

Oldenburger Universitätsreden

Nr.37

Bettina Krems-Hemesath

Bundesdeutsches Umweltrecht

**Vorbild für europäische
Luftreinhaltung
auf hohem Schutzniveau?**



**Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg
1990**

VORWORT

Daß der Umweltschutz des Umweltrechtes bedarf und ohne wirtschaftlich oder strafrechtlich relevante Sanktionen nicht gesichert werden kann, darf als unstreitig angenommen werden. Aber schon das Politische Wollen als Voraussetzung für ein wirksames Umweltrecht, stellt ein Feld divergierendster Interessen dar. Vor dem Hintergrund des europäischen Binnenmarktes und den bestehenden und bleibenden nationalen Interessen droht das Umweltrecht weiterhin in Kompromissen zu zerfließen. Die Bundesrepublik Deutschland geriert sich als Meisterschüler und Vorbild. Die Autorin hinterfragt diese Position auf der Grundlage des geltenden Rechtes wie vor dem Hintergrund des politischen Agierens der Bundesrepublik Deutschland in Europa. Dabei wird die Vorbildrolle nicht nur in Frage gestellt, es wird auch begründete Kritik deutlich.

Die Autorin, die als Expertin für Umweltrecht und Umweltpolitik seit Jahren tätig ist, hat den (in gekürzter Fassung vorliegenden) Vortrag mit dem Titel "Bundesdeutsches Luftreinhaltrecht in Theorie und Praxis - Vorbild für Europa?" am 13. Juni 1989 in der Universität Oldenburg im Rahmen der Europa-Woche auf Einladung des Zentrums für Wissenschaftliche Weiterbildung gehalten. In der noch offenen Diskussion um die Gestaltung des zukünftigen europäischen Umweltrechtes wird diese kritische Äußerung Gehör finden müssen.

Oldenburg im Februar 1990

Hermann Havekost

BETTINA KREMS-HEMESATH

Bundesdeutsches Umweltrecht

*Vorbild für europäische Luftreinhaltung auf hohem Schutzniveau?**

Mit Vorlage des 4. Aktionsprogramms für den Umweltschutz (1987 - 1992)¹ hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften die Politik zur Reinhaltung der Luft zur künftigen Priorität erhoben.²

Seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)³, in der die Umweltpolitik erstmals in der Geschichte der EG als eigenständiger Politikbereich festgeschrieben wurde, eröffnen sich weite Aktionsfelder für die Mitgliedsstaaten.

* Überarbeitete und gekürzte Fassung eines am 13.6.1989 an der Universität Oldenburg gehaltenen Vortrages mit dem Titel: "Bundesdeutsches Luftreinhalterecht in Theorie und Praxis - Vorbild für Europa?"

¹ Commissie van de Europese Gemeenschappen; Vierde Milieu Actie Programma, Brüssel 1986 (Com. (86) 485 def.

² Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Aktionsprogramm "Rettet den Wald", 3. Fortschreibung, von 1989, S. 18.; *Glaeser, H. J.*, "Umwelt als Gegenstand einer Gemeinschaftspolitik" - In: *Natur und Recht '88*, Heft 4, S. 166-170

³ *Krämer, Ludwig*,: "Einheitliche Europäische Akte und Umweltschutz - Überlegungen zu einigen neuen Bestimmungen im Gemeinschaftsrecht".- In: *Binnenmarkt und Umweltschutz*, Osnabrücker Rechtswissenschaftliche Abhandlungen 13, Osnabrück 1988, S. 137 f.

Die, ihrem Selbstverständnis nach, vorbildlich umweltbewußte⁴ Bundesrepublik Deutschland reklamiert für sich seit Jahren eine europäische Vorreiter-Rolle im Bereich der Umweltschutzinitiativen, des Gesetzesvollzugs und last not least des Umweltrechts, insbesondere des Immissionsschutzrechts.⁵

Wenn der größte Netto-Umweltbelasteter der EG⁶ tonangebend bleiben und sein Umweltrecht zur allgemeinen Norm erhoben wissen will, muß er sich kritisch fragen lassen, ob die übrigen EG-Staaten gut beraten wären, sich Theorie und Praxis dieses "besten Umweltrechts der Welt"⁷ zum Vorbild zu nehmen.

4 Selbstverständnis und Fremderkenntnis klaffen auseinander. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg.: Die Europäer und ihre Umwelt 1986, Brüssel 1987, XI, EYE/61/86, zusammenfassend: Die Bundesrepublik Deutschland ist das einzige Land, von dem sich sagen läßt, daß es eine sichere Tendenz zur Abschwächung der Besorgnis wegen der ... Umwelt gibt. "

5 Vgl.z.B. Kroppenstedt, Franz (Staatssekretär im Bundesinnenministerium): "Umweltrecht für Europa - Schadstoffe machen an den Grenzen nicht halt".- In: Umwelt 3, 1986, S.19-22 (21): "Mittelfristig streben wir die gemeinschaftliche Festlegung von Emissionsnormen für die wichtigsten Industriesektoren an, wenn möglich nach dem Vorbild unserer novellierten TA Luft. Dies wird ein schwieriger Prozeß sein, zu dem es jedoch aus Sicht der Bundesregierung keine Alternative gibt."

6 Komm. d. EG, Hrsg.: The State of the Environment in the European Community 1986 (zum Europ. Jahr der Umwelt), Brüssel/Luxemburg 1987.

7 Unmittelbar vor Abfassung dieses Beitrags hatten auf dem Verwaltungsrichtertag in Braunschweig über tausend Richter und Verwaltungsjuristen die Entwicklung und Vereinheitlichung des Umweltrechts in und für Europa diskutiert. Ein einheitliches Umweltrecht wurde dabei für unausweichlich nötig angesehen. In Anwesenheit z.B. des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs in Prag, Josef Ondrej, sowie des Präsidenten des Warschauer Hauptverwaltungsgerichts, Adam Zielinski, (der Vertreter der DDR hatte kurzfristig abgesagt), hob Bundesumweltminister Klaus Töpfer erneut die federführende Rolle hervor, die der Bundesrepublik in diesem Prozeß aufgrund ihres umweltpolitischen Vorsprungs und ihres vorbildlichen Umweltrechts zukommen müsse.

Die Letzten werden die Ersten sein?

Die "Vorreiter" waren jahrelang die Bremser in Europa.

Bereits im Jahre 1972 statuierte der Rechtsausschuß des Europäischen Parlaments "eine unmittelbare Aktionsbefugnis der EG auf dem Gebiete des Umweltschutzes"⁸, die der Gemeinschaft auf der Basis der Art 100-102, 92 und 93 sowie 235 WGV zukomme. Ziel dieses Vorstoßes war die Befreiung der Umweltpolitik aus ihrer konstitutionellen Unterordnung unter die wirtschaftspolitischen Zwecke der EG - ein revolutionierender Schritt. Ihm lag die Erkenntnis zugrunde, daß die "ständige Hebung des Lebensstandards" der Völker innerhalb der EG⁹ ohne gemeinsame Schritte zur Rettung bzw. rechtzeitigen Sicherung der kollektiven Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen nicht nachhaltig gelingen könne.

Es war der deutsche Bundesrat, die Vertretung der Länder, der sich dieser progressiven Rechtsansicht widersetzte¹⁰. Erstmals praktisch wurde die deutsche Blockade im Zuge der damals zwischen den Anliegerstaaten anstehenden Abkommen zur Harmonisierung von Dringlichkeitsmaßnahmen zum Schutze des Rheins. Unter Hinweis auf die fehlende Normierungskompetenz behaupteten die Deutschen die

8 Bericht über die im Rahmen der Gemeinschaftsverträge gegebenen Möglichkeiten EP Dok. 15/72, v. 17.4.1972, Ziff. 18.

9 Der Vertrag zur Gründung der Europ. Wirtschaftsgemeinschaft von 1975 (EWG-Vertrag) umreißt die Aufgaben und Ziele der Gemeinschaft allgemein. Danach sollen "durch Errichtung eines gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten des Zusammenschlusses" gefördert werden.

10 Stellungnahme des Bundesrates zu den Mitteilungen der Kommission an den Rat über ein Umweltschutzprogramm der EG, BR-Drucks. 120/73 vom 23.2.1973.

rechtliche Unzulässigkeit der geplanten Maßnahmen als originäre EG-Kompetenz¹¹. Sie setzten damit eine langwierige, überwiegend mit Wahrheitsvermutungen arbeitende Rechtsdiskussion in gang, die die umweltpolitischen Handlungsspielräume (bzw. *Nicht*handlungsspielräume) der Nationalstaaten unangetastet ließ.

Ein weiteres, herausragendes Beispiel für die aktive Verhinderung europäischen Umweltfortschritts und -gleichschritts im geltenden Völkervertragsrecht betrifft die grenzüberschreitende Luftverschmutzung unmittelbar.

1. *Bundesrepublik behindert europäische Luftreinhaltung*

Im Vorfeld der ECE-Konvention drängten die über die Versauerung ihrer Seen durch ferntransportierte Luftschadstoffe aufs höchste besorgten skandinavischen Länder auf weitgreifende, auch die Staatshandelsländer einschließende, Maßnahmen gegen die zunehmende Luftverschmutzung, vor allem durch Schwefeldioxyd.¹² Die Delegationen Norwegens und Schwedens konnten sich dabei auf die Erklärung Leonid Breschnews auf der Schlußkonferenz von Helsinki über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE 1975) berufen, in der der damalige sowjetische Staats- und Parteichef koordinierte, multilaterale Lösungen in der Energieversorgung, beim Transport und beim Umweltschutz gefordert hatte. Ziel des Vorstoßes war, durch gemeinsames Handeln in ganz Europa einen weiteren Anstieg der Luftverschmutzung

¹¹ Zur Gesamtentwicklung vgl.: *Bungarten. Harald*, "Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft, 196 S. Bonn 1976.

¹² In der ECE (Economic Commission for Europe), einem Unterorgan des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen, wurden die Vorarbeiten zu der dann 1979 unterzeichneten Genfer Konvention über weiträumige, grenzüberschreitende Luftverschmutzungen geleistet. Sie trat am 16.3.1983 in kraft.

durch Schwefeldioxyd zu verhindern (sog. "standstill-Klausel") und mit wirkungsvollen Maßnahmen zur Rückführung des "gelben Gifts"¹³ unmittelbar zu beginnen (sog. "rollback-Klausel").¹⁴

Es war wiederum die Bundesrepublik Deutschland, die alle diplomatischen Register zog, um die Vereinbarung im Vorfeld zu torpedieren und sich vor allem jedem Versuch widersetzte, das ECE-Sekretariat zu ermächtigen, die Emissionsituation der Signatarstaaten genauer zu untersuchen.¹⁵

Wegen der damals noch erforderlichen Einstimmigkeit konnte sie sich auch gegen Widerstände Dänemarks, der Niederlande und später dann Frankreichs, durchsetzen: kein standstill, kein rollback, keine Emissionskontrolle.¹⁶

Als sich herausstellte, daß die Vereinbarung als Ganzes nicht vom Tisch zu bekommen war, bauten die Deutschen als Garanten für Ruhe an der Schwefelfront den bewährten Weichmacher "wirtschaftliche Vertretbarkeit"¹⁷ in den Vertragsentwurf ein.

13 Begriff von Bölsche, Jochen, Hrsg.: "Das gelbe Gift - Todesursache Saurer Regen", 316 S., Reinbek b. Hamburg 1984.

14 Anonym: "Die deutschen Bremser", Wirtschaftswoche, Heft 8 vom 17.2.1984, S. 20, 21.

15 Weidner, Helmut: "Umwelt-Außenpolitik" - Grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa. IIUG-Discussion Papers, Berlin 1985.

