

Martin Pestalozzi

Der demokratische Rechtsstaat in der Risikogesellschaft

Die Risikogesellschaft - unser aktuelles Umfeld

Die Entwicklung von der Agrargesellschaft zur heutigen Industriegesellschaft beruhte auf dem allgemeinen Konsens, technischer Fortschritt sei mit sozialem Fortschritt gleichzusetzen. Negative Folgen dieses technischen Fortschritts wurden während Jahrzehnten zwar durchaus wahrgenommen und im Nachhinein auch zu korrigieren oder zu mildern versucht. Der Fortschrittsglaube selbst blieb jedoch lange Zeit unangetastet.

Der Zivilrechtler KARL OFTINGER war 1961 noch ein Rufer in der Wüste, als er feststellte, die technische Entwicklung habe gleichzeitig zu einer Allgegenwart der Gefahren und einer Grösse derselben geführt, die ein schlechthin neues Faktum darstelle. Erst mit den von Meadows 1972 publizierten Erkenntnissen über die Grenzen des Wachstums und mit dem 1980 erschienenen Bericht „Global 2000“ an den Präsidenten der USA wuchs die Sensibilität für ökologische Zusammenhänge und Phänomene wie Waldsterben, Treibhauseffekt und Ozonloch. Nun wurden auch „Ereignisse“ wie Seveso, Harrisburg, Bhopal, Tschernobyl und Schweizerhalle nicht mehr länger als blosse Betriebsunfälle zufolge menschlichen Einzelversagens wahrgenommen, sondern mehr und mehr als das, was sie wirklich sind: Die jederzeit und überall mögliche Realisierung allgegenwärtiger Risiken unserer modernen Zivilisation.

Heute wissen wir recht genau, dass z. B. unsere vor allem auf dem Privatauto aufbauende Mobilität jährlich rund tausend Tote und Zehntausende von Verletzten zur Folge hat und dass die damit verbundene Luftverschmutzung - insbesondere bei Kindern und Asthmatikern - Atemwegkrankungen begünstigt, ja sogar die Gesundheit akut beeinträchtigen kann. Wir wissen weiter, dass bei einem trotz kleinster Wahrscheinlichkeit schon morgen möglichen Grossunfall in einem Atomkraftwerk Tausende von Toten, Zehntausende von Krebskranken und Hunderttausende zu Evakuierende zu erwarten sind, und wir wissen auch, dass wir mit dem bereits seit Jahren laufenden Betrieb der Atomkraftwerke unseren Kindern und Kindeskindern die bis heute nicht gelösten Probleme des noch während Jahrhunderten und Jahrtausenden strahlenden Atom Mülls hinterlassen. Schliesslich wissen wir, dass die schleichende Chemisierung unserer Umwelt für die Zunahme der Krebstodesfälle mitverantwortlich ist und dass wir bei grösseren Chemieunfällen Tote, Verletzte, Kranke und Naturzerstörungen grossen Ausmasses hinnehmen müssen.

Dies alles und noch viel mehr wissen wir. Und dennoch geschieht es weiterhin mit nach oben zeigenden Wachstumskurven. Viele sind zwar nicht mehr bereit, einfach hinzunehmen, dass es weiterhin geschieht. Bürgerproteste mit ökologischer Motivation sind an der Tagesordnung. Das Fortschrittsvertrauen ist verlorengegangen. Trotzdem: „Man kann zum Fortschritt zwar nein sagen, aber das ändert nichts an seinem Vollzug“ (ULRICH BECK). Aber: Leben wir nicht in einem demokratischen Rechtsstaat, dessen Spielregeln sich auch der Fortschritt unterzuordnen hat?

