

Machterhalt durch Machtverzicht: rechtssoziologische Thesen zur verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte in Umweltschutzkonflikten

Wolf, Rainer

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wolf, R. (1987). Machterhalt durch Machtverzicht: rechtssoziologische Thesen zur verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte in Umweltschutzkonflikten. In J. Friedrichs (Hrsg.), 23. *Deutscher Soziologentag 1986: Sektions- und Ad-hoc-Gruppen* (S. 253-256). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-151102>

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.

Machterhalt durch Machtverzicht. Rechtssoziologische Thesen zur verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte in Umweltschutzkonflikten

Rainer Wolf (Düsseldorf)

"Die Genehmigung von Kraftwerken bedarf der richterlichen Bestätigung". Dieser scheinbar empirische Befund eines Rechtspraktikers gilt als Beleg für die Verrechtlichung politischer Kontroversen im Umweltschutz und die "Vergerichtlichung" ihrer Konfliktaustragung. In diesem Zusammenhang wird manchmal noch plakativer die rechtspolitische Phobie kolportiert, die Gerichte hätten die Rolle einer "technisch-physikalisch-biologisch-ökonomischen Superinstanz" in einem "totalen Rechtsmittelstaat" usurpiert. Und in der Tat scheint die Klage vor den Verwaltungsgerichten gegen Flughäfen, Autobahnen, industrielle Anlagen und Kraftwerke die ultima ratio für Bürgerinitiativen nach der enttäuschend verlaufenen Teilnahme an den administrativen Genehmigungsverfahren zu sein.

Die Aussage, daß die Genehmigung von Kraftwerken der richterlichen Bestätigung bedürfe, verweist jedoch auf einen für den Kläger wenig erfolgreichen Ausgang der Gerichtsverfahren. Nach einigen spektakulären Baustopp-Entscheidungen in der ersten Periode der juristischen Formierung des Umweltrechts zeigt sich in den achtziger Jahren eine deutliche Präferenz in der höchstrichterlichen Rechtsprechung, die richterliche Kontrolldichte restriktiv zu interpretieren. Sowohl die gerichtliche Kontrollintensität, die über die Dimensionierung der prozeßrechtlichen Zulässigkeitskriterien Quantität und Qualität der Fälle steuert, die einer materiell-rechtlichen Inhaltsskontrolle unterliegen, als auch die Konturen dieser richterlichen Kontrollintensität wurden entscheidend zurückgenommen.

Daher ist es unzulässig, vom Umfang der Prozeßdichte auf eine entsprechend strenge judikative Kontrolldichte zu schließen. Wie

in anderen sozialen Konfliktbereichen ist offensichtlich auch im Umweltschutz die gesellschaftliche Nachfrage nach Verrechtlichung größer als die Neigung der Gerichte, eine flächendeckende Obergaufsicht über alle Detailentscheidungen in der Gesellschaft zu etablieren. Vielmehr muß auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit, um handlungsfähig zu bleiben, ihre Entscheidungen wohl dosiert und unter Berücksichtigung der Reaktion ihrer direkten und indirekten Adressaten plazieren.

Darüber hinaus zeigt bereits ein cursorischer Überblick über die ökologische Gefährdung, daß sich Verrechtlichung und Prozeßdichte nur selektiv auf einige Teilbereiche des Umweltschutzes konzentrieren. Die Probleme des Einsatzes von Pflanzenschutz- und Düngemitteln, von Umweltchemikalien, der Gentechnik, des Boden- und auch des Gewässerschutzes entfalten sich mangels klagebefugter Dritter im rechtsschutzfreien Raum.

Wo Konflikte um den Umweltschutz relativ häufig vor Gerichten ausgetragen werden - bei Großvorhaben, die nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz und dem Atomgesetz zu genehmigen sind - zeigt sich eine spezifische Konfliktstruktur: Umweltschützer mobilisieren das Recht gegen eine Genehmigungsentscheidung der Behörden, von der industrielle Interessenten begünstigt werden. Dies ist eine Folge der asymmetrischen Verteilung der Einflußchancen in den administrativen Genehmigungsverfahren, in denen der inhaltliche Dialog primär in informellen Vorverhandlungen zwischen Behörden und Betrieben unter Ausschluß der Öffentlichkeit geführt wird. Daraus ergibt sich wiederum eine Asymmetrie in der Mobilisierung von Recht. Während Behörden und Unternehmen auf der Basis informeller und tauschförmiger Kooperation einen Konsens finden können, sind die Drittbetroffenen auf die Wahrnehmung formaler Prozeduren und die Thematisierung von Recht angewiesen. Gerade in diesen Fällen sind aber die Hürden für eine erfolgreiche Mobilisierung von Recht besonders hoch. Dies ergibt sich nicht nur aus den sozialen Barrieren, die den Weg zu Gericht versperren, und der Problematik organisierbarer Interessen im Umweltschutz, sondern auch aus den Strukturen des Individualrechtsschutzes, mit denen allgemeine öffentliche Interessen an Natur und Umwelt gerade nicht

adäquat thematisiert werden können.