16 Ders.: "Luftreinhaltepolitik in Europa - ein 17-Länder-Vergleich" IIUG-Discussion-Papers, Berlin 1986, S. 2. Glaesner, H.-J., "a.a.O.

17 Zu den vielfachen, wirksamen Umweltschutz verhindernden Wirkungen dieses unbestimmten Rechtsbegriffs vgl.: Hoppe, Werner, "Wirtschaftliche Vertretbarkeit im Rahmen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG)", Schriftenreihe des Bundesministers des Inneren, 170 S., Stuttgart 1977. Das Rechtsgutachten wurde in Vorbereitung der Anhörung zu Neufassung der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft, Berlin 1978, in Auftrag gegeben.

Die Endfassung der Konvention¹⁸ lautete nunmehr: "Abhilfemaßnahmen zur Bekämpfung der Luftverunreinigung, insbesondere der aus neuen und umgebauten Anlagen stammenden, verpflichtet sich jede Vertragspartei, die bestmöglichen Politiken und Strategien einschließlich der Systeme der Luftreinhaltung und der zugehörigen Kontrollmaßnahmen zu erarbeiten, die mit einer ausgewogenen Entwicklung vereinbar sind, vor allem durch den Einsatz der besten verfügbaren Technologie..."

Die Beispiele zeigen, daß die Bundesrepublik Deutschland, als größter Nettozahler und stärkste Wirtschaftsnation in der EG mit nicht geringem Gewicht versehen, der bereits 1972 geplanten Ausstattung der EG mit eigenen Umweltkompetenzen durch Rechtsargumente entgegengetreten ist und damit z.B., aber nicht nur, Schutzmaßregeln für den Rhein erschwert hat.¹⁹

Es ist weiterhin eine historische Tatsache, daß die Bundesrepublik es war, die Mitte der siebziger Jahre eine zu koordiniertem und wirksamem Einstieg in die europaweite Emissionsminderung verpflichtende völkerrechtliche Vereinbarung unterbunden hat.

Sie hat damit jene, möglicherweise damals noch rechtzeitigen, Maßnahmen verhindert, die geeignet gewesen wären, den großflächigen Immissionsschäden am Wald und allen anderen Ökosystemen vorzubeugen.²⁰

¹⁸ Text der Konvention in: BGBl. 1982 II, S. 374.

¹⁹ zuständig für die hier referierte Umwelt-Außenpolitik der noch heute amtierende Außenminister Hans-Dietrich Genscher, FDP.

²⁰ In der Folge unterstützte ein Teil der in- und ausländischen Rechtswissenschaft die restriktive Ansicht der Bundesrepublik. Vgl. dazu u.a. *Vygen, Hendrik*, "Ergänzung des EWG-Vertrages im Hinblick auf eine europäische Umweltpolitik".- In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) Heft 3/1974, S.58-62., *Kiss, Alexandre Charles*, "La protection de l' environment et les organisations europeennes", in: *Annuaire francais de*

Im Jahre 1983, dem Jahr des ersten Waldschadensberichts des Bundes, gerieten die schwächlichen Formulierungen der ECE-Konvention zu Eckpunkten der Vereinbarungen des sog. 30% - Clubs,²¹ die die Bundesregierung im Zusammenhang mit ihrer Vorreiter- und Vorbildrolle oft und gern zitiert. Die blamable Vorgeschichte bleibt dabei im Dunkeln.

2. *Bundesdeutsche Rechtsansicht zunächst gerichtlich widerlegt: Umweltschutz i s t wesentliches Ziel der EG*

Hinsichtlich der originären Umweltkompetenz gingen die Dinge trotz aller Brems- und Störversuche ihren, wenn auch mühsamen und zeitraubenden, Weg. Bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte war die Kommission in einer Vielzahl von Fällen gezwungen, sich vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) bestätigen zu lassen, daß die Gemeinschaft befugt sei, auf Art. 100 oder 235 des Vertrages gestützte Richtlinien zum Schutze der Umwelt zu erlassen.

Erstmals hat sich der EuGH in der Rechtssache 91/79²² zur Umweltzuständigkeit der EG geäußert und fünf Jahre später im Zusammenhang mit der Überprüfung der Altöl - Richtlinie 75/439 eine für die gesamte Diskussion um den europäischen Umweltschutz *richtungsweisende Entscheidung* gefällt. In ihr

droit international, Paris 1973, S. 985-921., *Gerard, Alian*, " Les limites et les moyens juridiques de l'intervention des C.E. e" matiere de protection de l'environnement", in: Cahier de droit européen, Brüssel 1975, S. 14 - 30.

²¹ Gemeint ist die "Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen", in kraft seit März 1983, vgl. dazu die Rede des damaligen parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister des Inneren, *Carl-Dieter Spranger* auf der ersten Sitzung des Exekutivorgans der Konvention am 7. Juni 1983 in Genf.- In: "Umwelt", Informationen des Bundesministers des Inneren zu Umweltplanung und zu Umweltschutz, Nr. 96 vom 8.7.1983, S. 47.

²² EUGH Slg. 1980, 1099, 1106.

wird festgestellt, daß die Richtlinie in den Rahmen des Umweltschutzes, "eines wesentlichen Zieles der Gemeinschaft" falle.²³

Weitere Jahre hat es gedauert, bis im Gefolge der Einheitlichen Akte der Einstimmigkeitszwang fiel, der die bundesdeutschen Störmanöver erst ermöglicht und überfällige Beschlüsse jahrelang verhindert hat.

Wir Umwelt - Wunderkinder? Die Bundesrepublik im Öko - Wettstreit der Nationen

Oft wird Politik als die Kunst des Möglichen bezeichnet. *Umweltpolitik und Umweltrecht, die nichts Geringeres sicherzustellen haben, als die biologischen Mindestreserven des Lebens und der Wirtschaft überhaupt, haben das Erforderliche möglich zu machen, oder sie verdienen ihre Namen nicht.*

Unbestreitbar hat die Bundesregierung in den letzten Jahren unter dem Druck der sich überschlagenden Katastrophemeldungen und der Ökologiebewegung eine Vielzahl von Initiativen im innerstaatlichen und europäischen Umweltschutz ergriffen und ihre jahrelang passivabwehrende Haltung aufgegeben. Fraglich bleibt allerdings, ob sie damit das als ökologisch nötig Erkannte möglich gemacht hat. Von einem "Vorreiter im Umweltschutz" darf man dies erwarten.

Das Ergreifen *irgendwelcher* Initiativen ist für sich noch kein Beweis für die Zweckdienlichkeit und Vorbildlichkeit der Maßnahmen, zumal, wenn deren Geeignetheit zur Zielerreichung keiner nachvollziehbaren Überprüfung unterliegt. Die Nation mit den vergleichsweise größten Schmutzfrachten der westlichen Hemisphäre hatte überdies allen Grund, ihre unerledigten Hausaufgaben endlich nachzuholen.

²³ EUGH Slg. 1985, 531, 548 f.

1. *Beispiel Luftverschmutzungs - Grenzwerte: Mittelwert und Mittelmaß*

Überprüfen wir zunächst eine relativ leichte Hausaufgabe und vergleichen zur ersten Einschätzung der Placierung der Bundesrepublik im Umweltwettstreit der Nationen die wichtigsten Luftverschmutzungs - Grenzwerte mit denen anderer Länder.

Die jeweils in Geltung befindlichen Immissionsgrenzwerte geben die Luftschadstoffkonzentrationen an, die nach herrschender Lehre und Praxis zulässigerweise auf Gesundheit und andere Rechtsgüter Dritter einwirken dürfen.²⁴

Beim SO₂, Schwefeldioxyd, das in der lufthygienischen Diskussion neben NO_x und Schwebstaub als Leitsubstanz angesehen wird, ergibt sich folgendes Bild²⁵:

1979 hatte die Weltgesundheitsorganisation (WHO, Genf), ausgehend vom sog. lowest effect level mit einer Toleranz von 20% und einem weiten Sicherheitsfaktor folgende Empfehlungen ausgesprochen²⁶:

- 40 - 60 Mikrogr./m³ als Jahresmittelwert

- 100 - 150 Μικρογρ./μ³ αλσ 24 Στδ.- Μιττελωερετ

²⁴ *Krems-Hemesath, Bettina*,: " Emissions- und Immissionsbegrenzungen -- rechtlich problematische Instrumente staatlicher Luftreinhaltepolitik" in: BUND, BBU und 'Aktion Eltern gegen Umweltgifte' Hrsg.: Informationsmappe Waldsterben und Gesundheitsschäden durch Luftschadstoffe, Bonn 1984, S. 48 - 54. Neuestens *Schmid, Mario*. Grenzwertpolitik am Beispiel radioaktiver Niedrigstrahlung".- In: Ökologische Konzepte 30/1989, S. 10 - 18

²⁵ *Ders., Mampel U, Neumann, U.*, "Gesundheitsschäden durch Luftverschmutzung IFEU-Bericht 47, Heidelberg 1987.

²⁶ World Health Organisation (WHO), *Environments Health Criteria* Vol. 8, "Sulfur Oxides and suspended particulate matter", Genf 1979. Vgl.: Environment Agency: *Quality of Environment in Japan*. -Tokyo 1980, S.210 f.

Japan hat daraufhin ein maximales Tagesmittel von 106 Mikrogr./m³ festgeschrieben. *Da ein Jahresmittelwert medizin-biologisch ohne Aussage ist*, gibt es ihn in Japan nicht. Alle Werte werden als 100% - Werte gemessen und bekannt gegeben, sodaß es zum Wegschneiden der besonders gefährlichen Extremwerte nicht kommen kann. Bereits 1980 waren die festgesetzten Grenzwerte an 89% der neben SO₂ noch sieben weitere Schadstoffe regelmäßig auswerfenden, rund um die Uhr automatisch aufzeichnenden Meßstationen auch tatsächlich eingehalten²⁷. Meßdefizit null, Kontroll- und Vollzugsdefizit 1 - 2%.

In den Vereinigten Staaten gelten 80 Mikrogr./m³ als Jahresmittelwert und 365 Mikrogr./m³ als maximales Tagesmittel. Die tatsächlich erreichten Immissionskonzentrationen sind regional sehr verschieden, liegen aber meist weit unter den höchstzulässigen Werten²⁸.

Die Luftreinhaltung der USA ist etwas anders konzipiert als unsere. Die National Ambient Air Quality Standards (NAAQS) unterscheiden Primary und Secondary Standards. Der Primary Standard soll unter Berücksichtigung eines Sicherheitsabstandes die menschliche Gesundheit schützen, der Secondary Standard ist auf die sog. öffentliche Wohlfahrt bezogen und zum Schutz von Vegetation und Bauten ausgelegt. Die Kurzzeitstandards dürfen nicht mehr als einmal pro Jahr überschritten werden.

²⁷ Herausragendes Beispiel: Japan, dessen seit 15 Jahren betriebene, zunächst überaus erfolgreiche Luftsanierung bereits wieder an deutliche Grenzen kommt, da sie den Kardinalfehler nicht behebt, der Entwicklung stets nur nachsorgend hinterherzulaufen. Zum Ganzen vgl.: *Weidner, Helmut*: Umweltpolitik in Japan, Erfolge und Versäumnisse. IIUG disc.papers 82/4 Berlin 1982, und *Tsuru, Shigeto*: Zur Geschichte der Umweltpolitik in Japan, IIUG reprints.

²⁸ National Ambient Air Quality Standards.- In: Environmental Protection Agency, National Air Quality and Emissions Trend Report 1984, North Carolina, 1986.

