

Die Angst des Richters vor dem Recht: über gerichtliche Maßstäbe der Technikkontrolle

Winter, Gerd

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Winter, G. (1987). Die Angst des Richters vor dem Recht: über gerichtliche Maßstäbe der Technikkontrolle. In B. Lutz (Hrsg.), *Technik und sozialer Wandel: Verhandlungen des 23. Deutschen Soziologentages in Hamburg 1986* (S. 464-471). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-149103>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Angst des Richters vor dem Recht. Über gerichtliche Maßstäbe der Technikkontrolle

Gerd Winter

Wer mit Menschen zu tun hat, die sich juristisch gegen technische Anlagen wehren wollen, trifft immer wieder auf Erstaunen und Enttäuschung darüber, mit welchem kleinem Ausschnitt der vorgebrachten Bedenken sich die angerufenen Gerichte nur befassen. Die Verengung der Perspektive, die Aussortierung des vom Gericht Beachteten, vollzieht sich über mehrere Filter.

Durch den *ersten Filter* wird der klagewillige Betroffene daran erinnert, daß er seine Bedenken statt vor Gericht besser als Marktteilnehmer äußern möge. Manche Probleme würden auf dem Markt gelöst und fielen aus der Regelungsbefugnis nicht nur der Gerichte, sondern des Staates insgesamt heraus. Hierher gehört insbesondere das Problem, ob die neue Technik denn eigentlich Nutzen bringt. Wer Kernkraftwerke deshalb für schädlich hält, weil sie vom Pfad der Energieeinsparung ablenken, wer ein weiteres PVC-Werk für überflüssig hält, weil der PVC-Weltmarkt längst gesättigt ist, kann sich in der Marktwirtschaft als Nachfrager verweigern; der Staat hat dabei nichts zu suchen. Gleiches gilt für die Auswirkungen einer neuen Technik auf den Arbeitsmarkt. Fühlt sich jemand in seinem Arbeitsplatz bedroht, so ist dies ein Problem des Marktes, nicht staatlicher Regelung und dementsprechend nicht gerichtlicher Überprüfung.

Auch diejenigen Themen, die staatlicher Regelung zugänglich sind, können aber nicht sämtlich klageweise geltendgemacht werden. Ein *zweiter Filter* sorgt dafür, daß alles nicht in Gesetzesform gefaßte oder in sie nicht faßbare Politische ausgesondert wird. Der Betroffene möge sich insoweit im politischen Feld artikulieren. Die Gerichte entledigen sich auf diese Weise derjenigen Folgen, die ganze Technologien und nicht nur einzelne technische Anlagen und Maßnahmen betreffen. Hierher gehören im öffentlichen Diskurs viel erörterte Probleme wie die Sozialverträglichkeit

von Technologien, z.B. die Auswirkungen der Plutoniumwirtschaft auf die Freiheitsrechte der Bürger, weiterhin das summierte Risiko aus einer Vielzahl von Anlagen einschließlich solcher im Ausland, die Schaffung von Sachzwängen für den immer weiteren Ausbau von Wiederaufbereitungs- und Verbrennungskreisläufen, die Belastung zukünftiger Generationen mit weiterschobenen Gegenwartsproblemen wie radioaktivem Abfall, Waldschäden, Bodenerosion, Grundwasserverseuchung und -austrocknung, die Erleichterung atomarer Bewaffnung der Bundesrepublik, die Bedeutung mangelnder Akzeptanz einer Technologie in der Bevölkerung als – ungeachtet ihrer Stimmigkeit – beachtliches demokratisches Votum, schließlich Grundfragen der Vereinbarkeit von Technologien mit dem menschentypischen Versagen und Irren, also die Beurteilung nach Maßstäben der Fehlerfreundlichkeit statt Fehlerausschließung.

Bleiben Bedenken gegen die Technologie insgesamt also unbeachtet, so ist der Kläger auf Einwände gegen einzelne Realisierungen, eine konkrete technische Anlage oder Maßnahme etwa, verwiesen. Auch hier werden aber nicht alle seine Befürchtungen gehört. Ein weiterer, *dritter Filter* reduziert sie auf diejenigen, die seine individuellen Rechte betreffen. Der an das gemeine Wohl denkende Bürger, der mit seiner Klage auch andere Betroffene repräsentieren und seine eigenen Interessen transzendierende Argumente vorbringen will, wird in die Rolle des egoistischen Bourgeois¹ zurückgedrängt, so als schütze er die allgemeinen Interessen nur vor, um seinen individuellen Interessen umso leichter zum Erfolg zu verhelfen.

