinkt, weil der Wald stirbt oder weil die Ozonschicht löchrig wird. Damit also ein ökologisches zu einem juristischen Problem wird, bedarf es mehrerer Voraussetzungen:

Es muß jemand etwas behaupten oder verlangen, oder einfacher gesagt, sich aufregen. Nun ist es aber durchaus nicht immer so, daß sich Leute über Umweltprobleme aufregen, und das selbst dann, wenn sie unmittelbar davon betroffen sind. Wer seinen wackligen Arbeitsplatz in der einzigen Fabrik des verödeten Bezirkes hat, wird sich über deren Emissionen nicht alterieren; wem das Nachbarkraftwerk "freiwillig" Entschädigung für Wertminderungen an landwirtschaftlichen Flächen zahlt, bleibt still. Wer nicht weiß, wen er gratis oder möglichst billig fragen kann, was er wann, wie und wo zu welchen Kosten unternehmen kann, der läßt in der Regel alles beim alten.

Aber auch wenn sich jemand aufregt, genügt das nicht. Zweite Voraussetzung für die Verwandlung ökologischer in juristische Probleme ist, daß es ein entsprechendes Verfahren zur Behandlung des Problems gibt. Da bestehen mehrere Möglichkeiten: Wenn ein Bauer Jauche in einen Bach leitet und die Fische sterben, kann das zu einem strafrechtlichen Verfahren führen - jemand erstattet Anzeige, der Staatsanwalt klagt an, der Richter verurteilt, der Bauer zahlt dem Staat Strafe. Wenn der Nachbar seine Obstbäume spritzt und meine eigenen gleich mitspritzt, kann ich ihn vor einem Zivilgericht auf Unterlassung und Schadenersatz klagen; wenn die Steweag ein Kraftwerk bauen will, muß es zunächst in mehreren Verwaltungsverfahren genehmigt werden.

Allerdings steht nicht immer und für alle Fragen ein Verfahren offen. Manchmal ist das Verfahren einfach schon vorbei, und nachträglich ist nichts mehr zu ändern. Manchmal bleiben wichtige Aspekte vom Verfahren ausgeschlossen: Bei der Genehmigung eines kalorischen Kraftwerkes sind zwar die Umweltauswirkungen des konkreten Projektes ein Thema, nicht aber Fragen wie: Brauchen wir überhaupt zusätzliche Energie? Warum gerade ein kalorisches Kraftwerk? Warum an diesem von vielen raumordnungsrechtlich möglichen Standorten? Manchmal schließlich fehlt überhaupt ein Verfahren: etwa über den Stationierungsort und die Lautstärke der Draken oder das Loch in der Atmosphäre. Wenn es aber kein Verfahren gibt, kann man juristisch eben nichts machen - oder umgekehrt: was nicht in einem Verfahren abgehandelt werden kann, ist juristisch uninteressant.

Aber auch dort, wo Verfahrensmöglichkeiten bestehen, ist eine ausreichende juristische Behandlung eines Umweltproblems noch nicht gesichert. Dritte Voraussetzung dafür ist nämlich, daß diejenigen, die sich aufregen, in entsprechenden Verfahren etwas zu reden haben - oder juristisch ausgedrückt: daß sie ein subjektives Recht geltend machen können. Ob daß der Fall ist, sagen normalerweise die einschlägigen

Gesetze. So gewährt etwa die Gewerbeordnung den Nachbarn das Recht, daß eine Betriebsanlage nur dann bewilligt wird, wenn sie ihre Gesundheit nicht gefährdet und ihr Eigentum nicht zerstört; und aus diesem Recht auf Schutz der Gesundheit und des Eigentums folgt dann das Recht auf Teilnahme am Verfahren. Gegenstand des Verfahrens sind aber Umweltauswirkungen nur insoweit, als sie Nachbarrechte berühren; für sich selbst bleiben sie - von vereinzelt Ausnahmen abgesehen - unbeachtlich.

Nicht immer aber kann man ein Recht geltend machen: Wenn z.B., wie in Hainburg, ein Kraftwerk in ein Landschaftsschutzgebiet gebaut werden soll, dann muß der Protest der Nachbarn juristisch wirkungslos bleiben, weil sie kein Recht auf den Schutz der Landschaft haben. Der Landschaftsschutz - so die juristische Konstruktion - geht die Allgemeinheit an, betrifft aber nicht den einzelnen im besonderen; daher kann man kein Recht aus diesem Titel ableiten. Dasselbe gilt für den sogenannten "Gemeingebrauch" etwa zum Baden in öffentlichen Seen: Wenn jemand den See dafür unbrauchbar macht, kann sich der einzelne dagegen nicht wehren. Die Interessen des Landschaftsschutzes oder des Gemeingebrauches können nur von der Behörde, wie es so schön heißt, "von Amts wegen" wahrgenommen werden. Damit sind diese Fragen zwar Gegenstand des Verfahrens, aber ihre Behandlung ist, wie Beispiele zeigen, oft nicht allzu intensiv.