Besonders peinlich fällt für die Bundesrepublik Deutschland der Vergleich mit der Schweiz²⁹ aus. Nach der neuen TA Luft 1986 gelten bei uns noch immer die bereits 1978 als *tödlich für den Nadelwald und schädlich für die Gesundheit* erkannten 140 Mikrogramm/m³ SO₂ im Jahresmittel und 400 (!) als maximaler Tagesmittelwert (als 98 Perzentil).

Die Schweiz hingegen nahm im Jahre 1986 eine gründliche Revision ihrer bisherigen Grenzwertfestlegungen vor. Seither gilt dort ein Jahresmittel von 30 Mikrogr./m³ und für das maximale Tagesmittel 100 Mikrogr./m³. Die Schweizerische LuftreinhalteVO unterscheidet sich auch dadurch angenehm von allen anderen Konzepten, daß eidgenössische Ministerialbeamte sich nicht zu fein waren, sich vom Standpunkt konsequenten Umweltschutzes her³⁰ überzeugen zu lassen und die dort gewonnenen Einsichten legislatorisch umzusetzen.

Dies zeigt sich insbesondere in der Berücksichtigung von Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit wie Kinder, Betagte, Schwangere, Allergiker usw. Man arbeitet hier mit den von uns schon jahrelang geforderten weiten Sicherheitsabständen³¹.

29 Schweizerisches Bundesamt für Umweltschutz, Hrsg.: "Immissionswerte für Luftschadstoffe", Schriftenreihe Umweltschutz Nr. 52, Bern 1986... "Da es sich in jedem Falle um ein Risikoproblem handelt, muß die noch bestehende Unsicherheit durch den Einbau angemessener Sicherheitsfaktoren kompensiert werden. Je schwerwiegender die Schadensart und die Schadensfolgen sind, desto größer muß dieser Faktor zur Risikoverminderung sein." a.a.O. S. 22.

30 *Krems-Hemesath, Bettina*: "Daten zum Thema Waldsterben und Luftverschmutzung" und "Zur systematischen Ableitung wirksam schützender Grenzwerte". - In: BBU, Hrsg. Info-Mappe Waldsterben. *Dies.*: "Grenzwerte - Instrumente der Mangelverwaltung" in: BUND Hrsg.: GLOBUS 2/1987, S. 22 ff.

31 *Dies.*: "Forderungskatalog der Aktion Eltern gegen Umweltgifte zum Thema Gesundheitsschäden durch Luftschadstoffe" 1/1984. - In: *Devivere von, Beate und Wemmer, Ulrich*, Hrsg.: "Umweltschutz für Kinder"

In der Schweizerischen LRVO wird auch das Vorgehen für den Fall übermäßiger Immissionen festgeschrieben. Sie bietet eine Grundlage für unmittelbaren behördlichen Vollzug und ist überdies einzelfallrichterlicher Überprüfung durch die Bürger zugänglich.

Für NO₂ (Stickstoffdioxid) gelten in der Schweiz ein Langzeitwert von 40 Mgr./m³ und eine Kurzzeitbelastung von 80 Mgr./m³. In Japan gilt ein maximaler Tagesmittelwert von 74 Mgr./m³, in den USA ein Jahresmittelwert von 100, in der Bundesrepublik 200 als max. Tagesmittel und 98 Percentil.³²

Der Rat der Europäischen Gemeinschaften hat im wesentlichen die Empfehlungen der WHO aufgegriffen und sog. Leitwerte für SO₂ und NO₂ von 40-60 Mikrogr./m³ als Jahresmittelwert und Tagesmittelwerte von 100-150 Mgr./m³ SO₂ bzw. 200 Mgr./m³ festgesetzt. Daneben existieren auch echte Grenzwerte für zeitliche und örtliche Stichprobenmessungen, die denen der TA Luft im Ergebnis etwa gleichkommen³³.

Frankfurt/Main 1986, S. 21 - 28, sowie in: *Dost, Bernd*, "Ein Land erstickt", München 1985, S. 260 - 267 und öfter.

- 32 Schweiz: Der Schweizerische Bundesrat, Schweizerische Luftreinhalteverordnung vom 16. Dezember 1985, (gestützt auf die Artikel 12,13,16 und 39 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983). Vgl. auch IFEU-Bericht 47/1987. S. 98, Japan: Environment Agency, Quality of Environment in Japan 1984, Tokyo 1985, USA: NAAQS, oben Fu. 29, Bundesrepublik Deutschland: Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesimmissionsschutzgesetz(BImSchG)-Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) 1986.
- 33 Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaft über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebstaub, ABl. EG L 229/30, 1980. Seit dem 1.1.1987 ist die Richtlinie über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid (85/203 EWG) in kraft. Darin sind 200 Mikrogramm/m³ vorgeschrieben. Das Datum für die Einhaltung der Grenzwerte war der 1. Juli 1987. Die Mitgliedsstaaten haben die Kommission zu informieren, ob und warum die Grenzwerte überschritten werden. Es sind für den Fall einer Überschreitung Pläne zur Verbesserung der Luftqualität in den Problemzonen vorzulegen. (Abl. L.87, 27.3.1985)

Japan, die Schweiz, die USA, Holland, Dänemark und Österreich verfügen über schärfere (z.T. vier mal so strenge) Immissionsgrenzwerte wie die Bundesrepublik. Den EG-Partnern hat westdeutsche Grenzwertpolitik zwei Dinge anzubieten: den Mittelwert und - bestenfalls - ihr Mittelmaß.

2. *Beispiel Rechtsvollzug: führend in Unterlassung und Umgehung*

Vorbildliches Rechtsbewußtsein und ein schneidiger Vollzug kennzeichnen die Umweltpolitik in Bund und Ländern, wenn man offiziellen Verlautbarungen glauben will. Die Wirklichkeit der Hausaufgabenerledigung sieht auch hier ganz anders aus.

Gegenwärtig sind gegen die Bundesrepublik Deutschland vierundzwanzig Verfahren wegen nicht oder nur mangelhaft erfolgter Umsetzung bindenden europäischen Rechts in die bundesdeutsche Rechtsordnung vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig. Ein Fünfundzwanzigstes befindet sich in Vorbereitung³⁴.

Die immer noch nicht umgesetzte Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung über deren Inhalt 14 Jahre lang - unter konsequenter Außerachtlassung der Vorstellungen und Konzepte der Europäischen Umweltschutzverbände³⁵ - gestritten

³⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg.: EG-Nachrichten Nr. 8 vom 25. April 1989 "EG-Umweltschutz auf dem Opfertisch nationaler Bürokraten" (ohne Seitenangabe).

³⁵ Deutscher Naturschutzring (DNR) Hrsg.: "Gesetz zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz), verfaßt von *Bechmann, van Rijn*, Winter, 47 S. Freiburg/Br. 1987, sowie die Stellungnahmen des UVP-Vereins.- In: UVP-Report 2/1988, S. 35 - 39 sowie des Arbeitskreises Rechtspolitik des BUND vom 2. Mai 1988, des Arbeitskreises Luft des BBU vom 14.3.1988 sowie des Bundes Deutscher Landschaftsarchitekten (BDLA) vom 10.5.1988. Zur Entstehungsgeschichte, Auslegung und Konsequenzen für die Anpassung des nationalen

und die dann schließlich in der 23. (!) Fassung verabschiedet wurde, ist das beste Beispiel.

Die Bundesrepublik befindet sich auch unter den Staaten, die die Richtlinien des Rates Nr. 86/279/EWG, immer noch nicht umgesetzt haben. Die Richtlinie 84/631/EWG ist dahin gehend erweitert worden, daß eine Überwachung und Kontrolle grenzüberschreitender Transporte von gefährlichen Abfällen auch in Nicht-EG-Länder erfaßt werden. Sie führt ein Verfahren ein, bei dem mittels einheitlicher Warenbegleitscheine Transport und endgültige Verwendung bzw. Verbleib von Giftmüll von Anfang bis Ende verfolgt werden können.

Auch die Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie³⁶ läßt auf sich warten. Schon 1981 hätte das zuständige Bundesministerium die Länder in die Pflicht nehmen müssen, die für das Überleben von 108 von der EG als besonders bedeutsam eingestuften Vogelbansgebiete erforderlichen Schutzbestimmungen zu erlassen. Statt dessen wird die Richtlinie durch Entwässerung der letzten Reservate unterlaufen³⁷. Die, ebenfalls bejahrte, Badegewässer-Richtlinie³⁸ wird, nicht nur in Bayern, durch den Abbau von Warnschildern "umgesetzt".

Da ist weiterhin die nach neun Jahren (zwei Jahre beträgt die offizielle Umsetzungsfrist) noch immer nicht erfolgte

Rechts vgl. vor allem: *Cupei, Jürgen*, "Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)" Köln 1986, 462 S. m.e. Besprechung von *Erbguth, Wilfried*, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 1987, Heft 4, S. 309, 310 sowie *Bunge, Thomas*, "Die UVP im Verwaltungsverfahren", Köln 1986, 96 S. m.e. Besprechung von *Erbguth*, NVwZ, a.a.O. S. 309.

³⁶ Richtlinie EWG 76/160, ABl. L 103 S.1

³⁷ *Weber, Beate*, "Die ungeliebte Gemeinschaft,- über den Umgang mit europäischer Umweltpolitik". - In: *Gündling, Weber*, Hrsg.: *Dicke Luft in Europa , Aufgaben und Probleme der europäischen Umweltpolitik*, 242 S., Heidelberg 1988, S. 13.

³⁸ Richtlinie EWG 76/160, ABl. 1976, L 31, S.1

Anpassung deutscher Rechtsvorschriften an die EG-Höchstwertbestimmungen für Phosphatbelastungen im Grundwasser, das Verbot für Cadmumeinleitungen, Bleianteile im Benzin sowie in der Luft, die Kennzeichnung gefährlicher Stoffe und die Höchstkonzentration von Nitraten und Pestiziden im Trinkwasser. Spätestens seit 1985 hätte die Trinkwasserqualität den EG-Anforderungen genügen müssen³⁹. Die Bundesregierung, deren sozial-liberale Vorgängerin den EG-Beschluß mit gefaßt hatte, erließ 1986 eine Trinkwasserverordnung, nach der zehn von sechzig Substanzen unterhalb der EG-Qualitätsnorm liegen dürften, insbesondere Nitrate und Pflanzenschutzmittel. Hier sollen nach dem Willen des Verordnungsgebers überdies Ausnahmefristen bis 1999 möglich sein.

Kommentar Ludwig Krämers, der Kommissionsjuristen: "So oft und so offen hat bisher kein anderes Land Europäisches Recht gebrochen" Es gilt als sicher, daß die Kommission 1990 Klage gegen die Bonner Trinkwasserverordnung erheben wird⁴⁰.

EG-Recht geht innerstaatlichem Recht nur dann vor, wenn es schärfere Anforderungen zum Schutz der Umwelt stellt.

Ein Staat kann sich auch nicht mit dem auch in der hiesigen Rechtsliteratur⁴¹ beliebten Argument entlasten, einer förmlichen Umsetzung der EG-Richtlinie bedürfe es gar nicht, da die bisherigen Verfahren eine Umweltverträglichkeitsprüfung inzident sicherstellten, der Richtlinie sei, wenn auch in anderer Form, materiell genüge getan. Die Klage vor dem Euro-

³⁹ Richtlinie EWG 80/778, ABl. 1980, Nr. L 229, S.11

⁴⁰ *Peter, Brigitte*, "Zuviel Schadstoffe im Trinkwasser - Umweltschutz verliert, wo Interessen der Bauern berührt werden. EG-Kommission bereitet Klage gegen die Bundesrepublik vor".- In: Kölner Stadt-Anzeiger vom 23./24.3.1989.