Die Theorie des demokratischen Rechtsstaates

Neben der in der politischen Diskussion immer wieder betonten formalen Seite des Rechtsstaates, der Rechtssicherheit, gehören zur modernen Rechtsstaatsidee durchaus auch inhaltliche Prinzipien wie Demokratie, Liberalität, Sozialität und damit insgesamt Gerechtigkeit. Das Demokratieprinzip basiert auf dem Mehrheitsprinzip und kommt nicht ohne dessen Anerkennung aus, allerdings mit einer wesentlichen Einschränkung: Auch die Mehrheit ist an Werte und Grundsätze gebunden, die nicht verfügbar sind und dem Volkesentscheid Grenzen setzen. Die Freiheitsrechte, die Rechtsgleichheit, das Willkürverbot und andere Verfassungsgrundsätze bilden Eckpfeiler rechtsstaatlichen Staatshandelns. Man spricht hier auch von den materiellen Schranken der Verfassungsrevision. Der Souverän kann mittels Mehrheitsentscheids diese Schranken zwar sprengen und solche Eckpfeiler beseitigen, er darf dies aber nicht. Tut er es trotzdem, so wird aus dem Rechtsstaat ein Unrechtsstaat. Der moderne abendländische Rechtsstaat basiert deshalb auf übergeordneten, als unverbrüchlich empfundenen ethisch-moralischen Normen, einem Naturrecht christlicher Tradition. Diese theoretische Konzeption hat entscheidenden Einfluss auf den rechtstheoretischen Schutz von Leben und Gesundheit im demokratischen Rechtsstaat.

Die Schweizerische Bundesverfassung enthält zwar keine ausdrückliche Vorschrift, die das Recht auf Leben und Gesundheit gewährleistet. Ein solches verfassungsmässiges Grundrecht ist jedoch als ungeschriebener Rechtssatz ausdrücklich anerkannt. Dabei fasst die bundesgerichtliche Rechtsprechung den Begriff Gesundheit weit, indem sie ihm nicht nur körperliche Integrität, sondern auch körperliches und seelisches Wohlbefinden in einem weiten Sinne zuordnet. Es gehört dazu auch, ohne Angst vor Verletzung dieses Rechts zu leben. Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung erträgt das Recht auf Leben keinerlei Beschränkungen; Eingriffe sind verfassungsmässig ausgeschlossen. Der Schutz der Gesundheit ist grundsätzlich ebenfalls umfassend; Eingriffe dürfen den Wesenskern dieses Grundrechts nicht verletzen. Das Recht auf Leben und Gesundheit wird als derart zentraler Wert unserer Rechtsordnung aufgefasst, dass er in allen Bereichen zum Ausdruck kommen muss. Dementsprechend steht im Dienste dieser Schutzfunktion ein ganzes Dispositiv vielfältiger Gesetzesbestimmungen auf allen Rechtsgebieten (z. B. verwaltungsrechtlicher Lebens- und Gesundheitsschutz, privatrechtlicher Persönlichkeitsschutz und Immissionsschutz, strafrechtlicher Schutz von Leben und Gesundheit). Diese Vorschriften zeugen vom Grundsatz einer aktiven Schutzverpflichtung des Staates; dieser hat sich also nicht nur Eingriffen in diese Rechtsgüter zu enthalten, sondern muss sich auch aktiv schützend und fördernd dafür einsetzen. Ausnahmen vom absoluten Schutz des Lebens und des Wesenskerns der Gesundheit gibt es höchstens dort, wo diese Rechtsgüter unter sich unmittelbar in Konflikt geraten, insbesondere bei Notwehr und Notstand.

Der überwiegende Teil der Rechtslehre bringt das eindeutige Primat der Rechtsgüter Leben und Gesundheit, insbesondere im Verhältnis zu technischen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen, klar zum Ausdruck. Danach ist es unzulässig, im Rahmen der Entscheidungsprozesse von Rechtsetzung und Rechtsanwendung diese Rechtsgüter mit den erwähnten Interessen auf eine Ebene zu stellen, weil die Hierarchie der Werte in dieser Beziehung unumstösslich ist.

