

JUS PUBLICUM

16

Monika Böhm

Der Normmensch



J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 16

Der Normmensch

Materielle und prozedurale Aspekte des Schutzes
der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen

von

Monika Böhm



J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Böhm, Monika:

Der Normmensch : materielle und prozedurale Aspekte des Schutzes der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen / von Monika Böhm. –
Tübingen : Mohr, 1966

ISBN 3-16-146606-3

NE: Ius publicum

978-3-16-158108-3 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 1996 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Pfäffingen aus der Times Antiqua belichtet, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Niefern gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

*Für
Florian und Jens*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1995/96 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen als Habilitationsschrift angenommen. Bis Anfang März 1996 erschienene Rechtsprechung und Literatur konnte weitgehend nur noch in den Fußnoten berücksichtigt werden.

Mein Dank gilt Herrn Professor Dr. Klaus Lange, an dessen Professur ich als wissenschaftliche Mitarbeiterin und seit 1992 als wissenschaftliche Assistentin vielfältige Anregungen und Freiraum für die Bearbeitung der Habilitationsschrift erhalten habe. Danken möchte ich auch meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Friedrich von Zezschwitz, der die Arbeit anregte, mit Rat und Kritik begleitete und schließlich auch das Zweitgutachten im Habilitationsverfahren erstellte.

Danken möchte ich außerdem der Deutschen Forschungsgemeinschaft, die mit einem Habilitationsstipendium die Arbeit förderte und einen Forschungsaufenthalt an der University of Wisconsin in Madison, USA, im Sommer 1994 ermöglicht hat.

Mein Dank gilt außerdem meinen zahlreichen Interviewpartnerinnen und -partnern, deren Hilfe für das Verständnis der Praxis des Schutzes der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen unentbehrlich war.

Die Endfassung des Manuskripts hat Frau Marga Pfeffer mit großem Engagement fertiggestellt. Beim Korrekturlesen und der Erstellung des Sachverzeichnisses haben neben Herrn Christian Edinger meine Hilfskräfte Frau Eva Seither und die Herren Michael Thurm und Jörg Umlauf geholfen.

Dem Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe Jus Publicum und die freundliche Betreuung der Veröffentlichung.

Hofheim/Halle, im Mai 1996

Monika Böhm

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
§ 1 Einleitung	1

Erster Teil

Konkretisierung versus Prozeduralisierung des Rechts

§ 2 Ausbau des Verfahrensrechts als Reaktion auf angebliche Steuerungsdefizite des materiellen Rechts	6
---	---

Zweiter Teil

Bestandsaufnahme

§ 3 Der Mensch als Maßstab im BImSchG	20
§ 4 Der Mensch als Maßstab im Lebensmittelrecht	55
§ 5 Der Mensch als Maßstab im Arbeitsschutzrecht	83
§ 6 Zusammenfassung	96

Dritter Teil

Materielle Anforderungen des Grundgesetzes

§ 7 Schutz vor Umweltbelastungen aus Art. 2 II 1 GG	100
§ 8 Umfang und Grenzen der Schutzpflicht aus Art. 2 II 1 GG	109
§ 9 Typisierungsspielraum	129
§ 10 Schutzpflicht und Vorbehalt des Gesetzes	148

Vierter Teil

Grundgesetz und Verfahrensgestaltung

§ 11 Verhältnis von Inhalt und Verfahren	178
§ 12 Grenzwertfestlegung in den USA	197

§ 13 Grundrechtsschutz durch Verfahren bei der staatlichen Grenzwertfindung im Umwelt- und Technikrecht	230
--	-----

Fünfter Teil

*Der Schutz der menschlichen Gesundheit
vor Umweltschadstoffen im Europarecht*

§ 14 Umfang und Grenzen des Gesundheitsschutzes im Gemeinschaftsrecht	250
§ 15 Europarecht und Grundrechtsschutz	284
§ 16 Zusammenfassung	292
Anhang: Fragebogen zur Grenzwertfestlegung	297
Literaturverzeichnis	298
Sachverzeichnis	319

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXI

§ 1 <i>Einleitung</i>	1
-----------------------------	---

Erster Teil

Konkretisierung versus Prozeduralisierung des Rechts

§ 2 <i>Ausbau des Verfahrensrechts als Reaktion auf angebliche Steuerungsdefizite des materiellen Rechts</i>	6
A. Zweifel an der Steuerungsfähigkeit des materiellen Rechts	6
B. Steuerungsdefizite im Umwelt- und Technikrecht	7
I. Ist das Umweltrecht normierbar?	7
II. Vorgaben an Verfahren der Grenzwertfindung	12
C. Grenzen von Verfahrensregelungen	15
D. Fazit und weiteres Vorgehen	17

Zweiter Teil

Bestandsaufnahme

§ 3 <i>Der Mensch als Maßstab im BImSchG</i>	20
A. Gesetzeswortlaut	20
B. Rechtsprechung und Literatur	21
I. Rechtsprechung	21
II. Literatur	26
III. Der Mensch als Maßstab im privaten Immissionsschutzrecht	27
1. Grundzüge der Regelung	27
2. Verhältnis von privatem und öffentlichem Nachbarrecht ...	28

3. Maßstab Mensch	29
4. Übertragbarkeit der zivilrechtlichen Maßstäbe auf das BImSchG	31
IV. Der Mensch als Maßstab im Polizeirecht	32
1. Die polizeirechtliche Generalklausel	32
2. Leben und Gesundheit als Schutzgut des Polizeirechts ...	33
3. Übertragbarkeit der polizeirechtlichen Maßstäbe auf das BImSchG	35
C. Untergesetzliche Ausgestaltung des BImSchG	35
I. Allgemeines	35
II. Der Schutz vor krebserzeugenden Luftschadstoffen	37
1. Problemlage	37
2. Derzeitige Berücksichtigung krebserzeugender Luftschadstoffe in der TA Luft	39
a. Anwendungsbereich der TA Luft	39
b. Regelungsgehalt der TA Luft	40
c. Konkret auf den Schutz vor krebserzeugenden Stoffen bezogene Regelungen der TA Luft	42
d. Defizite nur emissionsseitiger Betrachtungen	43
3. Der Bericht des LAI	44
a. Ergebnisse des LAI Berichts	44
b. Maßstab Mensch	47
c. Kritik an den Ergebnissen des LAI	49
4. Aus dem LAI-Bericht zu ziehende Schlußfolgerungen ...	50
III. Verweis auf Regelungen privater Normungsverbände ...	51
1. Einfluß privater Normen auf das BImSchG	51
2. Organisation und Verfahren	51
D. Nicht geregelte Sachverhalte	52
§ 4 <i>Der Mensch als Maßstab im Lebensmittelrecht</i>	54
A. Gesetz	55
B. Rechtsprechung und Literatur	55
I. § 8 LMBG	56
II. § 17 LMBG	57
III. § 30 LMBG	59
C. Untergesetzliche Ausgestaltung	60
I. Die Ableitung von Grenzwerten im Lebensmittelrecht ...	61
II. Verunreinigungen	64
1. Überblick	64
2. Schadstoff-HöchstmengenVO	65

3. Richtwertfestlegung	66
III. Rückstände	69
1. §§ 14 und 15 LMBG	69
2. Rückstands-Höchstmengenverordnung	70
IV. Diät-Verordnung	75
V. Empfehlungen	77
1. Das Beispiel Strahlenschutz	77
2. Fehlende Rechtswirkungen von Empfehlungen	78
VI. Nicht geregelte Sachverhalte	79
§ 5 <i>Der Mensch als Maßstab im Arbeitsschutzrecht</i>	83
A. Chemikaliengesetz	83
B. Gefahrstoffverordnung	85
I. Überblick	85
II. Der Ausschuß für Gefahrstoffe	86
III. Die MAK-Kommission	88
IV. Die Ableitung von Grenzwerten im Arbeitsschutzrecht ...	89
1. MAK-Werte	89
2. BAT-Werte	91
3. TRK-Werte	92
4. Auslöseschwelle	92
5. Vorläufige Arbeitsplatzrichtwerte	93
6. Stoffgemische	94
§ 6 <i>Zusammenfassung</i>	96