⁴¹ Für alle *Jarras, Hans D.*, "Umweltverträglichkeitsprüfung bei Industrievorhaben", Köln 1987.

päischen Gerichtshof ist ultima ratio, die letzte Maßnahme nach einem mehrstufigen und recht zeitaufwendigen förmlichen Verfahren. Dessen Erfolglosigkeit muß zunächst abgewartet werden. Die Zeit verstreicht - zulasten der Umwelt⁴².

Zur UVP ist zu bemerken, daß die Bundesrepublik sich hier gegen ein Rechtsinstrument wehrt, das seit Ende der siebziger Jahre in den Vereinigten Staaten, Kanada, Australien, Neuseeland, in den Niederlanden, in Dänemark, in Frankreich und sogar in Südkorea⁴³ in verschiedenen Formen und Abstufungen in Geltung ist, und das erklärtermaßen dazu dient, "Umweltbelastungen an der Quelle zu verhindern, statt anschließend zu versuchen, ihren Auswirkungen entgegenzutreten"⁴⁴

An der Quelle setzte der einseitige dänische Vorstoß gegen die Verpackungsflut an. Die Bundesrepublik ist mit konkreten Initiativen dieser Art nicht hervorgetreten. Im Gegenteil: sie hat den, inzwischen vom EuGH als rechtmäßig bestätigten Schritt, Dänemarks gegen die Einwegflasche nicht unterstützen wollen. Sie wäre dann auch in arge Rechtfertigungsnotwendigkeiten gekommen, da sie, bei steter Betonung der Wichtigkeit der Abfallvermeidung, vor Aldi und Coca Cola die Knie gebeugt und damit den Erbauern und Betreibern von Müllver-

42 *Krämer, Ludwig*, "Keine Absichtserklärung, sondern durchsetzbares Recht - die Kontrolle von EWG-Umweltrichtlinien". In: *Gündling, Weber*, a.a.O. S. 201 ff.

43 *Lee, Yeong-Heui*, "Recht und Vollzug der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Republik Korea". - In: *Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 1989/1*, S. 18 - 20.

44 So schon das erste "Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften der für die Umwelt" vom 22. November 1973: "Die beste Umweltpolitik besteht in der Verhinderung des Entstehens von Umweltbelastungen' an der Quelle, anstatt zu versuchen, ihren Auswirkungen entgegenzutreten, zit. nach: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, "Stand der Umweltschutzarbeiten". - In: *Zweiter Bericht 1978, Brüssel/Luxemburg 1979*, S. 58.

brennungsanlagen eine Freude bereitet hat. Die sogenannte "thermische Müllverwertung" soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung in ganz Europa nach westdeutschen Standards, am besten auch in deutschen Anlagen, und somit jedenfalls "umweltfreundlich" vor sich gehen. Das Abfallrecht hat hierzu die Wege geebnet, im Immissionsschutzrecht sind die Einfallstore schon gesetzt⁴⁵.

Ohnehin haben Gesetz- und Verordnungsgeber dank der Formulierungshilfen der (am Profit) beteiligten Kreise eine kunstfertige Meisterschaft entwickelt, wenn es darum geht, Umgehungstatbestände in den Gesetzestext von vorn herein unauffällig einzuarbeiten. Dieses Verfahren erlaubt es, die Öffentlichkeit mit beeindruckenden Zielformulierungen umweltrechtlicher Regelungskomplexe zu beschwichtigen und zugleich in der Ausführung so kompromißhaft zu verfahren, daß manche der ohnehin wirkungsneutralen oder schädlichen Regelungen - aus Sicht des Umweltschutzes - hätten unterbleiben können. Die Vorreiter des Umweltschutzes entpuppen sich noch regelmäßig als Freunde des "Fortschritts" traditionell industriekapitalistischer Prägung.

Das beste Luftreinhalterecht der Welt - Vorbild für Europa ?

1. Statt effektiven Grundrechtsschutzes gerichtsfreies Ermessen: die Verfassungslage

Seit nunmehr vierzig Jahren sind Bürger und Umwelt bei uns in bester Verfassung⁴⁶. Unser Grundgesetz garantiert z.B. die

⁴⁵ "Umweltgerechte Müllverbrennung". - In: Eurofocus 10/1989.

⁴⁶ Aus dem üblichen Rahmen der Festreden fällt der Beitrag von Senator Volker Kröning, Bremen : "Es geht nicht nur um Demokratie und Rechtsstaat, es geht um die Bewahrung der Lebensgrundlagen" Rede zum Thema "Herrschaft des Rechts - Herrschaft der Juristen?" vor dem Kongreß "Juristische Praxis" der ASJ Rheinland - Pfalz im Mainz am 20.Mai 1989. - In: Recht und Politik , Heft 2/89. Kröning empfiehlt, in

Zulassung zu Numerus-Clausus-Fächern mit der Folge, daß die Zulassungsstellen dem verfassungsrechtlichen Gebot erschöpfender Kapazitätsausnutzung unterliegen und der Verfassungsrechtsschutz sich auch auf die zutreffende Berechnung der Hochschulkapazitäten erstreckt⁴⁷. Unser Grundgesetz garantiert indes *nicht*: die Abwehr von Schadstoffen, deren Art, Menge und Zusammensetzung der Staat durch Genehmigung und Kontrolle emittierender Anlagen konzessioniert, und die Gesundheit und Natur schädigen. *Ein Gebot zur erschöpfenden Ausnutzung steuerungspolitischer und technischer Möglichkeiten zur Schadstoffreduzierung ließ sich auch im Waldschadensjahr 1983 nicht ableiten*⁴⁸. Es gibt also nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts keinen Verfassungsrechtsschutz für die rechtsfehlerfreie Bestimmung der Grenzwerte für zulässige Schadstoffkonzentrationen⁴⁹.

Anlehnung an Gustav Radbruch, die tatsächliche Realisierung des Grundgesetzes zum Mittelpunkt juristischer Arbeit zu machen, selbstexekutierende Grundrechtsnormen einzufügen, sowie eine konsequente Ökologisierung des Rechts voranzutreiben, wie sie von der Autorin seit 1983 öffentlich gefordert wird "Wir brauchen den ökologischen Rechtsstaat!" vgl. u. a.: "Waldsterben - Menschensiechtum : Dicke Luft im Rechtsstaat" Vortrag auf der 1. Aktionskonferenz in Freudenstadt 1983; "Aufstand der Immissionsdauerst-Karnickel : Plädoyer für ein neues Umweltrecht aus der Sicht der Opfer. Neun Thesen zu Umweltrecht - politik und -information, vorgetragen auf der Tagung "Umwelt macht krank" der Evangelischen Akademie Tutzing, 7.- 9.3. 1986. - In: Beiheft zum Ersten Deutschen Umwelttag, Würzburg 1986, S. 68 - 71; "Waldsterben - Schicksal erdulden : Der Mörder ist immer ein Niemand. - In: DER SPIEGEL, Heft 51, 1987, S. 101f.

47 *Becker, Peter u. Hauck, Peter*: "Die Entwicklung des Hochschulzulassungsrechts im Jahre 1984" in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Heft 8, 1985, S. 535-544. Zusammenfassende Darstellung m.w. Nachw. Der Versuch einer diesbezüglichen Rechtsfortbildung wurde unternommen. Vgl. unten Fn.49.

48 BBU, Hrsg.: "Dokumentation über die Verfassungsbeschwerden zur Rettung des Waldes und zur Beseitigung gesundheitlicher Gefahren durch die behördlich zugelassenen Schadstoffemissionen", 59 S., Bonn 1983.

49 "Verfassungsbeschwerde gegen Großfeuerungsanlagen-VO und TA Luft" (BVG 920/83) in: *Umwelt- und Planungsrecht* 11/12, 83 S. 372 f.

Ihre Festsetzung erfolgt mangels Rechtsschutzes überhaupt bis heute im gerichtsfreien Ermessensspielraum der Exekutive.

2. *Kein individuelles Grundrecht auf ökologische und biologische Selbstbestimmung, kein Staatsziel Umweltschutz*

Aus der allgemeinen Handlungsfreiheit folgt ein "Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung" - ein "*Menschenrecht auf ökologische und biologische Selbstbestimmung*"⁵⁰ gibt es nicht.

Das Ausmaß, in dem staatliches Informationsbedürfnis in unsere Privatsphäre eindringen darf, unterliegt seit einigen Jahren verfassungsgerichtlicher Mindestkontrolle. Das Maß, mit dem staatlich konzessionierte Atem- und sonstige Gifte auf verschiedenen Pfaden in unsere Körper eindringen, Leben und Gesundheit belasten oder zerstören dürfen, entzieht sich, da eine "hochkomplexe Frage", nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts und nachgeordneter Instanzen "im allgemeinen richterlicher Nachprüfung"⁵¹.

Umweltschutz, gar der Schutz der Natur um ihrer selbst willen, hat in unsere Verfassungswirklichkeit trotz aller Diskussionen noch keinen Eingang gefunden.⁵²

⁵⁰ *Krems-Hemesath, Bettina*: "Tutzinger Thesen"...vgl. oben Fn. 46.

⁵¹ So der Vorprüfungsausschuß des 1. Senats des BVerfG, vgl. oben Fu. 41. Folgend die Untergerichte in Sachen privater und kommunaler Waldbesitz /. BRD.

⁵² In der Verfassung der DDR von 1968, die mit dem "Gesetz über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der DDR "(1979) zudem die erste systematische Umweltrechtskodifikation der Welt vorlegte, prangt in dem Artikeln 12 und 15 die Pflicht von Staat und Gesellschaft zum Schutz der Natur. Mangels jedweden Vollzugs haben die Umweltnormen noch immer reinen Programmcharakter.

Während der EuGH für die EG den Umweltschutz als "wesentliches Ziel der Gemeinschaft" gerichtlich anerkannte, die Gemeinsame Europäische Akte das Gemeinschaftsziel Umweltschutz auch völkerrechtlich festigte, fehlt der Bundesrepublik bisher der Umweltschutz als wesentliches Ziel allen staatlichen Handelns.

Dies sollte bei der Diskussion in keinem Fall vergessen werden. Wir reiten der EG nicht vor, wir treten rechtlich auf der Stelle.

Innerstaatlich heißt das: effektiver Rechtsschutz als Verfassungsrechtsschutz - nein danke. Aber, wir haben ja noch das "beste Umweltrecht der Welt"⁵³. Es ist Fundament und Spiegelbild unserer bisher durchwegs erfolgreichen, realistisch-abwägungsorientierten Umweltpolitik mit Augenmaß und Ziel⁵⁴. Es verpflichtet in der Luftreinhaltung zu unser aller und der Umwelt verlässlichem Schutz sogar zu Vorsorge "über das zur Gefahrenabwehr Erforderliche" hinaus.

3. *Gefahrenabwehr ersatzlos entfallen - eine Frage der Definition*

Zur unmittelbaren Gefahrenabwehr geschieht in der Praxis indes nichts, da nach amtlicher Interpretation z.B. das *Waldster-*

⁵³ Kritisch *Rehbinder, Eckard*: "Grundfragen des Umweltrechts".- In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), Heft 11, 1970, S. 250 - 256.

⁵⁴ Eine "realistische" Bewertung der bisherigen Umweltpolitik bei *Hartkopf, Günther und Bohne, Eberhard*: "Umweltpolitik", I, Köln/Opladen 1983, S. 18ff, 62f., 85 und öfter. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß diese "trotz mancher Rückschläge" insgesamt erfolgreich gewesen sei. Als einen solchen, den Erfolg z.B. der luftreinhaltepolitischen Bemühungen des Bundes und der Länder grundsätzlich nicht in Frage stellenden "Rückschlag" wird man die Zunahme der Waldschäden von 7,7% im Jahre 1982 auf 34,5% im Erscheinungsjahr 1983 ansehen dürfen.

ben keine Gefahr im Rechtssinne darstellt, die die Behörden zum Einschreiten berechtigen oder verpflichten könnte⁵⁵.