So darf der Kläger nicht geltendmachen, daß das KKW in einem besonders dicht besiedelten Gebiet liege und bei einem Unfall deshalb mehr Menschen geschädigt würden als an einem anderen Standort; denn das sog. Individualrisiko des einzelnen Klägers verändert sich dadurch nicht und das Kollektivrisiko gilt nicht als seine Sache. Die Risiken aus der ungeklärten Abfallablagerung oder -wiederaufbereitung gehen ihn nichts an, weil sie nicht am Standort des KKW, sondern anderswo, etwa beim Zwischen- oder Endlager oder in der WAA, entstehen. Ihn darf auch nicht berühren, daß die Energiebedarfsprognose übertrieben hatte und das Kraftwerk deshalb überflüssig ist; Fehlinvestitionen sind das Risiko des Energieversorgungsunternehmens, und als letztlich den Strompreis zahlender Kunde ist der Kläger zu vermittelt betroffen. Die Sorge um die Gesundheit noch nicht gezeugter Nachgeborener zählt nur in der Beziehung auf die Zeugungs- und Gebärfähigkeit der existierenden Kläger. Die Zersiedelung und durch Unfälle gefährdete Zerstörung von Natur und Landschaft darf ihn, wenn er auch noch so sehr an ihr hängt und intensiv in ihr lebt, nicht kümmern, es

sei denn, es handelt sich um sein Eigentum. Wer sich durch Luftverschmutzung betroffen fühlt und auf dem Lande wohnt, kann nicht rügen, daß auch das Wasser kontaminiert wird. Dafür muß er am Wasser wohnen und es – nicht zur Freude in der Freizeit, sondern im Sinne wirtschaftlicher Betätigung – nutzen. Wer bei vorherrschenden Westwinden westlich der Anlage wohnt, kann sich nicht auf den sog. „ungünstigsten Auftreffpunkt“ östlich der Anlage berufen.

Wir haben bisher gesehen, wie der Kläger nach Passierung der drei genannten Filter als ein in seiner Gesundheit und seinem Eigentum geschütztes Individuum übrigbleibt. Bevor ich weiter spezifiziere, wie dieser Schutz gerichtlich geprüft wird, ist noch ein Blick auf den Kläger als Teilnehmer am Entscheidungsverfahren der Genehmigungsbehörde zu werfen. Inwieweit kann er gerichtlich geltend machen, daß Verfahrensfehler unterlaufen sind? Hier zeigt sich ein *vierter Filter*.

Ist jemand nicht wie rechtlich geboten beteiligt worden, ist er mit seinen Einwendungen z.B. im Erörterungstermin nicht zu Wort gekommen, so ist dies an sich ein Verfahrensfehler, der die ggf. später erteilte Genehmigung rechtswidrig macht. Er kann den Fehler aber nicht geltend machen, wenn er „bloß“ sog. Jedermann-Einwender und nicht auch materiell betroffen ist. Umweltschutzverbände oder um die Gesundheit ihrer Bürger besorgte Gemeinden können also, obwohl das förmliche Verwaltungsverfahren gerade auch ihnen Gehör schenken will, nicht gerichtlich durchfechten, daß sie auch wirklich gehört werden. Und auch wer materiell betroffen ist, kann nicht alle, sondern nur solche Verfahrensfehler rügen, die Vorschriften betreffen, welche ihm als materiell Betroffenen zur Artikulation verhelfen wollen. Hatte er gehofft, daß etwa ein Verband den seinen ähnliche Bedenken ins Verfahren einbringen würde und vielleicht wirkungsvoller darstellen könne als er selbst, ist der Verband aber nicht gehört worden, so kann er sich dennoch nicht auf diesen Verfahrensfehler berufen. Ja, selbst wenn er wirklich nur den ihn selbst angehenden Verfahrensfehler aufspießt, nützt es ihm nichts, wenn, unterstellt der Fehler wäre nicht unterlaufen und alles korrekt abgewickelt, in der Sache am Ende dieselbe Entscheidung getroffen, eben z.B. die Genehmigung erteilt worden wäre, weil man die Einwendungen für nicht begründet gehalten hätte.