Zusammenfassend kann man also zur ersten Frage festhalten: Damit ökologische Probleme zu juristischen werden, bedarf es mehrerer Voraussetzungen, die durchaus nicht immer erfüllt und manchmal auch gar nicht erfüllbar sind. Welche ökologischen Probleme juristisch relevant und in welchem Ausmaß sie das sein können, ist von der Rechtsordnung abhängig. Die Rechtsordnung wirkt wie eine Brille, durch die man nur bestimmte Aspekte wahrnimmt. In unserer Rechtsordnung werden ökologische Probleme oft nur dann wahrgenommen, wenn sie als Gefährdung rechtlich geschützter Individualinteressen wie Gesundheit oder Eigentum auftreten - überspitzt gesagt: Es geht nicht um die Rettung des Waldes, sondern um die Krautköpfe der Frau Resi Timischl.

Die zweite Frage lautet:

WIE ENTSCHEIDEN JURISTEN ÖKOLOGISCHE STREITIGKEITEN ?

Die Antwort scheint ganz einfach: Sie wenden das entsprechende Gesetz an. Ein Blick in ein Gesetz zeigt aber, daß das gar nicht so einfach ist. Bei der wasserrechtlichen Genehmigung einer Anlage ist z.B. außer der Vereinbarkeit mit Rechten anderer gemäß § 105 Wasserrechtsgesetz noch zu prüfen,

- * ob eine Beeinträchtigung der Landesverteidigung oder eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder gesundheitsschädliche Folgen zu befürchten wären;
- * eine erhebliche Beeinträchtigung des Ablaufes der Hochwasser und des Eises oder der Schiff- oder Floßfahrt zu besorgen ist;
- * das beabsichtigte Unternehmen mit bestehenden oder in Aussicht genommenen Regulierungen nicht im Einklang steht;
- * ein schädlicher Einfluß auf den Lauf, die Höhe, das Gefälle oder die Ufer der natürlichen Gewässer herbeigeführt würde;
- * die Beschaffenheit des Wassers nachteilig beeinflusst würde;
- * eine wesentliche Behinderung des Gemeingebrauches, eine Gefährdung der notwendigen Wasserversorgung, der Landeskultur oder eine wesentliche Beeinträchtigung oder Gefährdung eines Denkmals von geschichtlicher, künstlerischer oder kultureller Bedeutung oder eines Naturdenkmals, der ästhetischen Wirkung eines Ortsbildes oder der Naturschönheit entstehen kann;
- * die beabsichtigte Wasseranlage, falls sie für ein industrielles Unternehmen bestimmt ist, einer landwirtschaftlichen Benutzung des Gewässers unüberwindliche Hindernisse bereiten würde und dieser Widerstreit der Interessen sich ohne Nachteil für das industrielle Unternehmen durch Bestimmung eines anderen Standortes an dem betreffenden Gewässer beheben ließe;
- * durch die Art der beabsichtigten Anlage eine Verschwendung des Wassers eintreten würde;

- * sich ergibt, daß ein Unternehmen zur Ausnutzung der motorischen Kraft eines öffentlichen Gewässers einer möglichst wirtschaftlichen Ausnutzung der in Anspruch genommenen Wasserkraft nicht entspricht;
- * zum Nachteile des Inlandes Wasser ins Ausland abgeleitet werden soll;
- * zu befürchten ist, daß eine Schädigung wirtschaftlicher Interessen durch nicht ausreichende Berücksichtigung inländischer Erzeugnisse oder des inländischen Arbeitsmarktes eintreten könnte;
- * eine wesentliche Beeinträchtigung der ökologischen Funktionsfähigkeit der Gewässer zu besorgen ist.

Daß diese öffentlichen Interessen ein Sammelsurium von allem und jedem Wünschbaren sind, daß sie jeweils einer Auslegung bedürfen, daß sie einander zum Teil widersprechen (z.B. "möglichst vollständige Ausnutzung der Wasserkraft" und "Beeinträchtigung der Naturschönheit"), kurz: daß aus diesen Kriterien keinesfalls eine Entscheidung klar ableitbar ist, liegt auf der Hand.

Im Forstgesetz heißt es, eine Anlage, die sogenannte "forstschädliche Luftverunreinigungen" verursacht, ist zu bewilligen, wenn die Gefährdung der Waldkultur zumindest auf ein "tragbares Ausmaß" reduziert werden kann. Was ist "tragbar" ?