Auch der Umweltschutzartikel, seit 1971 in der Bundesverfassung, bestätigt diesen Vorrang immaterieller Werte. Der Bundesrat hat bereits 1974 ausdrücklich bekräftigt, dass der Umweltschutz mit diesem Verfassungsartikel zu einem „Grundpfeiler schweizerischer Rechtsordnung“ geworden sei.

Vom realen Umgang des Rechts mit den Risiken

Statt des theoretischen Primats des Rechts über die Technik herrscht in der Rechtspraxis die „normative Kraft des Faktischen“. KARL OFTINGER, von dem dieser Ausdruck stammt, führte dies schon 1961 auf die verfehlt Dominanz des technischen Denkens zurück. Diesem technischen Denken fehlt der Blick für weite Zeiträume; es ist vordergründig und missachtet ungünstige Nebenwirkungen; der Zweck diktiert und legitimiert das Mittel; das technische Zweckdenken ist geneigt, alles als Objekt des Machens zu betrachten, Können und Dürfen zu identifizieren. Dieses auch unter Juristen verbreitete technisch-materielle Denken hat zur Folge, dass rechtlichen Wertentscheidungen aus dem Weg gegangen wird: Statt an der ethischen Richtigkeit wird ein Vorhaben an der technischen Zweckmässigkeit und Machbarkeit gemessen. Der Zweck dürfte aber gerade nicht das Mittel legitimieren: Ist das Mittel unstatthaft, muss auf das Ziel verzichtet werden oder es sind andere Mittel einzusetzen.

Die sogenannt friedliche Nutzung der Atomenergie ist dafür ein illustratives Beispiel: Das Atomgesetz verlangt die Verweigerung von Bewilligungen, wenn dies zum Schutz von Menschen, fremden Sachen oder wichtigen Rechtsgütern notwendig ist. „Der schweizerische Gesetzgeber will also nicht schlechthin die Kernenergie, sondern er will die Kernenergie, sofern sie mit den im Atomgesetz genannten Anliegen vereinbar ist, wobei er zu sagen vergass, welchen Grad an Sicherheit er verlangt“ (HANSJÖRG SEILER).

Solche Lückenhaftigkeit führt dazu, dass allgemeine Rechtsgrundsätze mangels genügender Konkretisierung nicht oder zumindest nicht genügend streng angewendet werden. Grosstechnologischen Sachverhalten wie der Kernenergie „eignet technokratische und potentiell rechtsstaatsfeindliche Ausstrahlungskraft. ... Dass im Bereich Atomenergie in der Vergangenheit in mehreren Fällen von Bundesbehörden rechtsstaatliche Grundsätze verletzt wurden, ist nicht Zufall“ (HANSJÖRG SEILER). So wurde z. B. mit der Produktion von radioaktiven Abfällen begonnen, bevor man auch nur eine ungefähre Ahnung von der Dimension des Atommüllproblems hatte. Jahrelang wurde dann das Problem in offiziellen Verlautbarungen bagatellisiert. Als der Druck der öffentlichen Meinung zu gross wurde, auferlegten die Behörden den Betreibern der Atomkraftwerke als Bedingung für den Weiterbetrieb, bis Ende 1985 ein Projekt vorzulegen, welches für die Entsorgung „Gewähr“ bietet; Nichterfüllung der Bedingung sollte das Dahinfallen der Betriebsbewilligung für die laufenden Atomkraftwerke zur Folge haben. Schon früh war absehbar, dass diese Frist nicht eingehalten werden kann. So wurden zuerst die Anforderungen an die „Gewähr“ verwässert, und als das nicht reichte, verlängerte der Bundesrat im September 1985 die gesetzte Frist. Schliesslich wurde 1987 die erwähnte Bedingung dahingehend uminterpretiert, dass ein Entzug der Bewilligungen erst

erfolgen soll, wenn sicher gezeigt werden könnte, dass die Endlagerung der Abfälle „unmöglich“ sei. „Ob schon ‚Gewähr‘ also ‚noch nicht‘ erbracht ist, wird sie demnach faktisch so lange für erbracht gelten, als nicht erwiesen ist, dass sie nicht erbracht werden kann“ (MARCOS BUSER). Der Rechtsstaat hat vor den technischen und wirtschaftlichen Sachzwängen kapituliert.