Dritter Teil

Materielle Anforderungen des Grundgesetzes

§ 7 <i>Schutz vor Umweltbelastungen aus Art. 2 II 1 GG</i>	100
A. Schutzpflicht	100
B. Grundrechtsträger	103
C. Leben und körperliche Unversehrtheit	104
§ 8 <i>Umfang und Grenzen der Schutzpflicht aus Art. 2 II 1 GG</i>	109
A. Unsicherheiten bei der Feststellung einer Grundrechts- beeinträchtigung	109

B. Die Bestimmung der Eingriffsschwelle	111
I. Gefahrenabwehr und Vorsorge	111
II. Ausschluß des »Restrisikos« aus der Schutzpflicht?	116
III. Keine starre Festlegung der Eingriffsschwelle	117
IV. Untergrenze strafrechtliche Verantwortlichkeit	117
C. Grenzen des Schutzzumfangs	119
I. Intensität des Eingriffs	119
II. Sozialadäquanz/allgemeines Zivilisationsrisiko	120
III. Grundrechte Dritter (Art. 2 I, 12 I, 14 I GG) sowie öffentliche Interessen	120
IV. Selbstverursachung	121
V. Selbsthilfemöglichkeiten	123
VI. Unmöglichkeit eines absoluten Schutzes	124
VII. Gesundheitsschutz nach Maßgabe des Standes der Technik	125
VIII. Gesundheitsschutz nach Maßgabe der finanziellen Machbarkeit	126
IX. Individual- und Kollektivrisiko	127
 § 9 <i>Typisierungsspielraum</i>	 129
A. Allgemeines	129
B. Die Typisierungsmaßstäbe im einzelnen	131
I. Lebenswirklichkeit	131
II. Benachteiligende und bevorzugende Typisierung	134
1. Begriffe	134
2. Praktikabilität	136
3. Typische Risikogruppen	136
4. Besondere Empfindlichkeiten Einzelner	138
C. Handlungsmöglichkeiten von Betroffenen	140
I. Zulässigkeit	140
II. Lebensmittelrecht	140
III. Arbeitsschutz	142
IV. Immissionsschutz	142
V. Härteklauseln	144
VI. Zeitliche Differenzierungen	145
D. Zusammenfassung	146
 § 10 <i>Schutzpflicht und Vorbehalt des Gesetzes</i>	 148
A. Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes	148

B. Der Parlamentsvorbehalt im Umwelt- und Technikrecht	149
C. Wesentliche Entscheidungen im Bereich der Schutzpflicht aus Art. 2 II 1 GG	150
I. Maßgeblicher Personenkreis und Verursachungsstruktur .	150
II. Bestimmung der schutzpflichtauslösenden Eingriffsschwelle	151
1. Unbestimmte Rechtsbegriffe	151
2. Entscheidungszuständigkeit des Gesetzgebers?	152
3. Konventionscharakter von Grenzwerten	153
D. Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis	154
I. Delegationsbedarf im Umwelt- und Technikrecht	154
II. Delegationsbedarf und Grundrechtsschutz	155
III. Dynamischer Grundrechtsschutz und Gewaltenteilung . .	156
IV. Steuerung der Verwaltung durch Gestaltung des einfachen Gesetzesrechts	158
E. Parlamentsvorbehalt und Festlegung der Eingriffsschwelle	159
I. Bestimmungen zur Eingriffsschwelle im geltenden Recht	159
1. Der Schutz vor krebserzeugenden Luftschadstoffen im allgemeinen Immissionsschutzrecht	159
2. Festlegung der Eingriffsschwelle in anderen Gesetzen . .	162
II. Festlegung einer Risikoobergrenze	164
III. Bestimmung der Eingriffsschwelle durch die Vorgabe genauerer Kriterien zur Risikobewertung	164
IV. Bessere Abgrenzung von Gefahr und Vorsorge	166
V. Neubestimmung der Eingriffsschwelle	171
VI. Ergebnis	173
F. Rechtsform der Delegation	174
G. Zusammenfassung	175

Vierter Teil

Grundgesetz und Verfahrensgestaltung

§ 11 <i>Verhältnis von Inhalt und Verfahren</i>	178
A. Prozeduralisierung versus inhaltliche Konkretisierung des Rechts	178
I. Steuerungsunfähigkeit des Rechts?	178
1. Abgrenzungsprobleme sind im materiellen Recht angelegt	178
2. Unzureichende Aufgabenwahrnehmung durch die Exekutive	179

3. Unmöglichkeit einer näheren inhaltlichen Konkretisierung	180
II. Verbleibende Funktionen von Verfahren	180
B. Grundrechtsschutz durch Verfahren	182
C. Anforderungen an Verfahren der Grenzwertfindung aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip	185
I. Erfordernis demokratischer Legitimation?	185
II. Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf außerstaatliche Stellen?	189
1. Einräumung eines weisungsfreien Raumes?	189
2. Entscheidung von Fachfragen	190
3. Entscheidung von Bewertungsfragen	192
4. Begrenzung der faktischen Entscheidungsmacht von Gremien	194
D. Anforderungen an einen wirksamen Grundrechtsschutz durch Verfahren	195
 § 12 Grenzwertfestlegung in den USA	197
A. Einleitung und Gang der Untersuchung	197
B. Grundstrukturen des amerikanischen Rechts	198
I. Keine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit	198
II. Der Erlass von Grenzwerten durch agencies	198
III. Zielsetzung der Verfahren	199
IV. Verfahrensgestaltung im Überblick	201
1. Informal Rulemaking	201
2. Formal Rulemaking	202
3. Hybrid Rulemaking	202
4. Negotiated Rulemaking Act	203
5. Federal Advisory Committee Act	203
6. Advanced Notice of Proposed Rulemaking	204
7. Regulatory Impact Analysis	204
C. Grenzwertfestlegung in Einzelgesetzen	205
I. Clean Air Act (CAA)	205
1. Gesundheitsschutz im CAA, insbesondere der Schutz empfindlicher Personengruppen	205
2. Verfahrensregelungen des CAA	206
3. Standardsetzung durch EPA	207
II. Occupational Safety and Health Act (OSHAct)	209

1. Inhaltliche Anforderungen des Occupational Safety and Health Act	209
2. Verfahrensregelungen	210
3. Festlegung von Standards durch die agencies	212
III. Zusammenfassung	213
D. Stellungnahmen zum amerikanischen Recht	213
I. Kritik an der Grenzwertfestlegung in den USA	213
II. Die Beurteilung der Verfahrensbestimmungen im einzelnen	214
1. Die »Verknöcherung« der Grenzwertfestlegung in den USA	214
2. Gründe für die »Verknöcherung«	215
a. »Adversarial Nature«	215
b. Mißtrauen in die Exekutive	216
c. Beteiligungsanforderungen	216
aa. Advanced Notice of Proposed Rulemaking	216
bb. Wiedereröffnung des Verfahrens	217
d. Begründungsanforderungen	217
e. Die Einschaltung des OMB	219
f. Sonstige Gründe	220
E. Ansätze zur Behebung der vorhandenen Defizite	220
I. Stärkere Konkretisierung des materiellen Rechts	221
1. Der CAA als Beispiel für Entwicklungstendenzen des amerikanischen Rechts	221
2. Kritik an der Regelungsweise des CAA	222
II. Reform der Verfahrensstrukturen	223
III. Negotiated Rulemaking Act	224
1. Regelungen des APA	224
2. Chancen und Grenzen des Einsatzes von Negotiated Rulemaking	226
3. Negotiated Rulemaking und der Schutz empfindlicher Personengruppen	228
F. Schlußfolgerungen für die bundesdeutsche Situation	228
§ 13 Grundrechtsschutz durch Verfahren bei der staatlichen Grenzwertfindung im Umwelt- und Technikrecht	230
A. Funktion der grundrechtsschützenden Verfahrensgestaltung ...	230
B. Das Verfahren der Grenzwertfindung im einzelnen	231
I. Beratungsgremien	231
1. Einsetzung	231