Bei der Genehmigung von kalorischen Kraftwerken ist nach dem Dampfkessel-Emissionsgesetz und anderem darauf Rücksicht zu nehmen, daß die nach dem Stand der Technik vermeidbaren Emissionen unterbleiben (der Rest ist möglichst großflächig zu verteilen - übrigens wird hier die Politik des hohen Schornsteins durch Mindesthöhen vorgeschrieben); außerdem müssen Gesundheits- und Eigentumsgefährdungen ausgeschlossen und Belästigungen auf ein zumutbares Maß beschränkt werden können.

Wenn der Jurist nicht weiß, was Stand der Technik ist, hilft ihm noch eine Verordnung, die ihn definiert: So gilt z.B. für große kalorische Kraftwerke mit Kohlefeuerung eine Emissionsbeschränkung bei Stickoxiden auf 800 mg/m³ Rauchgas (noch immer) als Stand der Technik. Welcher Lärm zumutbar ist, kann man unter Umständen der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes entnehmen: Eine Erhöhung um 10 dB ist demgemäß jedenfalls unzumutbar. Woher weiß der Jurist aber, was

gesundheitsgefährdend ist? Woher weiß er überhaupt, welche und wie große Emissionen von einer projektierten Anlage ausgehen und wie sie sich verteilen werden? Juristen müssen sich bei der Entscheidung also nicht nur mit unbestimmten Gesetzesbegriffen und Interessenabwägungen herumschlagen, sie müssen auch über Dinge entscheiden, von denen sie nichts verstehen.

Wir müssen also hier innehalten und eine dritte Frage einschieben, die lautet:

WOHER WISSEN JURISTEN ETWAS ÜBER ÖKOLOGISCHE ZUSAMMENHÄNGE?

Die Antwort ist wieder klar: Sie fragen Sachverständige. Vor der Genehmigung eines kalorischen Kraftwerkes wird z.B. der verfahrenstechnische Sachverständige sagen, welche Emissionen in welchem Ausmaß zu erwarten sind, der meteorologische Sachverständige wird klären, wohin und wie weit die Emissionen verfrachtet werden, der Immissionssachverständige wird feststellen, welche Immissionen daraus folgen, und schließlich werden der medizinische Sachverständige und die Sachverständigen für Forstwesen, für Landwirtschaft und für das Bauwesen dartun, welche Auswirkungen die Immissionen auf Mensch, Tier, Pflanzen, Wasser, Boden und Gebäude haben. So einfach ist das, und der Jurist muß nur noch beurteilen, ob diese Auswirkungen zumutbar oder tragbar sind. Im Ergebnis, könnte man sagen, entscheiden also nicht die Juristen, sondern die Sachverständigen.

Allerdings ist das nur auf den ersten Blick richtig. Erstens gibt es Fälle, in denen die Sachverständigen uneinig sind: 1981 hat z.B. ein Sachverständiger behauptet, 40 % Entschwefelung entspreche dem Stand der Technik; 1983 führte ein anderer Sachverständiger aus, aufgrund der Erfahrungen des letzten Jahrzehnts seien 90 % als Stand der Technik bei der Entschwefelung anzusehen. Wenn Sachverständige aber streiten, ist entscheidend, welche Sachverständigen ausgewählt werden und welchen geglaubt wird - und darüber entscheiden Juristen. Zweitens gibt es Fragen, die nicht einmal Sachverständige beantworten können: Sind geringe Mengen von Radioaktivität, wie sie etwa auch bei kalorischen Kraftwerken auftreten, gesundheitsschädlich? Auch solche Fragen, auf die es keine sachverständige Antworten gibt, entscheiden Juristen.

Damit kommen wir zurück zur zweiten Frage:

WIE ENTSCHEIDEN JURISTEN?

Sie entscheiden zum Teil in der Sache, in dem sie Sachverständige auswählen. Dabei gibt es zwei Möglichkeiten: Die Behörden haben zunächst "Amtssachverständige", also ihre eigenen Bediensteten, heranzuziehen; in zweiter Linie unabhängige Fachleute, sogenannte "nichtamtliche" Sachverständige. Der gesetzlich vorgesehene Weg bestünde darin, daß die Sachverständigen die Sache beurteilen und sich die Behörde dann aufgrund dieser Ergebnisse eine Meinung über die Genehmigungsfähigkeit der Anlage bildet. In der Wirklichkeit scheint es aber oft umgekehrt zu laufen: Besonders bei staatseigenen, staatsnahen oder staatsgeförderten Projekten hat die Behörde schon vor dem Verfahren aufgrund verschiedener Absprachen eine Meinung, und nach dieser richtet sich dann der Sachverständige. Das kann man bei dem in den Behördenapparat integrierten Amtssachverständigen vielleicht verstehen; aber auch manche nichtamtliche Sachverständige möchten vielleicht im nächsten Verfahren wieder Geld verdienen oder einen privaten Auftrag vom Anlagenbetreiber erhalten. Die Interessensverflechtung der Sachverständigen mit dem Kleinstaat oder mit dem Großunternehmen lassen manchmal an ihrer Neutralität zweifeln.