Wie in den administrativen, so verkürzt auch in den gerichtlichen Verfahren der auf formale Prozeduren fixierte Blick die Sicht auf weniger formalisierte Konfliktbereinigungsstrategien. Vor regulativen Entscheidungsakten kommen im gerichtlichen Alltag insbesondere "persuasive" Lösungen wie der Vergleich zum Einsatz, mit denen auch unkonventionelle Ergebnisse vereinbart werden können. Weiter dürfte die dilatorische Prozeßorganisation eine bisher wissenschaftlich kaum untersuchte pragmatische Routine für ein Gericht sein, das eine formelle Entscheidung scheut.

Die Strategie juristischer "non-decisions" hat für das Gericht nicht nur den Vorteil, weniger arbeitsaufwendig, sondern vor allem weniger risikoträchtig zu sein. Solange ein Gericht nicht förmlich entschieden hat, besitzt es die Herrschaft über das Verfahren. Verwaltungsgerichte sind nicht nur "reaktive Institutionen, die nur auf die Mobilisierung von Recht durch Dritte hin tätig werden können, sie sind auch nach Verkündung ihrer Entscheidungen auf Passivität verpflichtet und können auf die Implementation ihrer Judikate keinen Einfluß mehr nehmen. Unkonventionelle Entscheidungen findet man daher im Umweltschutz vornehmlich dort, wo die richterliche "Rechtssetzung auf Probe" durch die Rechtsprechung höhere Instanzen nicht mehr direkt verworfen werden kann. Nicht zufällig ergingen die spektakulären Baustopp-Entscheidungen überwiegend im vorläufigen Rechtsschutz, der dem Zugriff des Bundesverwaltungsgerichts entzogen ist.

Eben dadurch entstand aber auch die politische Brisanz eines dezentral organisierbaren Moratoriums für die Industrie- und Energiepolitik. Dies provozierte Nebeninterventionen aus dem Bereich der Rechtspolitik, die auf eine gesetzliche Einschränkung der richterlichen Kontrollkompetenz zielten. Die "Kalkar-Entscheidung" des BVerfG's (BVerfGE 49,89) und die "Voerde-Entscheidung" des BVerwG's (BVerwGE 55,250) sind als Versuche anzusehen, im Wege eines von der höchstrichterlichen Rechtsprechung den Untergerichten auferlegten "judicial self-restraint" eine extern von der Legislative gesetzte Vorgabe des richterlichen Prüfungsrahmens zu

vermeiden. Mit dem vom BVerfG entwickelten Standard der "praktischen Vernunft" und der vom BVerwG vertretenen Qualifikation technischer Regelwerke als "antizipierte Sachverständigengutachten" wurde das bis dahin unbestrittene Niveau der judikativen Kontrollintensität beschnitten, das nicht nur der gewerberechtlichen Tradition des Umweltschutzes mit seinen nach der Lehre vom unbestimmten Rechtsbegriff uneingeschränkten richterlichen Inhaltskontrollen, sondern auch der wissenschaftlichen Kritik an der Methodik der Grenzwertfestsetzung entsprach.

Die auf die bewährte Rechtsdogmatik und die aktuellen Erkenntnisse der Grenzwertdiskussion abstellende Rechtsprechung der Untergerichte bedeutete jedoch für die Vollzugsbehörden, daß sie auf die entscheidungsleitende Funktion untergesetzlicher Grenzwertprogramme nicht mehr vertrauen konnten. Daher ist der korrigierende Eingriff der höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht nur von justizfunktionalen, sondern auch von verwaltungspragmatischen Argumenten besetzt. Während BVerwG und BVerfG vorwiegend vom Standpunkt der Folgenanalyse aus urteilen, bleiben viele Gerichte auch in der Folge primär dem in sich stimmigen Konzept der traditionellen Rechtsdogmatik verpflichtet. Dieser zähe, aber kaum direkt formulierte Widerstand führt nach wenigen Jahren zu einer so starken Erosion der These vom "antizipierten Sachverständigengutachten", daß inzwischen auch das BVerwG davon Abstand genommen hat, ohne daß damit eine Restauration der ursprünglichen judikativen Kontrollintensität verbunden wäre.

Im Gegensatz zur Reduktion der Kontrollintensität war die parallel dazu eingeleitete Rücknahme der Kontrollextensität juristisch weit weniger umkämpft. Hier waren nicht zentrale Institute des materiellen Verwaltungsrecht tangiert, sondern die prozeßrechtliche Manipulation an den Stellgrößen der Klagebefugnis forciert nur den Gedanken des Individualrechtsschutzes, der die zentrale Doktrin des Prozeßrechts ist.