Hier liegt der Grund dafür, daß es nach den ersten Waldschadensberichten keine radikale Änderung der Genehmigungspraxis, keine Betriebsstillegungen, keine Anordnungen zur Änderung der Kraftwerksführung, zum Brennstoffeinsatz, zur Verkehrslenkung, zur Sicherung der Talsperrren, keine Einschränkungen der chemischen Landwirtschaft, keine zusätzlichen Belastungsgebietsausweisungen durch die Länder und insbesondere keine nachträglichen Anordnungen oder Enteignungen gegen Entschädigung, gegeben hat - alles gesetzlich vorgesehene Reaktionsmöglichkeiten für den Fall der Gemeingefahr. Da aber nach herrschender Meinung eben keine Gefahr im Verzuge ist, kann (und darf immerhin) nur mit Mitteln der Vorsorge vorgegangen werden.

Ein Instrument der Gefahrenabwehr hätte es gegeben: die in nochmals abgeschwächter Form bereits in die Großfeuerungsrichtlinie der EG übernommene Großfeuerungsanlagenverordnung (GFAVO).⁵⁶

Die wesentlichen Instrumente der Gefahrenabwehr bei der Luftsanierung finden sich in ihr nicht mehr: wiederum sind keine Sofortmaßnahmen, wie die Abschaltung der schmutzigsten Kraftwerke oder solcher, die wegen bestehender Überkapazität ohnedies entbehrlich sind, vorgesehen.

⁵⁵ So bis heute durchgängig der Länderausschuß für Immissionsschutz, vgl. im einzelnen dazu: *Krems-Hemesath, Bettina*: "Waldsterben - Ausdruck der Staatskrise". - In: BBU Info Dienst 11/83, Bonn 1983.

⁵⁶ Zur Bewertung der GFAVO *Dies*. In: DIE GRÜNEN, Hrsg.: "Die natürlichen Lebensgrundlagen retten - Die Luft, die wir atmen". - In: Umbau der Industriegesellschaft, Programm zur Überwindung von Erwerbslosigkeit, Armut und Umweltzerstörung, Bonn 1986, S. 33f.. Zu den Entscheidungsprozessen: *Fichter, Heidi*, "Umweltpolitik und Wirtschaftsinteressen", Berlin 1988.

Das Mittel des Einsatzes schwefelarmer Brennstoffe, in den sechziger Jahren noch anerkanntes Mittel der alten TA Luft, ist ersatzlos entfallen. Die Japaner hatten damit sofort Erfolg⁵⁷. Der tatsächliche Stand der Emissionsminderungstechnik wird nicht entfernt ausgeschöpft, denn, dies ergibt eine Auswertung der Materialien, der Gesetzgeber wollte gerade die Absatzmöglichkeiten für schwefelreiche Brennstoffe erhalten. Die Art des Energieeinsatzes bleibt dem Unternehmen überlassen. Der Zubau weiterer Feuerungskapazitäten ist vorprogrammiert, da punktuelle Entlastungen, solange das immissionsschutzrechtliche Gesamtkonzept nicht geändert wird, sogleich wieder mit neuen Anlagen aufgefüllt werden dürfen. Sie setzt keinen Zwang zum Energiesparen, im Gegenteil, und sie läßt der dreckigsten S-Kohle noch ihre Absatzchance. Im Ergebnis ist sie ein Hindernis für flexible behördliche Aktionen und damit für mehr Umweltschutz, denn die Genehmigungs- und Kontrollbehörden hatten vor ihrem Inkrafttreten freie Hand, die Lage selbst zu beurteilen und die in ihr festgesetzten Grenzwerte durch Einzelweisung zu unterschreiten.

Die wegen des riesigen Verwaltungsaufwandes bei der Durchführung als umweltpolitische Großtat gefeierte deutsche GFAVO ist nichts weniger als das. Sie ist eine, überdies jahrelang verspätete, Minderleistung. Der jetzt erforderlich gewordene Verwaltungsaufwand belegt schlagend die jahrelange Schlamperei beim Regelvollzug. Sie leistet *keine* Gefahrenabwehr, hätte der Problemlage Anfang der siebziger Jahre noch entsprechen können und ist für das proklamierte Ziel der Waldrettung absolut untauglich. Dennoch war unser schonender Umgang mit luftverpestenden Großanlagen Vorbild für Europa...

⁵⁷ *Tsuru, Shigeto*, "Zur Geschichte der Umweltpolitik in Japan, IIUG reprints, Berlin 1985 und *Weidner, Helmut*, "Umweltpolitik in Japan, Erfolg und Versäumnisse", IIUG disc. papers 82/4, Berlin 1982.

Gefahrenabwehr wäre auch im 60% der Stickoxyde verursachenden Verkehrsbereich geschuldet gewesen. Die bundesdeutschen "Vorsorge"normen haben nicht einmal dem Belastungsanstieg von 15% seit 1983 auf 3,16 Mio. t. (UPI Heidelberg) entgegen wirken können.

Neben der Steuerbegünstigung von Diesel-PKW⁵⁸ als schadstoffarm,- ein aktiver Beitrag zur Anhebung der Krebsrate und die wohl eklatanteste Fehlleistung in der Luftreinhaltung der letzten sechs Jahre - ist der Verzicht auf Tempolimit und autofreie Tage, die einzig sofort machbaren und kostenlosen Maßnahmen zur Schadstoffabsenkung, in frischer Erinnerung.

Dänemark hat den geregelten Dreiwege-Katalysator als Pflicht im Alleingang eingeführt. Das Haus Töpfer unterbreitete Frist- und Grenzwertvorschläge, die vom Europäischen Parlament als "angesichts der überall dramatisch angestiegenen Luftbelastung völlig ungenügend" (Berichterstatter Kurt Vittinghoff, sozialistische Fraktion), zurückgewiesen wurden.

Der aktuelle Grenzwert von 18g Kohlenmonoxyd und 5g Stickoxyd pro Euro-Test ist immer noch so angesetzt, daß nur jeder fünfte Kleinwagen einen Katalysator benötigt, um ihn einzuhalten. Von den "scharfen" US-Normen - unter deren Geltung sich in amerikanischen Ballungszentren der Smog-Kollaps anbahnt⁵⁹ - ist er schon wegen der Inkompatibilität der Testverfahren weit entfernt.

58 Für Diesel-PKW gelten EG-Normen, die wesentlich weniger streng sind als die US-amerikanischen oder japanischen Werte. Dies wird damit gerechtfertigt, daß der gesamteuropäische und der gesamtamerikanische Ausstoß als im wesentlichen gleichwertig angesehen wurden. vgl. Richtlinie EWG 88/77, ABl. 1988, Nr. L 36. S. 33 und RI EWG 88/436 ABl. 1988, Nr. L 214, S.1.

59 "A Summer of Smog - Air that makes breathing hazardous to your health" in: Newsweek Aug.29th, 1988 p. 46, 47. "Los Angeles - Gefesselt es Ideal". - In: DER SPIEGEL 12, 20.3.1989, S. 202.:

Katalysatoren, sollten sie in zwanzig Jahren von Nord bis Süd obligat sein, lösen zentrale Probleme des Landschaftsverbrauchs durch Straßen, des Aufbrauchens nicht erneuerbarer Ressourcen wie Öl und die Erzeugung von Kohlendioxid (BRD auf Platz eins der europäischen Produzenten!) mit ihren bedrohlichen Klimareffekten nicht⁶⁰.

Rechtspraktische Bedeutung hat bei alledem die erstmalige Ausschöpfung der neuen prozeduralen Möglichkeiten der EEA durch Kommission und Parlament zugunsten von etwas mehr Umweltschadensverhütung, die die Bezeichnung Vorsorge nicht verdient. Immerhin eröffnet sich hier ein Verfahrensweg für zukünftige Aktionen.

4. *Vorsorge konkret: mit vollem Recht in die Katastrophe*⁶¹

Vorsorge-Instrumente sind durch zweierlei gekennzeichnet: erstens, sie brauchen viel Zeit, und die braucht die Industrie, und zweitens, sie lassen der Exekutive einen faktisch unbegrenzten Anpassungs- und Ermessensspielraum, den sie nach wirtschaftspolitischer Opportunität für mehr oder weniger Umwelt- und Gesundheitsschutz nutzen kann.

Die Umwelt- und Gesundheitsschäden, unter denen wir leiden, sind, bis auf die relativ wenigen aus strafbaren Hand-

⁶⁰ Institut für Europäische Umweltpolitik, Europäische Kulturstiftung, Bonn, Pressemitteilung 11/1988.

⁶¹ Das folgende nach: *Krems-Hemesath, Bettina*: "Der Giftmüllnotstand und das Recht auf gesunde Luft". - In: Universität Oldenburg, Hrsg.: Umwelt, Arbeit, Bildung, Wirtschaft - EG im Aufbruch Materialien und Dokumente, Oldenburg 1989, S. U18 - U21. sowie *Dies.*: "Bundesdeutsche Luftreinhaltepolitik in der Sackgasse. Beispiel TA Luft: wie die Verschmutzung der Luft verwaltet wird. - In: BUND Arbeitskreis Immissionsschutz, Hrsg.: Programm für saubere Luft (BUND Position 17), Bonn 1988 S. 5-19 u. öfter.

lungen herrührenden, *staatlich konzessioniert und rechtlich sanktioniert*, denn es wird in der Bundesrepublik keine größere Produktion angefahren, die nicht staatlicher Genehmigung und Kontrolle unterläge, jedes Auto, jedes Flugzeug muß durch den TÜV usw.

Umwelt und Gesundheit der Bundesbürger steuern mit vollem Recht in die Katastrophe. Der Schutzauftrag des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, das dem Umweltschutz ausdrücklich Vorrang (!) vor wirtschaftlichen Interessen einräumt, wird unter Mißachtung ökologischer Gesetzmäßigkeiten interpretiert und durch untergesetzliche Regelungen, insbesondere durch die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft), ins glatte Gegenteil verkehrt.

5. *TA Luft: Gesetzeszwecke werden wegverwaltet*

Nach ihren Regelungen bestimmt sich das Ausmaß der Zwangsbegasung, der sich nichts und niemand entziehen kann. Nach bisheriger Rechtsprechung und Lehre kann die Genehmigung zu weiterer Luftverschmutzung nur versagt werden, wenn im *Einzelfall nachgewiesen* ist, daß bei ordnungsgemäßen Betrieb der Anlage (den niemand so recht kontrolliert) konkrete Gefahren entstehen.

Mit dieser, im Umweltrecht auch sonst praktizierten, faktischen Umkehr der Beweislast zulasten des Umweltschutzes werden tiefgreifende, langfristig wirkende und irgendwann - unabhängig von der dann gegebenen Beschlußlage der Politik - nicht mehr korrigierbare Umweltveränderungen zugelassen, deren Gefährlichkeit wiederum erst nach Jahrzehnten ausreichend erkannt sein wird, wie die Beispiele Asbest, DDT, Formaldehyd, Lindan, PCB u.a. zeigen.

Nach geltendem Recht müssen solche Umweltveränderungen zugelassen werden, unabhängig auch davon, ob sie gesellschaftliche Vorteile bringen. Zwischen der Notwendigkeit

weiterer Eingriffe in die Lebenswelt, ihren gesamtgesellschaftlichen Vorteilen einerseits und den damit verbundenen ökologischen und Gesundheitsrisiken andererseits, braucht nirgends systematisch abgewogen werden.