2. Aufgaben	231
3. Besetzung	231
a. Expertenbeteiligung	232
b. Betroffenenbeteiligung	234
c. Individueller Anspruch auf Beteiligung?	235
4. Verfahrensweise	236
5. Veröffentlichung von Arbeitsergebnissen	237
II. Veröffentlichung und Begründung von Regelungs-	
vorschlägen	238
III. Anhörung	239
IV. Veröffentlichung von Regelungen	241
V. Begründung von Rechtsverordnungen und	
Verwaltungsvorschriften	242
C. Gesetzesvorbehalt und Verfahren	244
D. Ausblick	245

Fünfter Teil

Der Schutz der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen im Europarecht

§ 14 <i>Umfang und Grenzen des Gesundheitsschutzes</i>	
<i>im Gemeinschaftsrecht</i>	250
A. Einfluß des EG-Rechts auf die bundesdeutsche	
Grenzwertsetzung	250
B. EG-Rechtsetzung	253
I. Rechtsetzungsorgane	253
II. Tatsächliche Entscheidungsmacht	253
1. Kommission als »Motor«	253
2. Sachverständigengremien	254
3. Europäische Normungsorganisationen	257
III. Einflußfaktoren bei der Grenzwertfindung	258
IV. Ergebnis	260
C. Der Mensch als Maßstab im EG-Recht	261
I. Allgemeines Umweltrecht	261
1. EG-Vertrag	261
2. Kriterien des sekundären Gemeinschaftsrechts	265
a. Richtlinie des Rates 80/779/EWG	265
b. Richtlinie des Rates 84/360/EWG	266
c. Kompetenzvorbehalte für Mitgliedstaaten	266

II. Lebensmittelrecht	266
1. EG-Vertrag	266
2. Kriterien des sekundären Gemeinschaftsrechts	267
a. Die Pestizidgrenzwerte der Trinkwasserrichtlinie	267
b. Rückstände in Lebensmitteln	269
c. Verunreinigungen	272
III. Arbeitsschutz	273
1. EG-Vertrag	273
2. Kriterien des sekundären Gemeinschaftsrechts	274
3. Sonstiges (Kriteriendokumente, Sitzungsunterlagen etc.)	275
IV. Zusammenfassung	276
D. Rechtslage vor Erlaß von Gemeinschaftsregelungen	276
I. Art. 30 ff. EG-Vertrag	276
II. § 47a LMBG	280
III. Sonstige Regelungsspielräume	281
E. Ergebnis	281
§ 15 <i>Europarecht und Grundrechtsschutz</i>	284
A. Grundrechtsschutz auf EG-Ebene	284
I. Gemeinschaftsgrundrechte	284
II. Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit	286
B. Verhältnis des europäischen und des bundesdeutschen Grundrechtsschutzes	287
C. EG-Vertrag und Schutz der menschlichen Gesundheit vor Umweltbelastungen	289
§ 16 <i>Zusammenfassung</i>	292
Anhang: Fragebogen zur Grenzwertfestlegung	297
Literaturverzeichnis	298
Sachverzeichnis	319

Abkürzungsverzeichnis

Die Abkürzungen sind entnommen aus: Kirchner, Hildebert/Kastner, Fritz: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. A., Berlin, New York 1994

Ferner wurden verwendet:

ADI	acceptable daily intake
ANPR	Advanced Notice of Proposed Rulemaking
APA	Administrative Procedure Act
ARW	Vorläufige Arbeitsplatzrichtwerte
BAT	Biologischer Arbeitsplatztoleranzwert
BGA	Bundesgesundheitsamt
Bq	Bequerel
CAA	Clean Air Act
CEN	Comité Européen de Normalisation
CENELEC	Comité Européen de Normalisation Electrotechnique
DIN	Deutsches Institut für Normung
DKE	Deutsche Elektronische Kommission
DTA	Duldbare tägliche Aufnahmemenge
EDI	estimated daily intake
EMDI	estimated maximum daily intake
EPA	Environmental Protection Agency
FACA	Federal Advisory Committee Act
FFDCA	Federal Food, Drug and Cosmetic Act
HLfU	Hessische Landesanstalt für Umwelt
ISH	Institut für Strahlenhygiene
LAI	Länderausschuß für Immissionsschutz
MAK	Maximale Arbeitsplatzkonzentration
MIK	Maximale Immissionskonzentration
NIOSH	National Institute of Occupational Safety and Health
NRDC	Natural Resources Defense Council
NOEL	No Observable Effect Level

XXII*Abkürzungsverzeichnis*

OMB	Office of Management and Budget
OSHA	Occupational Safety and Health Agency
OSHAct	Occupational Safety and Health Act
PAH	Polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe
PCB	Polychlorierte Biphenyle
PCP	Pentachlorphenol
ppm	parts per million
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
TAS	Tolerance Assessment System
TEQ	Toxizitätsäquivalente
TMDI	theoretical maximum daily intake
TRGS	Technische Regeln für Gefahrstoffe
TRK	Technische Richtkonzentration
UBA	Umweltbundesamt
UGB	Umweltgesetzbuch
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
WHO	World Health Organisation
ZEBS	Zentrale Erfassungs- und Bewertungsstelle für Umweltchemikalien

§ 1 Einleitung

Eine Vielzahl gesetzlicher Bestimmungen dient dem Schutz der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen. Während früher allein die Polizeigesetze Eingriffsbefugnisse zur Abwehr von Gefahren verliehen, fand im Laufe der Zeit eine immer weitergehende Ausdifferenzierung statt. Mittlerweile hat sich das Umwelt-, Technik- und Sicherheitsrecht zu einem komplexen Normgebilde entwickelt. Zahlreiche Spezialgesetze werden durch eine Fülle von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften vervollständigt, durch die die programmatischen Gesetzesvorgaben in Handlungsanweisungen, insbesondere in Form von Grenzwerten, für die Normadressaten umgesetzt werden. Die staatlichen Bestimmungen werden ergänzt durch technische Regelwerke, die von privaten Institutionen wie beispielsweise dem Deutschen Institut für Normung (DIN) erarbeitet werden.

Ob dieses ausdifferenzierte Regelwerk seine Aufgabe, den Menschen vor den Gefahren des technischen Fortschritts zu schützen, tatsächlich erfüllt, ist fraglich. Dagegen sprechen Meldungen, wonach u.a. durch Umweltverschmutzungen zumindest mitverursachte Allergien, Hautausschläge und Atemwegserkrankungen bei Kindern immer mehr zunehmen¹. Das Risiko, durch Luftschadstoffe an Krebs zu erkranken, ist in den letzten Jahren angestiegen und liegt nach einem Bericht der Arbeitsgruppe »Krebsrisiko durch Luftverunreinigungen«² des Länderausschusses Immissionsschutz derzeit bei 15 Krebsfällen pro 100.000 Einwohner in ländlichen Gebieten, bei 33 Krebsfällen pro

¹ Vgl. Spiegel Nr. 33/1992 vom 10. August 1992, S. 110 ff.; zu den Wirkungen von Luftverunreinigungen auf den Menschen vgl. *Schlipköter/Beyen*, in: Jänicke/Simonis/Weigmann, S. 55 ff.; die Zusammenhänge von Luftbelastung und Gesundheitsschäden bei Kindern waren auch Thema einer vom Sozialpolitischen Ausschuß des Hessischen Landtages gemeinsam mit dem Ausschuß für Umweltfragen am 30. Mai 1990 durchgeführten Sachverständigenanhörung, vgl. Ausschußvorlage SPA/12/203 – UWA/12/129. Die besondere Gefährdung von Kindern greifen zwei Große Anfragen an die Bundesregierung auf, vgl. zum einen die Große Anfrage der SPD-Fraktion zu »Kindergesundheit und Umweltbelastungen«, BT-Drs. 12/2580 vom 6.5.1992 sowie die Große Anfrage der Gruppe BÜNDNIS 90/GRÜNE zum Thema »Die Notwendigkeit von ökologischen Kinderrechten; Gefährdung von Kindern durch Umweltgifte«, BT-Drs. 12/2607 vom 14.5.1992.

² Der Bericht wurde 1992 vom Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Er wird im folgenden kurz als LAI-Bericht bezeichnet.