Wer mit einem Sachverständigen nicht zufrieden ist, hat aber wenig Möglichkeiten: Nichtamtliche Sachverständige können nur bei offenkundiger Befangenheit, amtliche gar nicht abgelehnt werden. Was bleibt, ist die Einholung eines privaten Gegengutachtens. Dazu muß man aber zunächst einen geeigneten Sachverständigen finden, was in Österreich im Gegensatz zu größeren Ländern gar nicht so leicht ist, und ihn vor allem bezahlen, was sich in Österreich und anderswo nicht jeder leisten kann. Dem Anlagenbetreiber wird das vielleicht nicht so schwer fallen, Frau Timischl dürfte dabei aber auf Probleme stoßen.

Dazu kommt noch ein psychologisches Moment: Die in Anzüge gekleideten Sachverständigen, Beamten und die Vertreter des Projektwerbers können im stillen Kämmerlein ruhig miteinander reden. Haben sie sich schließlich auf einen Kompromiß geeinigt, empfinden sie emotionale, Wahres und Falsches vermischende Behauptungen und Forderungen von Nachbarn in Dirndl und Jeans bei der offiziellen Verhandlung leicht als lästige Störung ihrer ohnehin schwierigen Arbeit. Soll wirklich wegen der paar Krautköpfe der Resi Timischl die Stromversorgung der Steiermark in Frage gestellt werden?

Aus dieser Situation folgt, daß die Machtverteilung im Verfahren ungleich ist und daß die Interessen des Projektwerbers, die in der Regel nicht ökologisch orientiert sind, ein Übergewicht erhalten. Behörden und Sachverständigen kann man dabei nicht grundsätzlich bösen Willen unterstellen; sie gehen oft einfach nur den Weg des geringsten Widerstandes. Ist der Widerstand der Nachbarn organisiert und stark, fallen Entscheidungen mitunter ganz anders aus. Dazu ein kleines Beispiel: Als das Kraftwerk Mellach in erster Instanz und unter Ausschluß bestimmter Parteien genehmigt wurde, gestattete die Behörde einen täglichen SO₂-Ausstoß von rund 24 Tonnen pro Tag; nachdem sich einige Nachbarn beim Verwaltungsgerichtshof die Parteistellung erkämpft hatten, waren es nur mehr 4 Tonnen pro Tag. Das Beispiel zeigt auch, daß die amtswegige Wahrnehmung vom Umweltschutzinteressen von sich aus nicht immer ausreichend funktioniert.

Juristen entscheiden aber nicht nur mit Sachverständigen und über Sachverständige, sondern müssen auch dann entscheiden, wenn Sachverständige nicht mehr weiter wissen, nämlich bei schlichter Unkenntnis ökologischer Auswirkungen eines Vorhaben. Auch diese Situation geht zu Lasten der Umwelt: Unsere Rechtsordnung geht ganz grundsätzlich davon aus, daß alles getan werden darf, was nicht verboten ist. Um etwas zu verbieten, braucht es hinreichende Gründe. Ist von einem Projekt nicht mit einigermaßen großer Wahrscheinlichkeit zu sagen, daß es schädlich ist, muß es genehmigt werden. Das bedeutet, daß das Risiko in solchen Fällen der Geschädigte oder die Umwelt zu tragen hat. Nachträgliche Schadenersatzforderungen sind zwar möglich, helfen der Umwelt aber nicht mehr. Außerdem sind sie mit einem hohen Kostenrisiko verbunden und auch in der Sache schwierig durchzusetzen: In diesem Fall verlangt die Rechtsordnung nämlich den Nachweis des Geschädigten, daß der Schaden genau durch eine bestimmte Anlage verursacht wurde; statistische Wahrscheinlichkeiten reichen dafür nicht aus. Was das in einer Situation einander überlagernder Immissionen aus nah und fern heißt, braucht nicht erklärt zu werden - man muß ja auch nur an die großartig angekündigten und sang- und klanglos versandeten Schadenersatzprozesse nach der Entdeckung von Perchloräthylen im Grazer Trinkwasser denken. Aber auch wer direkt neben dem einzigen Großluftverschmutzer der Gegend wohnt, kann ja seine chronische Bronchitis geerbt und vom rauchenden Arbeitskollegen haben. Vom Verursacherprinzip kann unter diesen Umständen keine Rede sein.