Partizipation als Eigenwert, Verfahren als die Entscheidung inhaltlich determinierender Faktor wird von den Gerichten – genauer gesagt von den Verwaltungsgerichten, denn das Bundesverfassungsgericht versucht hier gegenzusteuern⁴ – nicht wirklich anerkannt.

Wie ein Seeigel, der passiv auf Angriffe wartet und seinen Einzelkampf ficht, darf sich also der Kläger nur seiner Haut wehren. Die Gerichte filtern aus dem Universum denkbarer Werte und Schutzobjekte, mit denen die Technik beurteilt werden könnte, die Gesundheit des Individuums heraus. Wird nun wenigstens dieses Restprogramm umfassend bewältigt? Es stellt dem Gericht zwei Aufgaben: Es muß die zu erwartende Belastung des Klägers ermitteln, und es muß bewerten, ob die Belastung zumutbar oder zu untersagen ist. Ich möchte nun zu zeigen versuchen, daß die Gerichte auch bei der Erfüllung dieser Aufgaben bestrebt sind, Wertungen zu vermeiden. Das ist der *fünfte Filter*.

Die Methode Wertungen zu vermeiden, besteht darin, Wertungsfragen als kognitiv auszugeben. Dies geschieht gerade auch bei dem zentralen Wertungsproblem, nämlich der Konkretisierung der Grenze der Gefahrenvermeidung, genauer der Frage der Tragbarkeit von Belastungen für die Gesundheit der Umwohner und der Natur.³ Ob erst Krankheiten oder schon Unwohlsein die Grenze markieren, ob empfindliche oder robuste Pflanzen, ob ältere Menschen oder Kleinkinder, ob eine dem Verkehrsunfallrisiko oder eine dem Risiko aus naturgegebener Radioaktivität entsprechende Wahrscheinlichkeit des Reaktorversagens, ob die Dosis bei kontrollierten Störfällen das Hundertfache der Dosis beim Normalbetrieb betragen darf, sind deutlich Wertungsprobleme, deren Beantwortung im Gesetz nicht vorgegeben ist. Wollte man sie mit Gründen und Gegengründen ausloten, käme man freilich nicht umhin, viel von den Maßstäben, die man vorher aus der Erwägung ausgeschlossen hat, ausgiebig zu berücksichtigen. Denn wie sollte die Bestimmung des für Menschen und Natur Tragbaren anders möglich sein, als indem man neben Gesundheit und Naturhaushalt den Bedarf, die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Belastung zukünftiger Generationen, die Reversibilität der Belastung, die Akzeptanz, das menschliche Versagen, die Sozialverträglichkeit, das Kollektivrisiko usf. abwägt.

Statt dies zu tun, sehen die Gerichte seit einer Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, dem sog. Voerde-Urteil, die Festlegung der Gefahrengrenze primär als Sache der Sachverständigen an. Das BVerwG meint über die Immissionsgrenzwerte der Technischen Anleitung Luft, daß diese

„wegen der gesetzlich vorgeschriebenen Art und Weise ihrer Ermittlung für die Beantwortung der Frage, ob Immissionen geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen, eine geeignete, wenn nicht optimale Erkenntnisquelle darstellen, weil sie auf den zentral – durch die Bundesregierung – ermittelten

Erkenntnisse und Erfahrungen von Fachleuten verschiedener Fachgebiete beruhen und deswegen als schon die Entscheidung der Genehmigungsbehörde prägendes und insofern „antizipiertes“ Sachverständigengutachten (. . .) wegen ihres naturwissenschaftlich fundierten fachlichen Aussagegehaltes auch für das kontrollierende Gericht bedeutsam sind.“⁴

In der Folgezeit sind die verschiedensten technischen Normen als solche antizipierten Sachverständigengutachten angesehen worden. Als Beispiel sei noch die Technische Anleitung Lärm mit ihren je nach Baugebietscharakter gestaffelten Lärmgrenzwerten genannt, bei denen besonders deutlich wird, daß nicht Sachverstand, sondern nur wertende Abwägung entscheiden kann. Oder wer wollte wissenschaftlich ableiten, daß jemand, der in einem reinen Wohngebiet wohnt, nachts 35 dB(A) aushalten können soll, jemand, der in einem Gewerbegebiet wohnt, dagegen 50 dB(A). Daß hier mit den anderen Nutzungsinteressen abgewogen worden und solche Abwägung nicht wissenschaftlich herzuleiten, sondern mit Gründen gerechtfertigt werden müßte, liegt auf der Hand.