100.000 Einwohnern in kleinstädtischen Gebieten und bei 81 Krebsfällen pro 100.000 Einwohnern in Ballungsgebieten. Dies entspricht in den Ballungsgebieten, in denen mehr als die Hälfte der Gesamtbevölkerung lebt, einem Todesfall auf 1000 Einwohner³. In diesen und weiteren ähnlichen Fällen wird von den Verantwortlichen häufig darauf verwiesen, daß die festgelegten Grenzwerte⁴ eingehalten worden seien. Unterstellt man die Richtigkeit dieser Aussage – ohne allerdings das Wissen um bestehende Vollzugsdefizite im Umweltrecht aus dem Auge zu verlieren⁵ –, so drängt sich die Vermutung auf, daß die rechtlichen Bestimmungen offenbar nicht ausreichen, um Gesundheitsgefährdungen und -schäden auszuschließen.

Dies wirft die Frage nach der Rolle des Menschen als Maßstab im Rahmen der zu seinem Schutz geschaffenen Normen auf. Faktisch finden sich derzeit in den einzelnen Gesetzen regelmäßig nur allgemeine Vorgaben im Hinblick auf die verfolgten Schutzzwecke und das dabei zu beachtende Schutzniveau. So wird die Erteilung einer Anlagengenehmigung nach § 5 I Nr. 1 BImSchG daran geknüpft, daß schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können. Das maßgebliche Schutzniveau ergibt sich jedoch erst bei der Umsetzung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe in konkrete Grenzwertfestlegungen im Rahmen von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften oder unter Heranziehung von technischen Regelwerken privater Normungsinstitutionen wie z.B. den DIN-Normen.

Bei der Festlegung von Grenzwerten spielt die Beteiligung einer Vielzahl verschiedener Sachverständigengremien eine große Rolle. Da die entsprechenden Gremiensitzungen i.d.R. nicht öffentlich zugänglich sind und auch von den Gremien erarbeitete Stellungnahmen meist nicht veröffentlicht werden, läßt sich häufig nicht nachvollziehen, welche Annahmen den einzelnen Grenzwerten zugrundeliegen. Dieser Zustand wird allgemein als unbefriedigend angesehen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wird eine stärker rechtsförmige Ausgestaltung des Verfahrens bei der Normkonkretisierung im Umwelt- und Technikrecht angemahnt⁶. Entwickelt wurde bislang eine Vielzahl von Vorschlägen,

³ Vgl. im einzelnen LAI-Bericht, insbesondere S. 143 ff.

⁴ In der umweltrechtlichen Literatur wird mit einer Vielzahl unterschiedlicher Begriffe operiert. Neben Grenzwerten findet man u.a. Richt-, Schwellen, Orientierungs- und Toleranzwerte. An die verschiedenen Begriffe knüpfen sich jeweils unterschiedliche Rechtsfolgen. Auf diese wird im Rahmen der konkreten Fallbeispiele im einzelnen eingegangen. Der Begriff Grenzwerte wird im übrigen zunächst als Oberbegriff für die unterschiedlichsten Festsetzungen verwendet.

⁵ Verwiesen sei an dieser Stelle nur auf die Untersuchungen von *Mayntz*, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, und *Hucke/Müller/Wassen*, Implementation kommunaler Umweltpolitik; vgl. außerdem *Böhm*, Die Wirksamkeit von Umweltlenkungsabgaben, S. 3 ff. und S. 120 ff. und *Uebersohn*, S. 130 ff.

⁶ Vgl. dazu insbesondere *Denninger*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normset-

insbesondere im Hinblick auf die Publizität und Transparenz der staatlichen Entscheidungsfindung, wobei Anforderungen insbesondere im Hinblick auf Einsetzung, Besetzung und Verfahrensweise der vorhandenen Beratungsgremien und an die rechtliche Rezeption von technischen Regelwerken privater Normungsinstitutionen gestellt werden.

Im Gegensatz zu der starken Betonung von Verfahrensgesichtspunkten steht die auffallende Vernachlässigung einer inhaltlichen Überprüfung der Normkonkretisierung im Umwelt- und Technikrecht. Häufig geschieht dies bewußt: Defizite bei der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben werden als unausweichlich angesehen und sollen gerade durch eine stärkere rechtsförmige Ausgestaltung des Verfahrens der Entscheidungsfindung ausgeglichen werden.

Die einseitige Beschränkung auf eine Reform der bestehenden Verfahrensstrukturen begegnet jedoch Bedenken. Ein rechtsförmig ausgestaltetes Verfahren vermag einen wichtigen Beitrag zur Findung eines rechtlich einwandfreien Ergebnisses zu leisten, eine Garantie dafür ist es nicht. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend im ersten Teil der Arbeit unter dem Stichwort Konkretisierung versus Prozeduralisierung des Rechts die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von Verfahrensbestimmungen bei der Normkonkretisierung im Umwelt- und Technikrecht aufgeworfen. Im zweiten Teil erfolgt eine Untersuchung der materiellen Maßstäbe, die bei der Konkretisierung der gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen zugrundegelegt werden. Exemplarisch wird das Immissionschutzrecht, das Lebensmittelrecht und das Arbeitsschutzrecht untersucht. Im dritten Teil der Arbeit werden die im Rahmen der Bestandsaufnahme herausgearbeiteten Befunde am Maßstab der Schutzpflicht aus Art. 2 II 1 GG gemessen, deren Vorgaben für den Schutz der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen bislang noch kaum konkretisiert worden sind. Im vierten Teil wird erörtert, inwieweit der durch Art. 2 II 1 GG gewährleistete Schutz der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen der prozeduralen Absicherung bedarf. Bei der Erarbeitung von Vorschlägen für die Ausgestaltung des Verfahrens der Grenzwertfindung wird rechtsvergleichend auf die in den USA vorhandenen umfangreichen Verfahrensvorschriften eingegangen. Zum Abschluß der Arbeit wird im fünften Teil untersucht, inwieweit die gefundenen Ergebnisse sich mit dem Europarecht vereinbaren lassen. Untersucht werden insbesondere Schutzzumfang und Reichweite vorhandener sekundärrechtlicher Bestimmun-

zung im Umwelt- und Technikrecht, 1990; v. *Lersner*, NuR 1990, 193 ff.; *Lübbe-Wolff*, ZG 1991, 219 ff.; *Mayntz*, DV 1990, 137 ff.; *Roßnagel*, ZRP 1992, 55 ff.; vgl. außerdem *Di Fabio*, VerwArch Bd. 81 (1990), 193 ff. und *ders.*, NuR 1991, 353 ff.; aus der älteren Lit. sei nur erwähnt *Marburger*, Die Regeln der Technik im Recht, 1979; ein Modell der Technikfolgenabschätzung entwickelt *Roßnagel*, Rechtswissenschaftliche Technikfolgenforschung, 1993.

gen zum Schutz der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen sowie die Rechtslage vor Erlaß von Gemeinschaftsregelungen.

Aussagen zum Umfang des rechtlichen Schutzes der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen lassen sich nur machen, wenn man die untergesetzlichen Grenzwertfestlegungen, die letztlich festlegen, »was den Bürgern an Luftverschmutzung oder an Lärm zugemutet werden darf und was nicht mehr«⁷, in die Untersuchung einbezieht. Welche Annahmen den insoweit maßgeblichen Grenzwerten zugrundeliegen, läßt sich jedoch in der Regel nicht ermitteln, da das entsprechende Entscheidungsmaterial nicht öffentlich zugänglich ist. Um die insoweit bestehenden Lücken zu schließen, erwies sich die Durchführung von Interviews⁸ als unumgänglich. Befragt wurden Mitarbeiter der Arbeits-, Gesundheits- und Umweltverwaltung, aber auch Sachverständige, die einen Einblick in die Arbeitsweise von Beratungsgremien gewährten. Auf diese Weise konnten eine Reihe ansonsten unzugänglicher Materialien erschlossen werden. Auch die Untersuchung der US-Verfahrensregelungen wurde durch eine Reihe von Gesprächen, insbesondere mit Mitarbeitern der amerikanischen Umweltbehörde EPA und mit Vertretern von Interessenverbänden ergänzt, um praktische Erfahrungen berücksichtigen zu können. Schließlich wurden Interviews mit einigen Mitarbeitern der EG-Kommission durchgeführt, um die den gemeinschaftsrechtlichen Grenzwertbestimmungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen zugrundeliegenden Annahmen zu erschließen.