Ich fasse die Antwort auf die dritte Frage etwas übertrieben zusammen: In jenem Bereich, der einer juristischen Behandlung überhaupt zugänglich ist, entscheiden Juristen in einem von ökonomischen Interessen dominierten Verfahren nach Befragung

von strukturell befangenen Sachverständigen aufgrund vager Gesetze und vielfältiger Abwägungen nach dem Prinzip des geringsten Widerstandes über Dinge, von denen sie nichts verstehen. Daß Umweltfragen dabei oft auf der Strecke bleiben, darf uns nicht mehr wundern.

Naheliegenderweise lautet die nächste Frage:

WAS KANN MAN TUN?

Darauf gibt es mehrere Antworten:

* Statt sich in der Verfassung zum Staatsziel Umweltschutz zu bekennen, könnte man zunächst bestehende Gesetze und Verordnungen anwenden und getroffene Entscheidungen auch durchsetzen. Daß z.B. das Kraftwerk Puchstraße der Steweg ohne (gewerberechtliche) Genehmigung betrieben wird, daß die Papierfabriken Pöls und Leykam noch immer ihr Unwesen treiben, obwohl die Mur laut einer wasserrechtlichen Verordnung aus 1973 bis 31. Dezember 1978 auf allen Abschnitten mindestens die Gewässergüte II bis III haben sollte, ist weniger mit schlechten Gesetzen als mit schlechtem Gesetzesvollzug zu erklären. Das bestehende Gewerberecht bietet durchaus eine Grundlage dafür, Anlagen erst dann eine Genehmigung zu erteilen, wenn der Betreiber nachweist, daß für eine geordnete Abfallbeseitigung gesorgt ist. Es besteht auch kein rechtlicher Grund dafür, daß das Umweltstrafrecht nur auf Bauern, die Jauche in Bäche fließen lassen, nicht aber auf verstaatlichte Großverschmutzer angewendet wird.

* Weiters könnten bestehende Gesetze umweltfreundlicher ausgelegt werden. Es ist etwa durchaus nicht zwingend anzunehmen, eine Gefährdung des Eigentums von Nachbarn durch Betriebsanlagen liege nur dann vor, wenn ihr Grundstück überhaupt nicht mehr benutzbar ist. Es wurde auch nirgends gesetzlich festgelegt, daß ein statistischer Wahrscheinlichkeitsnachweis kein Beweis für die Kausalität einer Schadenzufügung sein kann. Auch besteht kein gesetzliches Hindernis für eine stärkere Gewichtung ökologischer Interessen im Rahmen von diversen Abwägungen. Die Beispiele ließen sich natürlich fortsetzen.

* Schließlich sind auch die Gesetze selbst verbesserungsfähig. Man könnte Verfahren in jenen Bereichen schaffen, in denen es noch keine gibt, und die verschiedenen

Verfahren, die derzeit jeweils Einzelaspekte behandeln, in einer Umweltverträglichkeitsprüfung konzentrieren. Man könnte auch Leute, die keine Krautköpfe haben, zum Verfahren zulassen, also das Recht der Teilnahme am Verfahren zumindest bei Großprojekten von subjektiven Ansprüchen trennen; damit hätten Gruppen von Bürgern oder Umweltschutzvereine die Möglichkeit, als Anwälte ökologischer Interessen aufzutreten, deren Wahrnehmung dann nicht mehr dem guten Willen der Behörden überlassen bliebe. Man könnte die Stellung des Nachbarn im Verfahren stärken, in dem man z.B. Kreuzverhöre von Sachverständigen zuließe oder ihnen im Erfolgsfall die Kosten für eigene Sachverständige ersetzte. Auch sollte man davon abgehen - so wie es jetzt nach der geltenden Rechtslage durchwegs der Fall ist - , bei der Genehmigung von Anlagen Emissionen nur insoweit zu begrenzen, als sie konkrete Immissionen erwarten lassen; man sollte also im Sinne des Vorsorgeprinzips vom Immissionsschutz zum Emissionsschutz übergehen, weil nur so Immissionen, die aus großer Ferne und von einer Vielzahl von Anlagen stammen, in den Griff zu bekommen sind. Eine gesetzlich erlaubte "tragbare" Gefährdung des Waldes halte ich für nicht mehr tragbar. Wären die Emissionsgrenzwerte bei Kraftwerken nicht an den Brennstoffverbrauch, sondern an die Energieproduktion gekoppelt, wären Umweltmonster wie Dürnrohr, die 60 % der eingesetzten Energie in die Luft und in die Donau heizen, wohl nicht mehr möglich. Man könnte die Beweislast in Umweltschadenersatzprozessen ändern, um dem derzeit eher stumpfen zivilrechtlichen Instrumentarium die Spitze zu schärfen.