Doch nicht nur der Rechtsstaat versagt in diesem Bereich, es versagt auch die Demokratie: Unter dem Druck des Slogans „Ohne Strom kein Lohn“ wurden Volksinitiativen gegen Atomkraftwerke abgelehnt. Oder die Stimmbürger von Würenlingen stimmten einem atomaren Zwischenlager zu, weil der Gemeinde Steuereinnahmen und sogenannte „Ausgleichszahlungen“ von insgesamt nahezu einer Million Franken pro Jahr versprochen wurden - die kritische „Wochezeitung“ sprach von einem „Lehrstück der Bestechung“. Kollektive Korruption einer wachstums- und energiesüchtigen Gesellschaft muss wohl diagnostiziert werden: Unter dem Stichwort der Wohlstandsvermehrung oder -erhaltung und der Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen wurden und werden laufend neue Sachzwänge geschaffen, die den Staat in eine „mehrfache Nachträglichkeit entlassen“, wie ULRICH BECK es treffend formuliert und analysiert: Die Wirtschaft ist gegenüber dem Staat in einem doppelten Vorteil, indem sie autonom über die Investitionen entscheidet und das Monopol des Technologieeinsatzes besitzt. So rennt der Staat der technologischen Entwicklung hinterher, über die anderswo entschieden wird. MARTIN JAENICKE beschreibt die Situation so: „Industriell erzeugte Probleme der Gegenwart, basierend auf Investitionsentscheidungen von gestern und den technologischen Investitionen von vorgestern, werden bestenfalls morgen auf Gegenmassnahmen treffen, die eventuell übermorgen wirksam werden.“ Nach Ulrich BECK wird deshalb die Politik auf die Legitimation von Folgen spezialisiert, die sie weder verursacht hat noch vermeiden kann. In diesem Sinne sei Fortschritt „die programmlose abstimmungsfreie Dauergesellschaftsveränderung ins Unbekannte“. Über weite Strecken tut der Gesetzgeber bloss noch so, als ob er wirklich Entscheidungen trafe, während er sich tatsächlich bloss bemüht, Pelze zu waschen, ohne sie wirklich nass zu machen. In letzter Zeit häufen sich gerade in unserem National- und Ständerat Sonderdebatten über brennende Probleme unserer Zeit, denen trotz verbal geäusselter Betroffenheit schon kurze Zeit später keinerlei der Problemlage auch nur einigermaßen adäquate Beschlüsse folgen, was ein Parlamentarier einmal treffend so umschrieb: „Jetzt debattieren sie wieder so lange, bis sie meinen, sie hätten tatsächlich etwas getan.“

Dieses „Staatsversagen“ (MARTIN JAENICKE) wird von einer allzu willfährigen Rechtswissenschaft und Gerichtspraxis noch gefördert: Aus der Erkenntnis, dass ein sehr wesentlicher Teil moderner Technologie aufgrund der Rechtstheorie ethisch nicht legitimierbar ist, und aus der weiteren Erkenntnis, dass diese moderne Technologie trotzdem entstehen konnte und besteht, sind immer wieder Juristen der Versuchung erlegen, diese Entwicklung auch juristisch zu rechtfertigen, statt anzuerkennen, dass sich die Menschheit diesbezüglich in die „Hybris“ (Selbstüberhebung) begeben hat, von der sie sich zwar nicht plötzlich und radikal trennen kann, deren Ausmass und Intensität jedoch aufgrund der christlich-ethischen Verpflichtung stetig zu verringern wäre (PETER SALADIN).