⁷ *Sendler*, UPR 1993, 321, 323 zur TA Luft.

⁸ Der dabei verwendete Fragebogen ist als Anhang am Ende der Arbeit beigelegt.

Erster Teil

**Konkretisierung
versus
Prozeduralisierung des Rechts**

§ 2 Ausbau des Verfahrensrechts als Reaktion auf angebliche Steuerungsdefizite des materiellen Rechts

A. Zweifel an der Steuerungsfähigkeit des materiellen Rechts

Die Leistungsfähigkeit des materiellen Rechts zur Steuerung von immer mehr und immer komplexeren Staatsaufgaben wird weit über das Umwelt- und Technikrecht hinaus grundlegend in Zweifel gezogen¹. Zurückgeführt werden die behaupteten Defizite in erster Linie auf die wachsende Zahl von Staatsaufgaben und die zunehmende Komplexität der einzelnen Aufgaben. Dabei wird mehr oder weniger ausdrücklich unterstellt, daß in der als pluralistische Demokratie verfaßten Industriegesellschaft die inhaltliche Lösung gesellschaftlicher Probleme durch die Verfassung nicht hinreichend vorgegeben werden kann, sondern im Dialog von Staat und Gesellschaft zu entwickeln ist². Dahinter steht die Vorstellung, daß Entscheidungen, die sich nicht unmittelbar aus der Verfassung ableiten lassen, einer besonderen Legitimation bedürfen. Da diese durch Wahlen vermittelt wird, wäre an und für sich der Gesetzgeber gefordert, die inhaltliche Konkretisierung der Verfassung zu leisten. Gerade er aber wird als überfordert angesehen, die entsprechenden Aufgaben im Wege der Kodifizierung zu bewältigen³. Soweit deshalb die Gesetze notwendig unbestimmt seien, komme dem Verfahren der Entscheidungsfindung bei der Konkretisierung der Gesetze besonderer Stellenwert zu. Plädiert wird deshalb verstärkt für die Einführung prozeduraler Regelungsmechanismen. Das Gewicht, das Verfahrensregelungen eingeräumt wird, reicht von der bloßen Ergänzung⁴ bis hin zum völligen Ersatz des – als nicht mehr steuerungsfähig angesehenen – materiellen Rechts⁵.

¹ Vgl. dazu ausführlich *Bohne*, in: Koch (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch, S. 181 ff. und *Holtzschneider*, S. 70 ff.; *Deckert*, ZRP 1995, S. 63 ff.; *Ipsen*, VVDStRL 48 (1990), S. 170, 190 ff., und die Diskussionsbeiträge von *Schuppert* (S. 274), *Schmidt-Aßmann* (S. 276 f.), *Wahl* (S. 292 f.) und *Steinberg* (S. 314 f.). Vgl. außerdem die einzelnen Beiträge in *Grimm* (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990.

² Zum staatlichen Entscheidungsverhalten in der Demokratie vgl. nur *Bohne*, in: Koch (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch, S. 184.

³ *Bohne*, in: Koch (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch, S. 183.

⁴ *Schmidt-Aßmann*, in: Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann, S. 7; *Schmitt Glaeser*, in: Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann, S. 40.

⁵ Vgl. *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 1983; *ders.*, Das Recht der Gesellschaft,

Verfahren sollen dabei ganz verschiedene Funktionen erfüllen. Erwartet wird nicht nur eine höhere Rationalität⁶ und Legitimation⁷ staatlicher Entscheidungen, sondern auch eine breitere Akzeptanz⁸. Verfahren sollen außerdem der Gemeinwohlkonkretisierung dienen⁹.

B. Steuerungsdefizite im Umwelt- und Technikrecht

I. Ist das Umweltrecht normierbar?

Gerade im Umweltrecht werden große Zweifel an der Kodifizierbarkeit vorgebracht. »Ist das Umweltrecht normierbar?« lautete der Titel des Leitaufsatzes in der ersten Ausgabe einer umweltrechtlichen Fachzeitschrift¹⁰. Bedenken werden insbesondere deshalb vorgebracht, weil sich gerade im Umwelt- und Technikrecht die sozialen, technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in einem ständigen Entwicklungsprozeß befinden. Aufgefangen werden könnten diese nur über die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, wobei unter-

insb. S. 338 ff. Grundlegend zur Theorie des reflexiven Rechts *Teubner*, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 1982, S. 13 ff.; *ders.*, Recht als autopoietisches System, 1989, *ders.*, in: Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, S. 115 ff.; *Teubner/Wilke*, in: Voigt (Hrsg.), Verrechtlichung, S. 46 ff.; *dies.*, in: ZfRSoz. 1984, S. 4 ff.; außerdem *Ladewig*, Postmoderne Rechtstheorie – Selbstreferenz, Selbstorganisation, Prozeduralisierung, 1992; *Maus*, KJ 1986, 390 ff.; kritisch dazu *Holtzschneider*, S. 74 ff. und *Nocke*, KJ 1986, 363 ff.

⁶ In diesem Sinne z.B. *Schmitt Glaeser*, in: Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann, S. 39, der von der *Idee* des Verwaltungsverfahrens als Garant für die inhaltliche Richtigkeit des Entscheidungsergebnisses spricht.

⁷ Der Begriff der Legitimation wird dabei häufig nicht im Sinne einer (verfassungs-)rechtlichen Grenzziehung verwendet, sondern allgemeiner auf konsens- und akzeptanzfördernde Wirkungen von repräsentativ und/oder pluralistisch ausgestalteten Verfahren bezogen. Durch eine offene und transparente Diskussion – so die Erwartung – würden durchschaubarere und in diesem Sinne demokratischere Entscheidungsstrukturen geschaffen. In diesem Sinn etwa *Denninger*, Verfassungsrechtliche Anforderungen, S. 35; vgl. auch *Wolf*, Der Stand der Technik, S. 426 ff.

⁸ *Pitschas*, Verwaltungsverantwortung und -verfahren, insbes. S. 266 f. und 317., S. 156 m.w.Nachw.; zur Bedeutung der Akzeptanz und zu ihrer Steigerung vgl. auch *Hill*, JZ 1988, 377 ff.; und *ders.*, DÖV 1994, 279 ff.; *Schmidt-Aßmann*, in: Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann, S. 9 ff.; *Jestaedt*, S. 135 f. m.w.Nachw.; vgl. auch BVerfGE 45, 297, 335, das Gericht betont, daß die Notwendigkeit des Gesprächs zwischen Verwaltung und Bürger dem grundgesetzlichen Verständnis der Stellung des Bürgers im Staat entspricht. Zur Partizipation an Verwaltungsentscheidungen vgl. auch *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1972), S. 179 ff.

⁹ Zum Gedanken der pluralistisch-differenziert-arbeitsteiligen Hervorbringung des Gemeinwohls vgl. nur *Isensee*, HdbStR III, § 57 Rdnr. 78 ff. und 88 ff.; *Kirchhof*, HdbStR III, § 59 Rdnr. 50 f., beide betonen insbesondere den prozeduralen Aspekt. Vgl. außerdem *Schmitt Glaeser*, in: Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann, S. 53 ff.

¹⁰ *Sendler*, UPR 1981, 1 ff.

schiedliche Auffassungen über das Maß der zulässigen Unbestimmtheit bestehen.

Sendler hat die Möglichkeiten des Gesetzgebers zur Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen folgendermaßen charakterisiert:

»Es wäre reine Utopie, von ihm zu erhoffen, er werde oder könne auch nur die Fülle von an zentraler Stelle verwendeten unbestimmten Begriffen des Umweltrechts – etwa den Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen, der erheblichen Nachteile und erheblichen Belästigungen, des Standes von Wissenschaft und Technik usw. – wirklich konkretisieren und für den Rechtsanwender meßbar machen. Dies – neben manch anderen Gründen – jedenfalls auch aus einem in der Materie liegenden Grund: Gerade im Umweltrecht kann die gesetzliche Umsetzung unbestimmter Begriffe in feste, meßbare Werte leicht in die Gefahr geraten, durch die schnelle Entwicklung von Wissenschaft und Technik überholt zu werden; man kann dem Gesetzgeber schwerlich anraten, in einem unwürdigen Hase- und Igelwettstreit je nach Erkenntnisstand der sich dauernd wandelnden technischen und wissenschaftlichen Entwicklung nachzujagen und sie nachzuvollziehen, um alsbald wieder von der Entwicklung überholt zu sein und das Spiel von neuem zu beginnen«¹¹.