Die Aufzählung solcher Vorschläge könnte man noch seitenlang fortsetzen - und dann wäre erst ihre sinnvolle Kombination zu diskutieren. Vielleicht empfiehlt es sich aber, statt wie gebannt auf technische Verbesserungsmöglichkeiten bestehender Gesetze zu starren, zu fragen, ob das derzeitige rechtliche Instrumentarium überhaupt so leistungsfähig sein kann, wie wir es uns wünschen. Das Umweltschutzrecht besteht derzeit fast ausschließlich aus Geboten und Verboten (z.B. Grenzwerten), in einigen Bereichen ergänzt durch Subventionen. Das hat zur Folge, daß der Anlagenbetreiber in der Regel keinen Anreiz hat, etwas zu verbessern, solange er sich im erlaubten Bereich bewegt. Außerdem begünstigt dieses System Altanlagen, für die in Zeiten geringeren Umweltbewußtseins und geringerer technischer Möglichkeiten eine Genehmigung für hohe Emissionen erwirkt wurde. Diese hohen Altemissionen belasten die Region manchmal so stark, daß neue Anlagen mit besserer Technik nicht mehr bewilligt werden können. Schließlich sind die Verfahren zur Verbots- und Gebotsfestlegung aufwendig, verursachen also hohe Kosten aller Beteiligten - von der Überwachung ganz zu schweigen.

Auch hier gibt es eine Reihe von Abhilfeschlägen: Durch die Einführung von Steuern auf Abgase und Abwasser wäre die kostenlose Verfügbarkeit der öffentlichen Güter Luft und Wasser beseitigt und den Anlagenbetreibern ein ökonomischer Grund dafür gegeben, ihre Emissionen unabhängig von gesetzliche Vorschriften zu senken und alte umweltverschmutzende Technologien zu ersetzen. Ähnliche Vermeidungswirkung hätten auch höhere Abgaben für Energie und Abfallbeseitigung. Andere Vorschläge sehen die Ausgabe von staatlichen "Umweltzertifikaten" vor, die ein Recht zu bestimmten Emissionen verleihen und mit denen dann Handel getrieben werden kann. Sofern der Markt funktioniert, müßte dies nach den Modellen der Ökonomen zu einer Verwendung der Zertifikate durch jene führen, die diese Verschmutzungsberechtigungen am effizientesten nutzen, also möglichst umweltschonend produzieren.

Neben Vorschlägen zur Verbesserung bestehender Gesetze und zum Austausch des rechtlichen Umweltschutzinstrumentariums gibt es aber auch noch weitergehende Forderungen, die auf einen Umbau der ganzen Rechtsordnung abzielen. Die geltende Rechtsordnung, so wird argumentiert - und das ist kaum bestreitbar - , ist praktisch ausschließlich am Menschen orientiert. Wenn ein Gut rechtlich geschützt wird, so nur deshalb, weil es für den Menschen von Wert ist. Das gilt nicht nur für Eigentum oder Gesundheit, sondern auch z.B. für den Wald, dem nur insoweit rechtlicher Schutz gewährt wird, als er in seiner Nutz-, Schutz-, Wohlfahrt- oder Erholungswirkung für den Menschen gefährdet ist. Diese Rechtsordnung ist Ausdruck des Herrschaftsanspruchs des Menschen über die Natur. Nur wenn wir diesen Herrschaftsanspruch aufgeben, argumentieren die Vertreter dieses Ansatzes, nur wenn wir die Umwelt nicht mehr als Objekt der Ausbeutung, sondern als gleichberechtigte und für sich selbst schützenswerte "Mitwelt" verstehen, und nur wenn sich dies auch in der Rechtsordnung niederschlägt, indem darin Rechte der Natur verankert werden, nur dann werden wir ökologische Probleme bewältigen können. Was ist von dieser Forderung der Ersetzung der anthropozentrischen durch eine ökologische Rechtsordnung zu halten ?

Zum einen ist das natürlich eine philosophische Frage, über die ich hier nicht dilettieren möchte. Zum anderen aber sind damit auch juristische Probleme verbunden, und diese machen mich skeptisch: Wer ist Träger dieser geforderten Rechte der Natur? Die Natur als solche? Die Donauauen? Der Sauerampfer? Die Mehlmotte? Und wenn die Natur Rechte hat, wer vertritt sie und wer entscheidet darüber? Das muß wohl der Mensch sein, der oft genug gegenteilige Interessen hat. Wenn der Mensch aber imstande sein sollte, eigene Rechte mit jenen der Natur von einem