Wertungen besonderen Gewichts enthält weiterhin die Entscheidung über untragbare Unfallrisiken. Unfälle sind nicht vollkommen auszuschließen, weshalb zu bestimmen ist, von welcher Wahrscheinlichkeit an man sie noch akzeptieren kann. Bereits diese Fragestellung enthält eine unausgewiesene Entscheidung insofern, als man angesichts der enormen Schadensfolgen auch zu der Schlußfolgerung kommen könnte, daß KKW zumindest der üblichen Größe gar nicht zulässig seien, gleichviel, wie minimal die Eintrittswahrscheinlichkeit ist. Immerhin lassen sich manche Gerichte aber auf die Frage nach der akzeptablen Eintrittswahrscheinlichkeit ein und entscheiden sie mit Hilfe eines Risikovergleichs. Das Individualrisiko des Todes durch einen Reaktorunfall wird mit dem aus anderen Ursachen verglichen. So heißt es im Wyhl-Urteil des Verwaltungsgerichtshofes Mannheim:

„Stellt man das mittlere Individualrisiko, so wie es die Deutsche Risikostudie für Personen in der näheren Umgebung von Kernkraftwerken zu Zwecken des Vergleichs ableitet, dem mittleren Individualrisiko, an Krebs oder Leukämie aus natürlichen oder zivilisatorisch bedingten Ursachen zu sterben, gegenüber, so ergibt sich (. . .) ein Unterschied von Größenordnungen.“⁵

Der Vergleich erscheint auf den ersten Blick als plausibel. Aber bei näherem Hinschauen ist die Wertung unvollständig und wird insoweit in dem scheinbar exakten Begriff des Individualrisikos versteckt. Was fehlt, ist die Bewertung

der Tatsache, daß – auch für die Individuen – weit mehr auf dem Spiel steht als nur das Leben. Welches andere „natürliche oder zivilisatorische“ Ereignis könnte, so wäre zu fragen, in gleicher Weise wie ein Reaktorunfall auf Monate und womöglich Jahre hinaus das Lebensgefühl rauben, die Freude der Kinder am Spiel im Sandkasten, den Aufenthalt im Freien und sei es im Regen, das Suchen von Pilzen, das Ernten von Naturprodukten, das Baden in offenen Gewässern, nicht zuletzt auch die Freiheit von der Sorge, daß wieder etwas passieren kann. Unterschlagen wird bei dem Risikovergleich ferner, daß die zivilisatorischen Risiken überwiegend durch eigenes Verhalten beeinflußt werden können.

Bekanntlich ist in den letzten etwa 5 Jahren das Vertrauen der Öffentlichkeit in die wissenschaftlichen Schadensprognosen erschüttert worden. Eine zentrale Rolle spielt dabei das Bekanntwerden des Waldsterbens. Dieser Wandel ist auch an den Gerichten nicht spurlos vorbeigegangen. Noch 1978 hatte das Bundesverwaltungsgericht sich u.a. über die Wissenschaftlichkeit des SO₂-Grenzwertes der Technischen Anleitung Luft, der für das Waldsterben mitverantwortlich ist, beeindruckt gezeigt:

„Anhaltspunkte dafür, daß bei Festlegung der Immissionswerte der Nr. 2.4 TA Luft nicht hinlänglich berücksichtigt worden wäre, daß bei den Dosis-Wirkungs-Beziehungen von Luftverunreinigungen im einzelnen noch Kenntnislücken und Unsicherheiten bestehen, sind weder aus dem angefochtenen Urteil noch sonst ersichtlich.“⁶

Ende 1985 hebt das BVerwG das Vorhandensein solcher Kenntnislücken bei der Grenzwertfestsetzung stärker hervor, springt aber nicht selbst durch Entwicklung genauerer Wertungsmaßstäbe in die Bresche, sondern schiebt die Verantwortung statt wie bisher den Experten nunmehr der Exekutive zu. Rechtstechnisch gesehen, wird der Exekutive bei der Konkretisierung der erforderlichen Gefahrenvorsorge ein Beurteilungsvermögen eingeräumt, das mit Hilfe von auch für das Gericht verbindlichen Verwaltungsvorschriften ausgefüllt werden kann.⁷

Das Vermeiden und Wegschieben eigener Wertungen, das nach allem deutlich geworden sein sollte, ist erklärungsbedürftig. Die genannten Filter entsprechen wichtigen Aufbauprinzipien der bürgerlichen Gesellschaft: Daß nicht der Nutzen einer neuen Technik, sondern nur ihr potentieller Schaden geprüft wird, entspricht der Beschränkung des liberalen Staates auf die Setzung eines Ordnungsrahmens.