Auch Rittstieg hält unbestimmte Rechtsbegriffe und die Festlegung umfangreicher Verordnungsermächtigungen für erforderlich, weist jedoch auf Grenzen hin¹². So dürften unbestimmte Rechtsbegriffe vom Gesetzgeber »nicht dazu mißbraucht werden, die Austragung politischer Zielkonflikte mit Hilfe dilatorischer Formelkompromisse zu umgehen und so einen parlamentarischen und gesellschaftlichen Konsens vorzuspiegeln«¹³. Auf diese Weise würde das Widerstandspotential nur von der Programmformulierungsebene auf die Vollzugsebene umgelenkt, die Einflußnahmen von Interessengruppen wesentlich stärker als das Parlament ausgesetzt sei. Aus rechtspolitischen Gründen fordert er deshalb eine präzise Umschreibung von Schutzziele, die Festschreibung von Prioritätsentscheidungen, die Herausstellung der maßgeblichen Abwägungskriterien unter Festlegung einer klaren Rangfolge anstelle unerfüllbarer verbaler Maximalforderungen. Festgeschrieben werden sollte insbesondere der Stellenwert, der ökonomischen Erwägungen zukommen solle. Die Konturen des Vorsorgebegriffes sollten klarer bestimmt werden, außerdem solle der Umfang subjektiver Klagerechte eindeutig festgelegt werden.

Ossenbühl will ebenfalls nicht auf unbestimmte Rechtsbegriffe verzichten, hält aber Konkretisierungen für angebracht: »Es wäre schon viel gewonnen, wenn der parlamentarische Gesetzgeber die Schutzziele und Sicherheitsstandards in genereller Form angemessen klar definieren würde«¹⁴. Dabei sollten insbesondere Prioritäten in der Abwägung zwischen Ökonomie und Ökologie gesetzt sowie Risiken und Sicherheitsstandards generell formuliert werden.

¹¹ UPR 1981, 1, 9 f.

¹² Rittstieg, S. 154 ff.

¹³ Rittstieg, S. 154.

¹⁴ Ossenbühl, DÖV 1982, 833, 839.

Wolf geht zwar davon aus, daß es notwendig ist, »die relevanten Gefahrenlagen und Schutzziele konturenschärfer zu zeichnen«, hält es aber für zweifelhaft, »ob dadurch eine generalisierbare Entscheidung über Zielkonflikte wie den zwischen Ökologie und Ökonomie getroffen werden kann«, solange auf die Festlegung quantitativer Umweltziele verzichtet wird¹⁵. Er bezeichnet jedoch die Möglichkeit, daß der Gesetzgeber für derartige Entscheidungen die politische Verantwortung übernimmt, als »eine der wenigen technizistischen Utopien, deren Realisation noch in weiter Ferne steht«¹⁶.

Auch Sendler, dessen oben angeführtes Hase- und Igel-Zitat häufig als Beleg für die Unmöglichkeit der Konkretisierung des materiellen Rechts angeführt wird¹⁷, wendet sich durchaus gegen ein Übermaß an Unbestimmtheit von gesetzlichen Bestimmungen¹⁸, indem er darauf hinweist, daß auch andere Generalklauseln im Laufe der Entwicklung immer mehr konkretisiert wurden. So wurde aus der polizeilichen Generalklausel des preußischen allgemeinen Landrechts das heutige ausdifferenzierte Polizeirecht entwickelt. Für Normierungsprobleme des Umweltrechts macht er den Umstand (mit-)verantwortlich, daß die vorhandenen Ermächtigungen zum Erlaß untergesetzlicher Normen zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe nicht ausgeübt werden¹⁹, obwohl eine Pflicht zum Erlaß von Regelungen bestehe, soweit ein Gesetz ohne Durchführungsverordnungen nicht praktikabel sei²⁰. Allerdings dürfte den Verordnungen nicht die Bewältigung der Kardinalprobleme überlassen bleiben, die im Gesetz nicht geklärt werden konnten, wie insbesondere die Frage der Kostentragung: »Es geht nicht an, wohlklingend und bekenntnishaft Gesetze zu formulieren, die etwa im Straßenrecht jedermann Schutz vor Lärm und Gestank zu verheißen scheinen, die Durchführung im einzelnen aber Rechtsverordnungen zu überlassen, denen es dann vorbehalten bleibt, die hehren Anforderungen des Gesetzes dem finanziell Tragbaren anzupassen und damit – praktisch durch gesetzesändernde Verordnung – zu reduzieren«²¹. Die Normkonkretisierungsaufgabe sieht er in erster Linie bei der Exekutive angesiedelt, da er einen »Appell an den Gesetzgeber, weniger Programmatisches und mehr Substantielles zu produzieren, auf nebulöse Generalklauseln zu verzichten und unmittelbar vollziehbare Konkretisierungen vorzunehmen«, zwar für berechtigt hält, jedoch befürchtet, daß ein solcher Appell »wenig fruchten«²² werde; es werde in erster

¹⁵ Wolf, Der Stand der Technik, S. 423 f.

¹⁶ Wolf, Der Stand der Technik, S. 422.

¹⁷ Vgl. nur Breuer, Gutachten B zum 59. Deutschen Juristentag, B 60.

¹⁸ UPR 1981, 1, 10.

¹⁹ Sendler, UPR 1981, 1, 10.

²⁰ BVerfGE 16, 332, 338.

²¹ Sendler, UPR 1981, 1, 10.

²² Sendler, UPR 1981, 1, 14.

Linie Aufgabe der Exekutive bleiben, durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften die Gesetze zu konkretisieren.

Nicht zuletzt im Rahmen der Debatte um die Schaffung eines Umweltgesetzbuches wurde immer wieder die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer derartigen Kodifikation aufgeworfen²³. Der Deutsche Juristentag hat sich 1992 in seiner Abteilung Umweltrecht mit der Schaffung eines Umweltgesetzbuches beschäftigt und in diesem Rahmen auch das Verhältnis von materiellem Recht und Verfahrensbestimmungen thematisiert. Der einer Kodifikation insgesamt recht reserviert gegenüberstehende Gutachter Breuer hält eine Erhöhung des Bestimmtheitsgrades der materiellen Regelungen für unrealistisch²⁴.

Der Gedanke einer Konkretisierung der materiell-rechtlichen Anforderungen im Rahmen eines Umweltgesetzbuches wurde auf dem Juristentag auch im Referat von Dolde aufgegriffen²⁵. Er hält »die Konkretisierung gesetzlicher Grobformeln und Generalklauseln« für »harmonisierungs- und regelungsbedürftig«. Dabei ging er besonders auf die Festlegung von Grenzwerten ein. Insoweit hielt er die Regelung von Risikoermittlung und Risikobewertung für unzureichend. Da das Umweltrecht bei der Planung, Zulassung und Verhinderung umweltrelevanter Handlungen ohne die Setzung von Umweltstandards nicht auskomme, müßten unter – nicht näher benannten – grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Aspekten Maßstäbe für eine nachvollziehbare Schutzgutdefinition und eine sachgerechte und nachvollziehbare Ermittlung und Bewertung der Gefährdung des Schutzgutes festgelegt werden. Geregelt werden sollten insbesondere die Schutzgutdefinition, die Sachverhaltsermittlung, die Gefährdungsabschätzung und die Risikobewertung. Dolde schlägt vor, diese materiell-rechtlichen Regelungen für Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Einzelfallentscheidungen einheitlich anzuwenden sowie ihre Einhaltung zur Voraussetzung der Rezeption der von Privaten erstellten technischen Regelwerke zu machen.