"höheren" Standpunkt aus abzuwägen, dann sollte er auch dazu fähig sein, sich rechtliche Beschränkungen bei Natureingriffen aufzuerlegen, ohne daß man der Natur Rechte im juristischen Sinn zuerkennt. Ich will damit nicht diesen ganzen Ansatz zum Unsinn erklären; ich kann mir auch durchaus vorstellen, daß man höheren Lebewesen, z.B. Menschenaffen, wirklich Rechte einräumt. Ich glaube nur, daß diese Gedankengänge derzeit noch zu pauschal sind, um sie juristisch umzusetzen; werden sie jedoch konkreter, verlieren sie ihren spektakulären Charakter: Statt zu einem Naturvorbehalt in der Verfassung kommt man dann eben zum Verbot der Massentierhaltung bei Kunstlicht. Außerdem meine ich, daß das Thema Umweltschutz als Menschenschutz noch lange nicht erledigt ist, wenn wir daran denken, wieviel menschliches Leid z.B. durch Verkehrslärm, Atomunfälle, durch die Abholzung von Wäldern oder durch die Zerstörung der Ozonschicht entstehen kann, und wenn wir uns vorstellen, in welchem Zustand wir die Erde zukünftigen Menschen überlassen. Doch genug dieser Großüberlegungen - jedenfalls zeigt sich, daß es an Vorschlägen zur Verbesserung der Rechtsordnung nicht mangelt.

Damit komme ich schon zur letzten Frage und zum eigentlichen Thema meines Beitrags:

WIE WEIT EIGNET SICH DAS RECHT ÜBERHAUPT ZUR BEWÄLTIGUNG ÖKOLOGISCHER PROBLEME ?

Dazu muß man sich vor Augen halten, daß das Recht nur eines von mehreren Teilsystemen der Gesellschaft ist und mit den anderen - z.B. Wirtschaft oder Politik - in dauernder Wechselwirkung steht. Wenn das Recht etwa auf den Stand der Technik verweist, macht es sich sogar ausdrücklich von den Entwicklungen in diesem Bereich abhängig; umgekehrt entwickelt sich gerade auch die Umwelttechnik abhängig davon, welche Anforderungen an sie durch das Recht gestellt werden.

Ein Spezifikum des Rechts besteht nun darin, daß es selten innovativ wirkt - oder anders formuliert: Rechtliche Neuerungen sind meist nur die Reaktion auf Entwicklungen in anderen Bereichen. Gesetze entstehen nicht einfach so zur Vorbereitung auf irgendwelche möglichen Situationen, sondern sie werden in der Regel zur Bewältigung von schon bekannten Konflikten geschaffen. Daraus folgt zweierlei: Einerseits hinkt das Recht den Problemen nach, und der Abstand zwischen technischer Problemerzeugung und juristischem Lösungsversuch - so scheint es - muß sogar

immer größer werden, wenn wir nur z.B. an die Internationalisierung denken, die eine Beschleunigung der technologischen Entwicklung, gleichzeitig aber eine Verlangsamung der Rechtsproduktion bewirkt. In dem Zeitpunkt, wo ein komplizierter und langfristiger ökologischer Prozeß zum offenkundigen Problem wird, ist es für eine Gegensteuerung manchmal schon zu spät. Andererseits ist damit das Recht abhängig von den Interessen und Machtverhältnissen, die den Konflikt kennzeichnen, dessen Lösung es leisten soll; die derzeitige Machtverteilung spricht aber eher gegen ökologische Interessen. Diese beiden Punkte erklären bis zu einem gewissen Grad, warum von diesen vielen Vorschlägen zur Rechtsreform, die ich hier ja nicht neu erfunden habe, nur so wenig und das so langsam verwirklicht wird. Darüber hinaus zeigen sie aber auch grundsätzliche Grenzen der rechtlichen Bewältigung ökologischer Schwierigkeiten an.

Dasselbe gilt für einen weiteren Punkt: Das Recht geht von einfachen Ursache-Wirkung-Beziehungen aus: Wer mein Auto beschädigt, muß dafür zahlen; wer soviel Lärm macht, daß der Nachbar nicht schlafen kann, wird Einschränkungen unterworfen. Im Umweltbereich haben wir es aber oft mit äußerst komplizierten Vorgängen zu tun, über die wir zu wenig oder gar nichts wissen. Wir können oft nicht einmal nachträglich feststellen, ob ein Schaden eingetreten ist, wer die Geschädigten sind, wie und durch wen ein Schaden verursacht wurde; umso schwieriger ist es, dies alles vorher abzuschätzen. Nun gibt es natürlich Unsicherheit in anderen juristischen Bereichen auch, und es ist ja die Funktion des Rechts, in solchen Fällen Sicherheit durch verbindliche Entscheidungen herzustellen. Die Rechtsordnung mutet z.B. ohne weiters einem Richter zu entscheiden, wer die Zerrüttung einer Ehe verursacht hat, was sicher keine leichte Aufgabe ist. Im Umweltbereich ist die Unsicherheit, wie gesagt, aber geradezu der Regelfall. Wie immer man sich in dieser Lage hilft, ob man sie durch Befassung vieler Sachverständiger vertuscht, ob man ihre Bewältigung durch gesetzliche Leerformeln den einzelnen Rechtsanwendern überläßt oder ob man einfach willkürliche Festlegungen trifft, in jedem Fall leidet darunter die Akzeptanz rechtlicher Entscheidungen und die Akzeptanz des Rechts als Entscheidungsinstrument überhaupt.