6. *Betreiberrecht auf Luftverschmutzung - "Aus" für Gesundheit und Natur*

Kann dem Umweltbelaster im Einzelfall nicht aktuell nachgewiesen werden, daß er innerhalb des, vollkommen willkürlich definierten, Einwirkungsbereichs seiner Anlage Umwelt und Gesundheit "übermäßig" belastet, so aktualisiert sich sein *Grundrecht auf Luftverschmutzung*. Der Genehmigung steht nichts mehr im Wege. Für die Absichten der Wirtschaftsförderung ist die Luft rein.

So addieren sich viele, je für sich rechtstechnisch "richtige" Einzelfallentscheidungen zum Todesurteil für die Natur, ohne, daß dem bisher gerichtlich beizukommen wäre.

Effektiver Rechtsschutz verliert sich in der "Theorie von der Unerheblichkeit der Teil-Beiträge", hinter die sich die Großverschmutzer zurückziehen können, denen übrigens das vielgepriesene verbesserte Meßkonzept der TA Luft als Betreibern hoher Schornsteine erst recht Erleichterung verschafft hat. Bei kleineren Anlagen kann eine förmliche Genehmigung ohnedies unterbleiben, da sie nach dem, was ich die "Theorie von der Unerheblichkeit der Klein-Beiträge" nenne, ohnedies je für sich nur geringen Schaden anrichten können. Im Polizeirecht (der übergeordneten Rechtsmaterie) muß sich jedermann einzeln als Störer in Anspruch nehmen lassen, nicht so im Immissionsschutzrecht.

Deshalb kann bei Anlagen, die pro Stunde z.B. nicht mehr als ein Pfund Blei, 60 kg Schwefeldioxyd und 1000 kg Kohlenmonoxyd ausstoßen, die förmliche Genehmigung unterbleiben. Hier reicht dann eine Anmeldung, wie bei einer Schan-

kerlaubnis oder einem Flohmarktstand. Nach dieser Interpretation, die es erlaubt, daß im Bundesgebiet zehntausende derartig geringfügig gefährlicher Anlagen vor sich hin emitieren, gelten z.B. Galvanisierbetriebe als nicht genehmigungsbedürftig, obwohl sie mit Fluß- und Salpetersäuren hantieren, Fluorwasserstoff, Nitrose Gase und Schwermetalle in erheblichem Maße abgeben.

7. *Geltende Grenzwerte schützen niemanden und vor nichts*

Mehr als 16 Mio t. giftiger Gase und Stäube dürfen in der Bundesrepublik jährlich in die Luft abgegeben werden, rieseln nieder und richten, sich ständig akkumulierend und potenzierend, Schaden an.

Denn, wie der Name sagt - es handelt sich um *Schadstoffe*.

Die behördliche Genehmigungspraxis läuft, als gäbe es das Waldsterben nicht, als träten nicht immer mehr Gesundheitsschäden auf. Trotz der seit Jahren bekannten, von seiten des Bundes und der Länder in zahlreichen amtlichen Veröffentlichungen selbst beschriebenen katastrophalen Gefahren und Schäden an Gesundheit und Lebensgrundlagen der Bevölkerung stellen die von Bundesregierung und Bundesrat aufgrund nachweisbarer politischer Kompromisse erlassenen Grenzwertfestlegungen in den Ausführungsbestimmungen zum BImSchG noch immer unangefochten die Grundlage für Genehmigungen, Änderungen und Erweiterungen luftverschmutzender Anlagen dar.

Schon 1985 wurde nachgewiesen, daß die vom Bundesverwaltungsgericht zugrunde gelegten Prämissen und tatsächlichen Annahmen für die Quasiverbindlichkeit der TA-Luft-Grenzwerte sog. "antizipiertes Sachverständigengutachten"

sämtlich entweder nie bestanden hatten oder mittlerweile entfallen waren⁶².

- Die Immissionsgrenzwerte sind so definiert, daß sie die spezifische Gefährlichkeit der Reizgase z.B. der häufigsten und daher prominentesten, beileibe aber nicht gefährlichsten Reizgase SO₂, NO_x und Schwebstaub nicht abbilden. Zu Schadstoffgemischen, die mehr als drei oder vier Stoffe umfassen, liegen mangels toxikologischer Erkenntnisse auch keine Wirkungskriterien vor.
- Die Immissionsverhältnisse werden anhand räumlicher und zeitlicher Mittelwerte beurteilt. Dadurch wird die besondere (amtlich seit Jahrzehnten bekannte) Gefährlichkeit räumlicher und zeitlicher Spitzenkonzentrationen durch Zusammenfassung zweier je für sich schon nicht hinreichend aussagefähiger Werte systematisch unterdrückt und für die Beurteilung der Ungefährlichkeit eliminiert. Nach den Erkenntnissen der Wirkungsforschung sind jedoch insbesondere die hohen Kurzzeitbelastungen für Menschen und Natur besonders gefährlich.

Meßergebnisse bestätigen, daß mit der Einhaltung der Immissionswerte der TA Luft teilweise wesentliche Überschreitungen zum Beispiel der MIK-Werte (Maximale Immissionskonzentrationen, VDI) bis hin zu schädlichen und *tödlichen* Spitzenkonzentrationen verbunden sein können, die als zulässig, da unvermeidbar, gelten.

- Die TA-Luft-Immissionsgrenzwerte verzichten auf den Schutz wertvoller Sachgüter wie Dome, Kunstdenkmäler, Kirchenfenster usw., obwohl auch dieser den Im-

⁶² *Krems, Burkhardt und Krems-Hemesath, Bettina: "Grundlagen der Luftreinhaltung im Ballungsgebiet - zur immissionsschutzrechtlichen Zulässigkeit von Feuerungsanlagen", dargestellt am Beispiel der geplanten Müllverbrennungsanlage Bonn-Nord Rechtsgutachten, 79 S., Bonn 1985. Dort auch Überlegungen zur rechtlichen Ableitung wirksam schützender Grenzwerte.*

- missionsschutzbehörden von Gesetzes wegen aufgetragen ist, und nach regierungsamtlichen Erkenntnissen seit Jahren und mit steigender Tendenz Sachschäden eintreten, die "erheblich" im Sinne des BImSchG sind.
- Sie enthalten, anders als die schweizerischen, die amerikanischen und die japanischen Werte, keine weiten Sicherheitsfaktoren, die unvermeidliche Kenntnislücken schließen, Kombinationswirkungen mit anderen Schadstoffen sowie die Vorbelastung der Schutzobjekte in Rechnung stellen könnten.
 - Sie enthalten keine Grenzwerte, die die Akkumulationswirkung von Stoffen abbilden könnten, die sich nicht oder nur sehr langsam abbauen und sich im Boden, in Nutzpflanzen und Tieren und damit, über die Nahrungskette, im menschlichen Fettgewebe anreichern, wie z.B. Schwermetalle und polychlorierte und bromierte Kohlenwasserstoffe. Aus diesem Grunde befinden sich in westdeutscher Frauenmilch: HCB (Hexachlorbenzol), HCH (Hexachlorcyclohexan), Lindan, Heptachlorbenzol, Dieldrin, DDT, PCP (Polychlorierte Biphenyle). Bei einer etwa 30%igen Steigerung pro Jahr überschreiten die Gehalte der Muttermilch an chlorierten Kohlenwasserstoffen bereits heute den EG-Höchstwert für Kuhmilch um das Zwanzigfache. *Die Muttermilch bundesdeutscher Frauen müßte demnach als für Erwachsene unzutraglich aus dem Verkehr genommen werden.*
 - Für Emissionswerte als Mittel der Gefahrenabwehr bei kanzerogenen Stoffen gilt nach TA Luft - soweit ihr die Substanzen überhaupt in den Blick kommen -, daß die Schadstoffauswürfe "so weit wie möglich unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit" zu begrenzen sind.

Die Verhältnismäßigkeitsprüfung holt durch die Hintertür die angeblich abgeschaffte Prüfung der wirtschaftlichen Vertretbarkeit wieder herein. Im übrigen bleibt unklar, wie die

Verhältnismäßigkeit unter der Geltung des Art.2 GG zu prüfen sein könnte, wenn es, wie unbestritten, keine Schwellenwerte gibt, wenn also jede noch so geringe oder kurzzeitig einwirkende Dosis Krebs erzeugen kann. Dieser Teil der TA Luft heißt deshalb im Umweltjargon zurecht auch "Technische Anleitung Krebs" (Martin Führ).

Die Grenzwertsetzungen der "Vorreiter im Umweltschutz" fußen auf Prognosen einer industriefixierten Exekutive, die sich, obwohl fachlich optimal beraten, bislang noch in jedem Fall geirrt hat. Mit aller Vorsicht kann empfohlen werden, sich an den weiter vorn liegenden Staaten Japan, USA und Schweiz zu orientieren.

Instrumente der Grenzwertpolitik, das kann nicht oft genug hervorgehoben werden, *sind keine verlässlichen Mittel zur Überlebenssicherung*. Sie verteilen, verwalten und portionieren die giftigen Abscheidungen der im Industrialismus gängigen Raubbauwirtschaft. Sie zementieren umweltzerstörende Verfahren und Verhaltensweisen⁶³.

Effektiver Umweltschutz auf hohem Schutzniveau ist ohne grundlegende Umstellung auf umweltverträgliche Lebens- und Wirtschaftsweisen nicht erreichbar. Sie muß vom Recht beschleunigt und, wo nötig, auch erzwungen werden.

Europa braucht ein echtes Umwelt'schutz'recht!

Alles, worauf der europäische Kulturraum stolz sein könnte, was ihn zusammenhält, wird durch die täglich tiefer dringende Verseuchung zerstört. Umweltvergiftung frißt die Er rungenschaften der Landeskultur, der Baukunst, der Medizin, der Völkerfreundschaft, der Freiheitlichkeit. Sie zerstört

⁶³ *Dürschmidt, Wolfhardt*, "Das Doppelgesicht der Grenzwerte und Höchstmengen".- In: *Ökologische Konzepte* 26, Kaiserslautern 1987, S. 19ff. *Kortenkamp, A., Grahl, B., Grimme, L.H.*: "Die Grenzenlosigkeit der Grenzwerte", *Alternative Konzepte* 63, Karlsruhe 1989.

Gesundheit und Menschenwürde - lange vor dem kollektiven Biozid. *Wenn Europa als Lebens- und Wirtschaftsraum Zukunft haben will, muß der Zielkonflikt zwischen Wirtschaftsausweitung und Umwelterhaltung eindeutig entschieden und Umweltschutz zum obersten Ziel der Gemeinschaft werden.*

Bisher ist es nationalen und branchenegoistischen Interessen allzu oft gelungen, die durch die EEA neu geschaffenen Handlungsspielräume für mehr Umweltschutz mittels einengender Richtlinien unwirksam zu machen. Eine hochindustrialisierte Risikogemeinschaft kann sich bei dem bereits erreichten Vergiftungspegel jedoch weder skandalöse Gefälligkeitsrechte⁶⁴ noch einen Flickenteppich⁶⁵ aus halbherzigen und widersprüchlichen Einzelregelungen leisten, die die ohnedies hohe Komplexität innerstaatlicher Rechtsverfolgung noch weiter erhöhen. Weiträumige Umweltvergiftung als massenhafter oder flächendeckender Eingriff schafft Rechtsschutzsituationen, die historisch ohne Vorgang, die einmalig und erstmalig in der Rechtsgeschichte sind. Die Denkansätze, Instrumente und Verfahren "zünftiger" Rechtsauslegung sind überwiegend nicht geeignet, den daraus

⁶⁴ vgl.: Hey, Christian und Jahns-Böhm, Jutta, "Ökologie und freier Binnenmarkt", Studie für das Europäische Umweltbüro (EEB) Freiburg, Frankfurt 1989, S.VIII.