Auch Dolde ist jedoch der Auffassung, daß eine nähere Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe allein nicht ausreicht, sondern hält im Interesse der Transparenz und der Akzeptanz der Gesetzeskonkretisierung auch bei Vorgabe konkreterer materieller Entscheidungskriterien eine Ergänzung durch verfahrensrechtliche Bestimmungen für erforderlich. Neben Beteiligungsregelungen hält er im Interesse der Nachvollziehbarkeit der behördlichen Standardisierung

²³ Vgl. dazu ausführlich *Bohne*, in: Koch (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch*, S. 181 ff.

²⁴ Gutachten, B 59 ff.; Auch im Professorenentwurf des Umweltgesetzbuches-AT werden die Möglichkeiten, über eine Präzisierung des materiellen Rechts die Standardsetzung zu steuern, als begrenzt eingeschätzt, vgl. UGB-AT, Begründung zum Kapitel Rechtsetzung und Regelsetzung, §§ 145 ff., S. 465; ob sich materielle Kriterien für ein richtiges risk assessment bei Ungewißheit formulieren lassen, wird auch von *Salzwedel* ohne nähere Begründung bezweifelt, vgl. *NVwZ* 1987, 276, 279. Vgl. außerdem *Papier*, in: *Bitburger Gespräche* 1981, S. 96.

²⁵ N 40 ff.

Sachverzeichnis

- Acceptable daily intake s. Duldbare tägliche Aufnahmemenge
- Additive Wirkungen 43 f., 62 f., 73, 107, 133
- Administrative Procedure Act 201 f., 224 f.
- Advanced Notice of Proposed Rulemaking 204, 210, 216, 238 f.
- Agencies 198 f.
- s.a. Environmental Protection Agency
- Akzeptanz 15
- Allgemein anerkannte Regeln der Technik 52 f.
- Anhörung 13, 239 ff.
- Antizipiertes Sachverständigengutachten 41
- Arbeitsplatzrichtwerte, vorläufige (ARW) 93
- Arbeitsschutzrecht 83 ff., 89 f., 133 f., 136, 142, 209 ff., 273 ff.
- Arbeitsstoffe 239 ff.
- fruchtschädigende 83, 85 f., 91
- gefährliche 85 f., 274 f.
- krebserzeugende 83, 85 f.
- Atypischer Fall 26, 41, 131 ff.
- Auslöseschwelle 86, 92 f.
- Ausschuß für Gefahrstoffe 86 f., 93
- BAT-Werte 86, 91, 93, 237
- Begründungsanforderungen 11, 13, 217 ff., 238 f.
- Begründungspflichten 11, 13, 217 ff., 237 ff., 242 f., 255 f.
- Belästigung 32 f.
- Benzol 37, 45
- Beratender wissenschaftlicher Ausschuß für die Prüfung der Toxizität und Ökotoxizität chemischer Verbindungen 259, 268 f.
- Beratungsgremien 211 f., 231 ff., 254 ff.
- Aufgaben 185 ff., 231, 255
- Besetzung 190 f., 231, 239 ff., 244, 254 ff.
- Betroffenenbeteiligung 234 f., 239 ff.
- Einsetzung 231, 254 f.
- Expertenbeteiligung 232 ff., 254 ff.
- individueller Anspruch auf Beteiligung 235 ff.
- s.a. Sachverständigengremien
- Berufsfreiheit 121
- Beteiligung, Anspruch auf 216 ff., 235 f., 239 ff.
- Beurteilungsmaßstäbe des LAI 38, 160 ff.
- s.a. Länderausschuß für Immissionsschutz
- Beurteilungsspielraum 101, 156 ff.
- Beweislast 173
- Bewertungsfragen, Entscheidung von 192 ff.
- Bundes-Immissionsschutzgesetz 20 ff.
- untergesetzliche Ausgestaltung 35 ff.
- CEN 257 f.
- CENELEC 257 f.
- Chemikaliengesetz 83 ff.
- Clean Air Act 164, 201, 205 ff.
- Delegationsbedarf 154 ff.
- Delegationsbefugnis 154 ff.
- Demokratieprinzip 16, 185 ff.
- Deutsche Elektronische Kommission (DKE) 257
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) 42
- Deutsches Institut für Normung (DIN) 1 f., 51 ff., 187, 191, 237, 257
- Diät-Verordnung 75 f.
- Differenziert-objektiver Maßstab 22, 26 f., 29 f.
- Dokumentationspflichten 13, 206, 237 f.
- Dosisgrenzwerte 77
- Duldbare tägliche Aufnahmemenge (DTA) 61, 63, 68 f.
- Durchschnittsmaßstab 35, 134 ff.
- Dynamischer Grundrechtsschutz 156 ff.
- EG-Rechtsetzung 164 f., 253 ff.
- EG-Vertrag 250 ff., 261 ff., 266 f., 273 f., 289 ff.

- Eigentumsfreiheit 121
 Eingriffsschwelle 111 ff., 151 ff., 159 ff., 171 ff.
 Emissionswerte 39 ff., 50, 207 ff., 266
 Empfehlungen 78
 Environmental Protection Agency (EPA) 198 f., 205, 207 ff., 221, 227
 Epidemiologische Untersuchungen 1 f., 44 ff., 109 ff.
 Estimated daily intake (EDI) 72
 Estimated maximum daily intake (EMDI) 71 f.
 Europäische Normungsorganisationen 257 f.
 – s.a. CEN und CENELEC
 Europarecht 250 ff.
 Expertenbeteiligung 232 ff.
- Fachfragen, Entscheidung von 190 ff., 232 ff.
 Federal Advisory Committee Act (FACA) 203, 226
 Federal Food, Drug and Cosmetic Act (FFDCA) 222 f.
 Fluglärm 100, 105 f., 126, 135
- Gefährdungsabschätzung 44 ff., 61 ff., 71 ff., 79 ff., 89 ff., 164 ff., 207 ff., 267 ff.
 Gefahr 32, 112, 162 f., 166 ff.
 Gefahrenabwehr 32, 111 ff., 162 f.
 GefahrstoffVO 85 ff.
 Gemeinschaftsgrundrechte 284 ff.
 Gemeinwohl 14, 16 f., 193
 Gemeinwohlrichtigkeit 14, 16
 Generalklausel, polizeirechtliche 32 f.
 Gentechnikrecht 234 f.
 Gesetzesvorbehalt 13, 148 ff., 244 f.
 Gesundheit
 – als Schutzgut des Polizeirechts 33 ff.
 – Schutz der Gesundheit 96 f., 109 ff., 250 ff., 261 ff.
 Gewaltenteilung 156 ff.
 Grenzwerte 146
 – Begriff 11
 – Konventionscharakter 12, 153 f.
 – Grenzwertfindung 2, 12 ff., 36, 61 f., 129 ff., 167, 175, 185 ff., 197 ff., 205 ff., 231 ff., 250 ff.
 Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit 103 f., 237 ff., 286 f.
 Grundrechtsschutz
 – Berufsfreiheit 121
 – Eigentumsfreiheit 121
 – durch Verfahren 182 ff., 229, 230 ff.
 – Dynamisierung 155 ff.
 – konkurrierende Grundrechte 120 f., 239
 – Verhältnis des europäischen und des bundesdeutschen Grundrechtsschutzes 287 ff.
 Grundrechtsträger 103 f., 234 f.
- Handlungsalternativen 14
 Härteklauseln 144 f.
 Höchstwerte 270 f.
- Immissionsschutzrecht
 – öffentliches 28 f., 40, 142 ff., 265
 – privates 27 ff.
 Immissionswerte 23 f., 39 ff., 51, 265
 Individualrisiko 127 f., 162
 Information 141
 Interessen, öffentliche 120 f.
 Interessengruppenbeteiligung 8, 13, 52 f., 87 ff., 94, 193, 206, 210, 224 ff., 227, 231 f., 234 ff., 239 ff., 254 ff.
- Kanzerogene Stoffe 36 f., 42, 83
 – s.a. Krebs erzeugende Stoffe
 Kollektivrisiko 127 f., 162
 Kombinationswirkung 36, 62 f., 73, 107
 Kommission 182, 253 ff.
 Kompetenzvorbehalte im EG-Recht 250 ff., 276 ff., 280 f.
 Krankheitsdisposition 34
 Krebs erzeugende Stoffe 36 f., 42, 83, 145, 159 ff.
 Kriteriendokumente 275
- Länderausschuß für Immissionsschutz (LAI) 37 f., 44 ff., 49 f., 159 ff.
- Leben
 – als Schutzgut des Polizeirechts 33 ff.
 – s.a. Schutzgut Leben
 Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG) 55 ff., 280 f.
 Lebensmittelrecht der EG 266 ff., 277
 Lederspray 59 f., 117 f.
 Legitimation, demokratische 6, 185 ff.
 Lösungsmittel 94, 272
 Luftschadstoffe, krebserzeugende 1 f., 37 ff., 44 ff., 159 ff.
 Luftverschmutzung 1 f., 23 ff., 37 ff., 45 ff., 208 f., 265 f.
- Machbarkeit
 – finanzielle 15 f., 126 f., 266
 – technische 15 f., 125 f., 273