Die aufgezählten Schwierigkeiten sind grundsätzlicher Art und führen uns zu folgender Antwort auf die letzte Frage: Das Recht ist zur Bewältigung ökologischer Probleme nur beschränkt tauglich. Das sollte uns aber nicht davon abhalten, die Möglichkeiten, die es bietet, zu nutzen.

LITERATUR

- [1] Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, *Umweltpolitik* (1986).
- [2] K. BOSSELMANN, Die Natur im Umweltrecht. Plädoyer für ein ökologisches Umweltrecht, in: *Natur und Recht* 1987, 1 ff.
- [3] B. DAVY, Sachverständigenbeweis und Fairness des Verfahrens, in: *Zeitschrift für Verwaltung* 1986, 310 ff.
- [4] P. DÖSINGER, Die Umweltgesetzgebung als gesellschaftspolitischer Kompromiß - am Beispiel Steiermark (Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz, 1986).
- [5] B. FREY, *Umweltökonomie*, 2. Auflage (1985).
- [6] H. HOFMANN, Nachweltschutz als Verfassungsfrage, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1986, 87 ff.
- [7] P. JABORNEGG, Bürgerliches Recht und Umweltschutz, Gutachten zum 9. österreichischen Juristentag 1/4 (1985).
- [8] W. LANG, Luft und Ozon - Schutzobjekte des Völkerrechts, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1986, 261 ff.
- [9] S. LANGER, Der Mensch im Umweltrecht. Plädoyer für ein kollektives Umweltrecht, in: *Natur und Recht* 1986, 270 ff.
- [10] N. LUHMANN, *Ökologische Kommunikation* (1986).
- [11] J. MARKO, Umweltschutz als Staatsziel, in: *Österreichische Juristen-Zeitung* 1986, 289 ff.
- [12] H. MAYER, Ein "Umweltschutzanwalt" im österreichischen Recht ? in: *Juristische Blätter* 1982, 113 ff.
- [13] H. NEUHOFER, *Kommunales Umweltschutzrecht* (1980).
- [14] Th. ÖHLINGER, 60 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetze - Verwaltungsstrafrechtsreform: Sind die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze noch zeitgemäß ? Gutachten zum 9. österreichischen Juristentag 1/2 (1985)
- [15] D. PAUGER, Partizipation im Umweltschutzrecht, in: *Reformen des Rechts* (1979), 969 ff.
- [16] D. PAUGER, Umweltverträglichkeitsprüfung und ihre Einbindung in das bestehende Rechtssystem, in: *Österreichische Juristen-Zeitung* 1984, 505 ff.
- [17] B. RASCHAUER, *Umweltschutzrecht* (1986).
- [18] E. SCHÄFER, Umweltverträglichkeitsprüfung nach der EG-Richtlinie und Bürgerbeteiligung, in: *Gesundheit & Umwelt* 1987 H 1, 11 ff.
- [19] St. SCHWARZER, Zur Lastenverteilung im Österreichischen Luftreinhaltegesetz, in: *Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht* 1985, 305 ff.
- [20] St. SCHWARZER, *Österreichisches Luftreinhaltegesetz* (1987).
- [21] O. TRIFFTERER, Umweltstrafrecht als Instrument der Umweltpolitik, in: *Juristische Blätter* 1986, 409 ff.
- [22] H. WEGSCHEIDER, Die Praxis des Umweltstrafrechts, *Österreichische Juristen-Zeitung* 1985, 481 ff.
- [23] L. WICKE, Instrumente der Umweltpolitik - von Auflagen zu marktkonformen Instrumenten, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 1984, 75 ff.

[24] G. WIELINGER/G. GRUBER, Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht (1984) 40 ff, 84 f.

[25] H. ZIMMERMANN, Ökonomische Anreizinstrumente in einer auflagenorientierten Umweltpolitik (1983).

**ÖKO -
SYSTEM - ANALYSE**

**MULTIDISZIPLINÄRE
FORSCHUNGSERGEBNISSE ZUR UMWELTSITUATION**

HRSG. VON:

KARL FARMER, KARL PETER PFEIFFER, KARL STATTEGGER

Koordinatoren der Arbeitsgruppe

"Ökologische Wissenschaften der Grazer Hochschullehrer"

LEYKAM - VERLAG GRAZ

1989