Erlaubtes Risiko?

Ein Beispiel für solch problematische Rechtfertigungsversuche ist die sogenannte „Lehre vom erlaubten Risiko“: Zwar sind direkte Verletzungen von Leben und Gesundheit absolut verpönt, deren blosser Gefährdung - und damit die Inkaufnahme von „ungewollten“ Verletzungen - wird jedoch oft als „sozialadäquat“ toleriert, als sogenannt „erlaubtes Risiko“. Ausdrücklich wird verlangt, dass, wo beispielsweise eine wertvolle Tätigkeit zu Erwerbszwecken durchgeführt wird, nicht Sicherheitsmassnahmen von derart hohen Kosten verlangt werden dürften, die jeden wirtschaftlichen Profit verunmöglichen. Die „Lehre vom erlaubten Risiko“ erweist sich damit als Ideologie zur Rechtfertigung der Bevorzugung materieller Überlegungen gegenüber den ethischen Werten; einer seriösen Wertabwägung wird ausgewichen.

Praktisch wohl eine der wichtigsten Manifestationen der „Lehre vom erlaubten Risiko“ ist die Festsetzung von Belastungsgrenzwerten. Dabei wird in der Regel auf die Belastbarkeit von „Standard-Menschen“ abgestellt, während empfindlichere Minderheiten, wie z. B. alte Menschen, Kranke, Säuglinge usw., als sogenannte „Risikogruppen“ oft ausser Betracht fallen. Statistisch zu erwartende, aber im konkreten Einzelfall nicht als damit im Zusammenhang stehend beweisbare Gesundheitsschäden bei diesen empfindlicheren Bevölkerungsgruppen werden bewusst in Kauf genommen. Der „Biozid-Report Schweiz“ hält dazu fest: „Wirtschaftlichkeitsüberlegungen haben oft die Absenkung der Grenzwerte auf das wissenschaftlich begründbare Mass verhindert oder verzögert, weil dadurch die Anwendung eines Stoffes unmöglich geworden wäre oder hohe Sicherheitsaufwendungen und -investitionen hätten getätigt werden müssen.“

Eine wichtige Differenzierung der Risikofrage wird immer wieder ausser Acht gelassen, obwohl sie durchaus banal ist: Es ist ein entscheidender Unterschied, ob sich jemand selber einem Risiko aussetzt,

oder jemand anderem (allenfalls unter Einschluss seiner selbst) irgendwelche Risiken zumutet. Diesen Umstand verkennt, wer bei Standortdiskussionen für gefährliche Anlagen an die nationale Solidarität appelliert und abschätzig von „Betroffenheitsdemokratie“ spricht. Wenn sich Risiken verwirklichen, sind die damit verbundenen Schäden oft irreversibel. Politische oder juristische Niederlagen, welche die Zumutung solcher Risiken für einzelne Nachbarn, Gemeinden oder gar Regionen zur Folge haben, können also nicht mit dem blossen Hinweis auf die Notwendigkeit der Einhaltung demokratischer und formalrechtlicher Spielregeln ad acta gelegt werden. Für die Betroffenen sind sie häufig existenziell und stehen damit in Widerspruch zu ihren Grundrechten.

In solchen Fällen wird die Frage des Widerstandsrechts aktuell, weil rechtsstaatliches Recht Anspruch auf Befolgung nur so lange erheben kann, als es sich an letzten Rechtswerten ausrichtet. Neben legalen Widerstandsformen ist ein eigentliches Widerstandsrecht in der Rechtstheorie unter folgenden drei (kumulativen) Voraussetzungen als legitim anerkannt: Es muss sich um Fälle schwerwiegender und eindeutiger bzw. offenkundiger Ungerechtigkeit handeln; es müssen alle Möglichkeiten aussichtsreicher legaler Einflussnahme erschöpft sein, und es muss der Widerstand verhältnismässig, d. h. zwecktauglich und zweckangemessen sein.