⁶⁵ Vgl. Reh binder, Eckard und Stewart, Richard: Environmental Protection Policy, Berlin/New York 1985, S.203 : "Das möglicherweise auffälligste Merkmal der Umweltgesetzgebung der Gemeinschaft ist ihr Mangel an Konzentration, Tiefe und Umfang (...) im Vergleich zu der Vielzahl von Umweltproblemen in einer Industriegesellschaft ist die Umweltgesetzgebung der Gemeinschaft nichts als eine Art Flickwerk von Regelungen, die höchstens ein Fünftel der relevanten Problembereiche abdecken; neuestens Krämer, Ludwig: "EWG-Vertrag und Umweltschutz", unveröffentlichtes Manuskript, 54 S., Brüssel Nov. 1989, eine Erläuterung der Artikel 130 r und t des EWG-Vertrages

entstandenen existentiellen Problemen gerecht zu werden und die erforderliche Umsteuerung zu leisten⁶⁶

Europa braucht ein vom Ergebnis, vom Opfer her denkendes Recht von hoher Systematik, Kohärenz und Dauerhaftigkeit. Es braucht ein ebenso übersichtliches wie einheitliches Umweltschutzrecht, *das allen anderen Zwecken und Regelungsmaterien der Gemeinschaft vorgeschaltet ist*. Seine ernste Aufgabe ist es, in befriedender Weise Gesellschaften Grenzen zu ziehen, die sich mit Risiken überladen haben, vor denen das bisherige "Umweltrecht" nur resignieren kann⁶⁷

Bundesdeutsches Umweltrecht - k e i n Vorbild für Europa

Die Deutschen sind noch immer Wirtschafts- und noch lange keine Umwelt-Wunderkinder. Der selbstzufriedene Habitus eines Rechtsstabes, der Probleme noch immer überwiegend durch Verdrängung, Wahrnehmungsverweigerung, Beschönigung und Vertagung zu bewältigen versucht, kann nicht darüber täuschen, daß die Schutzgüter unseres Umweltrechts sämtlich im Sterben liegen oder hochbedroht sind.

Die *tatsächliche* Leistungsbilanz der bundesdeutschen Luftreinhaltung ist schwächlich bis verheerend. Das Umweltrecht kreist immer noch im Smog der alten Argumente: abseitige Spezialfragen werden erschöpfend behandelt, die Zentralfragen des kollektiven Rechtsschutzes bleiben ungeklärt.

⁶⁶ Vgl. *Krems-Hemesath, Bettina*: Bundesdeutsche Luftreinhaltung - Vorbild für Europa? in: *Ökologische Konzepte*, 15/31, Bad Dürkheim, 1989/90, S. 16-24.

⁶⁷ *Wolf, Rainer*, bezweifelt in einem Beitrag "Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft" in: *Leviathan* 1987 S 357 - 491, die Resonanzfähigkeit des Rechts auf moderne technische Entwicklungen. Dieser Selbstaufgabe-Empfehlung kann die Autorin nicht zustimmen.

Wer hier Abhilfe fordert, läuft immer noch Gefahr, unter die Schwarzmalter und Unheilspropheten einsortiert zu werden. Beweislast- und Kausalitätsprobleme harren seit Jahren der Lösung. Schutzausweisungen, Nutzungsbeschränkungen sowie Produktlenkungsmaßnahmen werden tabuisiert, als ob es ohne Produktions- und Entwicklungsverbote umweltschädlicher Güter weitergehen könne.

Auch gibt es keine Wahrheitspflicht für Betreiber bei Emissionserklärungen, keine Genehmigungsbefristung, kein Versagungsermessens. Noch immer gibt es die widerlegliche Unschädlichkeitsvermutung bei der Zulassung von Stoffen und Verfahren, wo es längst eine Schädlichkeitsvermutung geben müsste. Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt ist üblich, Verbote mit Erlaubnisvorbehalt wären nötig. Die Liste läßt sich fortsetzen.

Die Resultate eines Umweltrechts, das stets zwei Herren dienen will, erst der verschmutzenden Industrie und dann der sauberen Luft, liegen in den amtlichen Schadensberichten zutage. Die "vorbildliche" Luftreinhalte in der Bundesrepublik hat den Untergang der Lebenswelt bisher geordnet und aktiv befördert. Sie kann sich nicht damit entlasten, daß Andere noch Schlechteres⁶⁸ geleistet haben. Europa täte gut daran, dieses nur "Sterbehilfe für die Natur" (P.C. Meyer-Tasch) leistende Normengebäude links liegen zu lassen.

Die Zeit ist reif für einen gründlich neuen Anfang im Osten wie im Westen. Die Zeit ist reif für einen gründlichen neuen Anfang in Europa!

⁶⁸ Vgl.: die Einzelberichte aus den EG-Staaten in: *Franken, Michael und Oehler, Walter*, Hrsg., "Natürlich Europa". 1992 - Chancen für die Natur?, Köln, 1989.

NACHTRAG

Das dieser Veröffentlichung zugrundeliegende Vortragsmanuskript wurde im Sommer 1989 abgeschlossen. Mittlerweile hat nicht nur die EG-Kommission die Bundesrepublik Deutschland, wie angekündigt, wegen des Nichtvollzugs der EG-Trinkwasser-Richtlinie verklagt, es häufen sich seit dem Fall der Mauer auch Meldungen und Statements aus dem Bundesumweltministerium zur katastrophalen Umweltlage in der DDR.

Bitterfeld ist als abschreckendes Beispiel für hohe SO₂-Frachten, Greifswald für rückständige Atomreakorteknik inzwischen ein Begriff. Über den im Rückblick auf sechs Jahre Kampf um Tempolimit, bleifreies Benzin und das Katalysator - Auto luftreinhalte - wie verkehrspolitischen Skandal der widerstandlosen Einführung zehntausender von Trabant-PKW, wird geschwiegen.

Während die Opposition und mit ihr etliche Juristen vor einer übereilten und unkritischen Übernahme bundesdeutscher Normen warnen, ist der Regierungstenor wie gehabt und im vorstehenden Beitrag belegt.

Am Umwelt(rechts)-wesen der Vorreiter-Nation soll nicht nur die EG, sondern auch der arme Osten genesen. Mittels unserer stets auf der sicheren Seite liegenden Grenzwerte und unserer hochentwickelten End-of-Pipe-Technologien soll er nun Anschluß an das finden, was die Bundesregierung und Industrie als umweltpolitisches Weltniveau definieren möchten. Zur Zeit wird daher mit Vorliebe der Dorn in den Augen der Schwestern und Brüder gesehen: der Balken im eigenen ist nicht mehr Gegenstand der öffentlichen Diskussion.

So stellte Reaktorsicherheitsminister Klaus Töpfer öffentlich die Frage, ob das AKW Greifswald nicht vor Abschluß einer

ordentlichen Reaktorsicherheitsprüfung stillgelegt werden müsse. Der marode Zustand der Kernkraftwerke ist offenkundig. Die 18 Schnellabschaltungen, 122 Störungen und 242 unplanmäßigen Ereignisse allein im Jahre 1988 sprechen für sich. Allerdings befindet sich in meinen Handakten u.a. der Störfallbericht des Reaktors Würgassen an der Weser, von dem hunderte, teilweise haarsträubender Vorkommnisse dieser Art ebenfalls gesammelt und dokumentiert sind. Würgassen ist auch nicht das einzige westdeutsche AKW, dessen Normalbetrieb so ausgesehen hat.

Reaktorsicherheit, das ist in Ost und West ein Widerspruch in sich. Daran ändert auch der doppelte Berstschutz, ändern ein paar Bleche und Manschetten nichts, die bei uns Standard sind und dank eines TÜV, über den eigene Störfallberichte lohnen würden, ein möglicherweise *etwas* höheres Sicherheitsniveau dieser Katastrophentechnologie gewährleisten.

Des weiteren ließ das Haus Töpfer bekanntgeben, fünfzig Prozent der emittierenden DDR-Industrieanlagen müßten unter der Geltung westdeutschen Luftreinhaltrechts sofort stillgelegt werden.

Zweifellos sind die Verhältnisse in der DDR für Mensch, Tier und sonstige Umwelt allgemein sehr schlecht und stellenweise unerträglich. Auf das Waldschadenseckjahr 1983 berechnet, emittierte die DDR von ihrem nur halb so großen Territorium die fast doppelte Menge Schwefeldioxid wie die Bundesrepublik. Allein ihre 4,8 Mio meist Braunkohle heizende Haushalte (Haushalte gesamt 6,8 Mio.) gaben 950.000 t SO₂ und 38.000 t NO_x an Böden, Wasser und Luft ab.

Die Verhältnisse z.B. im rheinischen Braunkohlerevier sind jedoch ebenso unerträglich. Ich möchte auch daran erinnern, daß vor nicht langer Zeit im größten Industrieballungsraum der Bundesrepublik, Nordrhein-Westfalen, dem Mutterland übrigens nicht nur des Hochschornsteins, sondern auch weiter

Teile des noch immer geltenden Umweltrechts, *fünfundsiebzig (!) Prozent* aller emittierenden Anlagen außerhalb (das heißt natürlich oberhalb) der in der Genehmigung festgeschriebenen Grenzwerte betrieben wurden. Wäre nicht das Vollzugsdefizit der Regelvollzug gewesen, und hätte die staatliche Gewerbeaufsicht die gesetzliche Dauerpflicht zur Vorsorge ernst genommen, hätte sie, mit anderen Worten, geltendes Recht angewandt, so hätte es auch im goldenen Westen entweder der Stilllegung oder der Umrüstung im Wege nachträglicher Auflagen bedurft.

Da in ausgewiesenen Belastungsgebieten z.B. Emissionskataster erstellt und den Bürgern bei Betroffenheit auch einsehbar gemacht werden müssen, enden sie nicht zufällig stets randscharf da, wo die Interessen und definierten Einwirkungsbereiche der Braunkohle beginnen. Und - ist die Abwanderungsdrohung der hessischen Großchemie auf die Ankündigung eines nicht mehr amtierenden Umweltministers, seines Amtes walten und geltendes Luftreinhalterecht vollziehen zu wollen, schon vergessen?

Wir lesen von verzögerter Knochenreifung bei Kindern in der Region Bitterfeld, in Mölbis, Bezirk Halle. Wir lesen nichts mehr über die parallelen Fälle bei uns, dies jedoch nicht, weil es die 36.000 umweltkranken Kinder nicht mehr gäbe, sondern weil das Thema derzeit in den Medien "out" ist. Die allgemeine Überchemikalisierung läßt bei uns die Allergien beständig steigen, und der Krebs bei Kleinkindern ist *bei uns* die zweithäufigste Todesursache geworden.

In Halle husten die Bürger in Hausbrand- und Chemieabgasen. Darüber wird berichtet. Unerwähnt bleibt, daß auch bei uns nach der Groß- und auch nach der neuen Kleinf Feuerungsanlagenverordnung die Wahl des Brennstoffeinsatzes dem Einzelnen, ob Ofenbesitzer oder Kraftwerksbetreiber, anheimgestellt geblieben ist. Auch wir wären rechtlich nicht gehindert, unsere Hausöfen mit Braunkohle - sogar mit im-

prägniertem Holz - zu befeuern, nur haben wir eben mehr Geld, andere Systeme und von daher die Wahl.

Die DDR, obwohl auch sie die ECE-Konvention 1985 unterschrieben und sich zu der vom damaligen Minister für Umweltschutz und Wasserwirtschaft der DDR als "sehr anspruchsvoll" bezeichneten Dreißig-Prozent-Reduzierung bis 1993 verpflichtet hat, plagt sich noch immer mit gewaltigen Tonnagen SO₂. Bei den Stickoxiden lag die DDR 1983 bei 0,4 Mio t, die Bundesrepublik bei 3,1 Mio t.