- MAK-Kommission 88 f., 91, 94, 237
 MAK-Werte 86, 89 ff., 93 ff., 237
 Mehrfachbelastungen 62 f.
 MIK-Werte 53 f.
 Minderheitsvotum 238
 Muttermilch, Belastung 65, 79 ff., 141, 179
- Nachbarrecht
 – öffentliches 28 f.
 – privates 27 ff.
 Negotiated Rulemaking Act 203, 220, 224 ff.
 Nisin 278
 No Observable Effect Level (NOEL) 61
 Normungsgremien 51 ff., 257 f.
 Normkonkretisierung 3, 7 ff.
- objektiver Maßstab 22, 26 f., 29 f.
 – s.a. differenziert-objektiver Maßstab
 Occupational Safety and Health Act (OSHA) 201, 209 ff.
 Occupational Safety and Health Agency (OSHA) 212, 214 f.
 Office of Management and Budget (OMB) 204, 219 ff.
- Parlamentsvorbehalt 149 f., 154 ff., 159 ff.
 PCP-Verbotsverordnung 263 f.
 Pentachlorphenol (PCP) 54, 263 f.
 Pestizide 74
 Pestizidgrenzwerte 70 ff., 267 ff.
 pluralistische Gremienbesetzung 13, 233 f.
 Polizeirecht, Maßstäbe 32 ff.
 polizeirechtliche Generalklausel 32 f.
 Polychlorierte Biphenyle (PCB) 54, 65 f., 84
 Polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAH) 45
 Propionsäure 259 f.
 Prozedurales Recht
 – s. Recht, prozedurales
 Publizität der staatlichen Entscheidungsfindung 12 ff., 204, 206, 210, 225, 237 ff., 258
- Rauchen 38 f.
 Recht
 – materielles 6, 9, 178 ff.
 – prozedurales 6, 15 f., 178 ff., 199 ff., 230 ff.
 Rechtsschutz 100 ff., 238 f., 242 f., 246 f.
 Rechtsstaatsprinzip 14, 185 ff.
 Rechtsverordnung 9 f., 35 f., 39 ff., 64 ff., 83 f.
- Regulatory Impact Analysis 204, 219
 Restrisiko 41, 116 f.
 Richtlinien der EG 265 ff.
 Richtwerte 66 ff.
 Risikobewertung 164 ff., 166 ff.
 Risikogruppen 23, 31, 33 f., 41, 59 f., 63 f., 76, 78, 136 ff., 275
 Risikoobergrenze 164
 Risikopotential 23
 Rückstände 64, 69 ff., 269 ff.
 Rückstands-HöchstmengenVO 70 ff.
 Rulemaking
 – formal rulemaking 202
 – hybrid rulemaking 202 f.
 – informal rulemaking 201 f.
- Sachverständigengremien 2, 12, 41, 51 ff., 67, 185 ff., 189 ff., 211 f., 231 ff., 254 ff.
 – s.a. VDI, DIN, MAK-Kommission, CEN, CENELLEC
 – s.a. Beratungsgremien
 Schadstoff-HöchstmengenVO 65 f.
 Schutz empfindlicher Personengruppen 26 f., 31, 33 f., 41, 59 f., 63 f., 76, 78, 131, 222 f., 228, 238 ff., 259, 275
 Schutzgut Leben und körperliche Unversehrtheit 33 ff., 103 ff., 130 f., 286 f.
 Schutzgutdefinition 10, 21, 261
 Schutzniveau 2, 172, 257 f., 261 ff., 275, 277, 285 ff.
 Schutzpflicht 25, 100 ff., 109 ff., 148 ff., 244
 Schwangerschaft 75 f., 79 ff., 84 f., 91, 141
 Schwefeldioxid 24 f., 265 f.
 Selbsthilfemöglichkeiten 123
 Selbstverursachung 121 f.
 Sicherheitsfaktor 61 ff., 208 f., 212, 258
 Sozialadäquanz 120
 Stand der Technik 52 f., 125 f., 194, 266
 Standardisierung 207 ff.
 Steuerungsdefizite 7 ff., 178
 Steuerungsfähigkeit des Rechts 6 f., 158 f., 178 ff.
 Stickstoffdioxid 24 f.
 Stoffgemische 94 f.
 Strafrecht, Verantwortlichkeit 59, 117 ff.
 Strafverfolgung 59, 85
 Strahlenschutz 77 ff.
 Subjektive Rechte 8 f., 100 ff., 111, 170, 189, 230, 250 ff., 284 ff.
 Subsidiaritätsprinzip 251, 291
 Summationsschäden 35, 43 f., 90, 131 ff., 268 f.
 Summengrenzwerte 73, 94 f., 96, 268 f.

- Synergistische Wirkungen 43 f., 73, 96, 107, 265
- TA Luft 20, 23 f., 36, 38 ff., 42 f.
- Technische Regeln für Gefahrstoffe (TRGS) 89, 92 f., 94 f.
- Technische Richtkonzentration (TRK) 86, 92
- Theoretical Maximum Daily Intake (TMDI) 71
- Tierversuch 61 ff.
- Transparenz der staatlichen Entscheidungsfindung 10 ff., 204, 206, 210, 258
- der Entscheidungsfindung der EG 253 f., 256
- Trinkwasserrichtlinie 267 ff.
- TRK-Werte 92
- Typisierung 129 ff.
- benachteiligende 134 ff.
 - besondere Empfindlichkeiten Einzelner 138 ff.
 - bevorzugende 134 ff.
 - Härteklauseln 144 f.
 - Praktikabilität 136
 - Risikogruppen 136 f.
 - zeitliche Differenzierungen 145 f.
- Umwelteinwirkungen, schädliche 21 ff.
- Umweltgesetzbuch 10
- allgemeiner Teil 166 ff., 174, 194, 238 ff.
 - besonderer Teil 168
- Umweltmedizin 109 ff.
- Umweltministerkonferenz 37, 50
- Unbestimmte Rechtsbegriffe 7 ff., 51, 151 f., 154 ff.
- Unsicherheitsfaktor 268
- Untergesetzliche Regelungen 35 ff.
- USA, Grenzwertfestlegung 205 ff.
- Verein Deutscher Ingenieure (VDI) 51 ff., 237
- Verantwortlichkeit, strafrechtliche 117 ff.
- Verhältnismäßigkeitsprinzip 277 ff.
- Veröffentlichung von Regelungsvorschlägen 225, 237 ff., 241
- Verunreinigungen 64 ff., 272 f.
- Verwaltungsvorschrift 39 ff., 241 ff.
- Verwaltungsvorschrift, normkonkretisierende 41, 157
- Vinchozolin 278
- Vinylchlorid 84
- Vollzugstauglichkeit 15
- Vorbehalt des Gesetzes
s. Gesetzesvorbehalt
- Vorsorge 40, 111 ff., 162 f., 166 ff.
- Weisungsfreier Raum 189 f.
- Wertungen 101 f.
- Wesentlichkeitsgrundsatz 13, 148 ff.
- World Health Organisation (WHO) 21, 68, 258 f.
- Zentrale Erfassungs- und Bewertungsstelle für Umweltchemikalien (ZEBS) 73 ff.
- Zielkonflikte 15 f.
- Zivilisationsrisiko, allgemeines 84
- Zusatzstoffe 259 f., 278 ff.