Daß das Schadenspotential nicht ganzer Technologien, sondern nur einzelner Anlagen geprüft wird, entspricht dem Gewaltenteilungsprinzip,

welches solche allgemeinen Fragen der Politik und nicht den Gerichten überantwortet. Daß die Schädlichkeit einer Anlage nicht in ihrem kollektiven, sondern nur in ihrem individuellen Aspekt geprüft wird, und daß das Individuum sein Interesse nur materiell, nicht auch prozedural artikulieren darf, entspricht der (spezifisch deutschen) rechtsstaatlichen Reduktion des Bürgers auf den Bourgeois. Und daß man der Wissenschaft mehr vertraut als der praktischen Vernunft entspricht dem modernen technokratischen Interventionismus.

Bekanntlich beruhen die genauen Aufbauprinzipien auf Prämissen, die falsch sind: Marktentscheidungen über neue Techniken orientieren sich am Tauschwert, nicht an der Nützlichkeit. Die politischen Institutionen stolpern in neue Technologien hinein und bewerten sie nicht frühzeitig und umfassend. Das Leitbild vom unpolitischen Bourgeois läßt sich durch viele nicht nur egoistisch tätige „Bürger“-Initiativen widerlegen. Entscheidungen werden gemacht, nicht vorgefunden. Natur- und Ingenieurwissenschaften lösen nicht Wertprobleme.

Die Aufrechterhaltung eines falschen Wirklichkeitsbildes nennt man soziologisch eine Ideologie. Wie können sich die Gerichte dazu verhalten? Man kann die Ideologie als notwendig interpretieren. Akzeptieren auch die Gerichte sie, so stärken sie den Glauben an die Rationalität von Macht, Politik, individuellem Rechtsschutz und Wissenschaft, sie fungieren als Protestabsorbierer, der das Pochen der Betroffenen auf Gerechtigkeit zum individuellen Recht kleinarbeitet und dann weiterverweist⁸, und sie tragen so bei zur ungehemmten Technologieentwicklung.

Man kann zweitens die Ideologie kritisieren und auf dem aufklärenden, wertenden Dialog insistieren. Die Gerichte hätten dann die Aufgabe, einerseits die politischen Instanzen immer wieder an ihre menschenrechtlichen Pflichten zu erinnern⁹, andererseits selbst die Menschenrechte zu konkretisieren, wo die Politik Lücken läßt.

Man kann drittens – „postmodern“ – die Hoffnung auf allgemeingültige Wertmaßstäbe fahren lassen und stattdessen darauf setzen, daß sich Ordnung spontan einstelle, wenn technischen und sozialen Experimenten Raum gegeben werde. Die Gerichte hätten dann Prozeduren zu entwickeln, die die unterschiedlichen Interessen zusammenbringen und neue Technologien reversibel halten.¹⁰

Anmerkungen

- 1 Vgl. R. Smend: „Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht“ (1933), in: ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen* 1955, S. 309ff.
- 2 BVerfG v. 20.12.1979, E 53, 30, bes. das Sondervotum S. 77 (Mülheim-Kärlich)
- 3 Zum Folgenden vgl. die Beiträge in: G. Winter (Hrsg.): *Grenzwerte. Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt-, Arbeits- und Lebensmittelschutzes*, 1986
- 4 BVerwG v. 17.12.1978, E 55, 250, 256
- 5 Urteilsabdruck S. 316
- 6 A.a.O. (Anm. 4) S. 258
- 7 BVerwG v. 19.12.1985, E 72, 300
- 8 In dieser Richtung s. N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, 1969, S. 55ff.
- 9 Etwa in Gestalt der Forderung des BVerfG (v. 8.8.1978, E 49, 89 – Kalkar –), daß das Parlament die für die Gesellschaft wesentlichen Entscheidungen selbst entscheiden muß.
- 10 In dieser Richtung K. Ladeur: „Praktische Vernunft im Atomrecht“, in: *Umwelt- und Planungsrecht* 1986, S. 361ff.