Wir haben inzwischen die So₂-Frachten merklich heruntergefahren. Da wir aber lieber auf deutliche Erfolge als auf deutliche Mißerfolge hinweisen, werden die Stickoxide weniger gern erwähnt. Hier haben wir eine immer noch nicht gestoppte Zunahme, vor allem aus dem Verkehr, und eine Zunahme immer höher giftiger Substanzen, insbesondere aus der sogenannten "thermischen Müllverwertung", für die eine Aussage in Tonnen toxikologisch nichts hergibt.

Die in der Tat erschreckenden Belastungen der Bitterfeld-Mölbis-Region kommen auch bei uns, örtlich durchaus vergleichbar, in der Nähe von Kokereien, Blähton- und kleineren Chemiewerken usw. vor (Waldkraiburg, Ilsede-Peine).

Bürger, die darüber nicht nur klagen, sondern sich auch rechtlich wehren wollen, erleben hier wie dort keinerlei behördliche Solidarität und in aller Regel auch keine gerichtliche Unterstützung. Hier wie dort wurden und werden, mangels allgemeinen Akteneinsichtsrechts, die Daten geheimgehalten, - dort als Staats- hier als Betriebsgeheimnis. Der Lunge kann's egal sein.

Hier wie dort stehen Wohnhäuser nur 500m vom Koksofen weg, und wenn abgelöscht wird, stehen die Phenolschwaden quittegelb im Garten, mit genau denselben Folgen für die Vegetation und die Gesundheit wie in Cottbus: ohne jede

Sanktion durch die TA Luft, die Derartiges schlicht wegdefiniert.

In der DDR sickern und schwelen 5000 wilde Altlasten, bei uns mindestens die zehnfache Zahl. Viele sind faktisch Giftmülldeponien und, hier wie dort, vollkommen ungesichert. Weder das seit langem diskutierte Multibarrieren-Konzept einer Deponie als Bauwerk ist bei uns in nennenswertem Umfang eingesetzt, noch ist der Besorgnisgrundsatz des Wasserhaushaltsgesetzes auf den Bau und Betrieb von Müll"beseitigungs"anlagen angewandt worden.

Dank industrieller Massentierhaltung, Flurbereinigung und Agrochemie ("Melioration") hat sich der Nitratgehalt im DDR-Trinkwasser in den letzten zwanzig Jahren verfünffacht, genau wie z.B. im Oldenburger- oder im Münsterland, trotz unseres fabelhaften Umweltrechts. Akutfolgen: Zyanose, Methämoglobinämie, mögliche Spätfolge: Magenkrebs.

Hier wie dort Ätz- Vegetations- und Atemgifte : Methane, Stickoxyde, aus der Abluft der Massentälle, Mikroorganismen, Stäube und Ammoniak, die sogenannte Landluft eben. Sie unterscheidet sich mittlerweile in Ost und West nur noch durch ihre unterschiedliche Zusammensetzung von der städtischen Giftluft.

Pestizide wandern hier wie dort unaufhaltsam in die Wasserreservoirs. Zwar wird bei uns, soweit ich weiß, keine Phenolbrühe zur Düngung auf die Äcker versprüht. Das jahrelange verbotswidrige Wiederverwenden phenolhaltiger Kokereilöschwässer ist hingegen sicher dokumentiert und hat für alles Umliegende dieselbe Wirkung.

Auf dem Gebiete des Recyclings übrigens - dort Sekundärrohstoff-Wirtschaft genannt - ist die DDR uns rechtlich und praktisch ein leuchtendes Beispiel. Vom "Plaste"abfall bis zur letzten Schraube wird alles fein säuberlich getrennt erfaßt,

dies leider weniger aus Gründen eines entwickelteren Ökologie-Bewußtseins als aus reiner Rohstoffnot.

Auch der konventionelle Naturschutz ist dem unseren, nicht nur da, wo sich paradoxerweise wegen des Todesstreifens Leben erhalten hat, das bei uns längst ausgerottet ist, im allgemeinen überlegen. Er hat jetzt das Überstülptwerden mit absolut nicht exportfähigen Konzepten wie z.B. der niedersächsischen Variante des Vogelschutzes (Feuchtgebiet entwässern, dafür Massentourismus anlockende Vogelparks wie Walsrode anlegen) zu befürchten.

Niemand soll sich darüber täuschen: im Osten wie im Westen ist ein gewaltiges ökologisches Wiederaufbauwerk vonnöten, wenn wir den nächsten Generationen eine halbwegs lebenswerte Welt erhalten wollen. Eine freie Marktwirtschaft, die es vermag, in jedem Jahr ihres Bestehens Umweltschäden in Höhe mehrerer Milliarden zu verursachen, kann nicht der Weisheit letzter Schluß sein. Und was wird aus der bramabasierend beschworenen freiheitlich demokratischen Grundordnung geworden sein, wenn einmal statt zehn siebzig Prozent der Wasserwerke geschlossen werden müssen und die Talsperren durch die Waldschadensfolgen unbrauchbar sind?

Besonders, wenn man gerechterweise die Rahmenbedingungen bedenkt, unter denen in den letzten vierzig Jahren industrieller Entwicklung in beiden Teilen Deutschlands Umwelt geschützt bzw. nicht geschützt wurde, wird sehr schnell klar, daß zu avandgardistischem Hochmut keine Veranlassung besteht.

Die z.T. künstlich pauperisierte DDR-Wirtschaft mit Betriebsleitern, die - wie z.B. in den die Weser versalzenden Kalibergwerken - im eigenen Werk oft nichts zu sagen hatten, verfügte zwar über den Rechtsrahmen, hatte jedoch zu keiner Zeit Zugriff auf die zu radikaler Emissionsminderung erforderlichen Maßnahmen. Ebenso fehlten die monetären Mittel.

An einem Umweltschäden von Anfang an vermeidenden ökologischen Umbau der Produktion, fundiert durch ein an der begrenzten Belastbarkeit biologischer Systeme orientiertes Recht, wird bei uns immer noch nicht ernsthaft gearbeitet und in der DDR bislang wahrscheinlich nicht einmal gedacht.

Indessen rüstet sich die westdeutsche Industrie zur Übernahme der DDR-Wirtschaft zu ihren, nämlich möglichst umweltlibertären, Bedingungen. 100.000 Firmengründungen sollen nach Erkenntnissen des Wirtschaftsministeriums demnächst erfolgen. Während nach außen hin verkündet wird, wir würden nun alles daran setzen, die verseuchte DDR auf unser Umweltschutzniveau heben - dessen *wahre Qualität* derzeit vor lauter Diskussionen über Neonazismus, Einwandererstop, Währungsunion und Joint-Ventures nicht mehr diskutiert werden kann - gehen auf EG - Ebene ganz andere Dinge vor sich. Die DDR kann zur Zeit auf EG - Ebene noch nicht mitreden. Die dort jetzt getroffenen Entscheidungen werden die Lage präformiert haben werden, wenn der Binnenmarkt kommt und die DDR der EG, in welcher Form auch immer, beitreten sollte.

Mit bundesdeutschem Zutun wird derweil in Europa der Giftmülltourismus legalisiert und dürfen, von westdeutscher Seite betrieben, gentechnische Risikoverfahren demnächst von örtlichen (!) Gewerbeaufsichtämtern freigegeben werden, die gegenüber den Chemieriesen, wie wir wissen, Vassallenstatus haben.

Die westdeutsche Industrie, an deren freiwillige Vernunft und Selbstbeschränkung hier noch immer nimmermüde appelliert wird, verfügte zu jeder Zeit sowohl über das erforderliche Kapital, als auch über einsatzfähige technische Verfahren zur Vermeidung der fortwirkenden Umwelt-Substanzschäden. Wie die privat organisierten Umweltbörsen belegt haben, hielt sie selbst im Anblick des Wäldersterbens und in Kenntnis seiner absehbaren Folgen alternative Verfahren wie

längst entwickelte Spitzentechnologien unter dem Tisch, um den *tatsächlichen Stand der Technik* nicht rechtlich festzuschreiben. Sie hat sich, bei genauerem Hinsehen, in Vielem ebenso gewissenlos verhalten wie die Wirtschaftsführung der DDR, über die alle die Nase rümpfen.

Fazit: ob eine spießig - korrupte Parteibürokratie, die jetzt "Go East" praktizierenden Klein - Geschäftshuber vor Ort oder unsere smarten Giftmüllproduzenten und Gentechnik-Yuppies auf Europa-Ebene der Umwelt im Endeffekt mehr schaden, ist eine durchaus offene Frage.

Die noch immer überwiegend ehrenamtlich arbeitende bundesdeutsche Umweltbewegung, steht bei, abzüglich Greenpeace, verhältnismäßig schlechter Ausstattung, und täglich wachsendem Problemdruck, inmitten ungelöster örtlicher Probleme. Hinzu kommen die für die Zukunft unseres Umwelt- und Naturschutzes bestimmenden Binnenmarktfragen, sowie die Verpflichtung, bei alledem die Interessen der Dritten Welt nicht aus den Augen zu verlieren. In der Tageshektik der Diskussion ist es seit der unerwarteten Dominanz und Aktualität der deutsch - deutschen Umweltfragen umso wichtiger, vor der Überforderung dieses "Vielfrontenkriegs" nicht zu kapitulieren, sondern klare Orientierung zu bewahren und Orientierungshilfen zu geben.

Je verworrener die Lage, je drängender die Tagesfragen, desto mehr Veranlassung zu nüchterner Selbstprüfung und Bewertung des bisher Geleisteten. Dazu sollte hier ein Beitrag geleistet werden; denn nur auf dieser Basis können neue Ziele formuliert und angegangen werden.

Mit der bisherigen westdeutschen Umweltschutzphilosophie - und praxis, unseren rechtlichen Standards und Verfahren ist weder die DDR-Umwelt zu sanieren, noch die unsere zu retten. Und: der europäischen Umwelt ist mit ihnen langfristig ebenfalls nicht gedient.

Oldenburg, im Februar 1990

Die Autorin

BETTINA KREMS-HEMESATH (1949)

Studium der Rechts- und Geschichtswissenschaften in München, Bielefeld und Berlin. Fachexpertin auf dem Gebiet des Umweltschutzes, insbesondere des Umweltrechts. Leitung des Arbeitskreises Luft/Immissionsschutzrecht im Bundesverband Bürgerinitiativen (BBU), Mitglied im Arbeitskreis Immissionsschutz des BUND, Vertretung des BBU beim Institut für Umweltrecht, Bremen, und im Europäischen Umweltbüro (EEB). Bis 1986 Ökologiereferentin im NRW-Landesvorstand der Grünen.

Bundesweit bekannt geworden ist sie durch ihre 1983 erhobene Verfassungsbeschwerde wegen Unterlassens gesetzessvollziehender Maßnahmen zur Rettung der Wälder und Beseitigung gesundheitlicher Gefahren durch zulässige E- und Immissionen.

Als Mutter von drei Kindern hat sie überdies 1984 die "Aktion Eltern gegen Umweltgifte" sowie eine bundesweit agierende Arbeitsgemeinschaft zur Änderung des gegenwärtigen Umweltrechts ins Leben gerufen.

Die Verfasserin ist tätig als Referentin und Fachexpertin für Fragen des Umweltschutzrechtes mit dem derzeitigen Arbeitsschwerpunkt europäischen Umweltrechts und europäischer Umweltpolitik im Zeichen des Binnenmarktes. Sie leitet seit 1987 das Institut für Umweltpolitik und Recht (IUR), Oldenburg.