Vollzugsprobleme

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass heute bereits eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen mit einer relativ hohen Regelungsdichte existiert, welche einen wesentlich konsequenteren Vollzug erlauben würden, als er tatsächlich stattfindet. Zu denken ist insbesondere an die bereits existierende Naturschutz-, Umweltschutz- und Arbeitsgesetzgebung. In diesen Bereichen herrscht vielerorts Vollzugsnotstand. Die Erfahrungen zeigen, dass neue gesetzliche Vorschriften Gefahr laufen, toter Buchstabe zu bleiben, solange die Bereitschaft fehlt, gleichzeitig auch für den Aufbau des dafür notwendigen Vollzugsapparates zu sorgen. Im Staatskalender füllen die Namen der Beamten des Eidgenössischen Militärdepartements über 70 Seiten, während die Namen der für Natur- und Umweltschutz zuständigen Beamten des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) auf nicht ganz 8 Seiten Platz finden. Die Forderung nach einem Personalstopp in der Verwaltung erweist sich auf diesem Hintergrund als ideologisches Postulat zur Zementierung bestehender Strukturen, welche das uferlose Weiterwuchern der Wachstumsgesellschaft sichern. Unabhängig davon wird der Vollzugsapparat jedoch immer eine beschränkte Kapazität haben, was von jedem Vollzugsbeamten täglich die Setzung von Prioritäten verlangt. Im Verwaltungsalltag ist dabei oft die sogenannte „Erledigungsmaxime“ massgebend: Welcher Fall lässt sich innert nützlicher Frist ohne allzu grossen Aufwand erledigen? Wer täglich mehrere kleine Fälle erledigt, gilt als „erfolgreicher“ als derjenige, der monatelang (und vielleicht erst noch vergeblich) „grosse Fische“ zu fangen versucht. Konsequenz: Der Volksmund wird bestätigt, wenn er meint, die Kleinen hänge man und die Grossen lasse man laufen.

Ein Beispiel illustriert diesen Befund: Auch drei Jahre nach der Katastrophe von Schweizerhalle ist unklar, ob je einer der Verantwortlichen der Firma Sandoz deswegen vor Gericht gestellt wird; nicht einmal der wohl augenfälligste Tatbestand, die Tierquälerei an rund zweieinhalb Millionen Fischen, wurde bisher geahndet, obwohl das Tierschutzgesetz diesbezüglich sogar eine Spezialvorschrift für die Anwendung auf juristische Personen enthält. Mit unerbitterlicher Präzision haben jedoch die Mühlen der Justiz bereits am untauglichen Objekt gemahlen: Ein Filmregisseur und ein Fernsehredaktor wurden wegen Verstosses gegen das Tierschutzgesetz gebüsst, weil sie dem Fernsehpublikum mit dem vorsätzlich herbeigeführten Tod einer einzigen Aesche drastisch vor Augen führen wollten, wie im Rhein bei der Katastrophe von Schweizerhalle Millionen von Fischen an den ins Wasser geschwemmten Chemiegiften verendeten. Rechtsstaatlichkeit erweist sich unter solchen Umständen immer weniger als eine Frage der blossen Gerechtigkeit im Einzelfall. Echte Rechtsstaatlichkeit umfasst viel weitergehende Fragen: Welche Gesetze werden geschaffen und welche nicht? Wo werden dazu detaillierte Ausführungsvorschriften erlassen und wo nicht? Welche Mittel werden für welche Formen des Vollzugs eingesetzt und welche nicht? Welche Interessen stehen hinter den gesetzten Prioritäten?

Gibt es Alternativen?

Die aufgezeigten Probleme sind einerseits auf Denkfehler und auf Systemfehler, andererseits aber auch auf Rechts- und Machtmissbrauch zurückzuführen. Der Rechtsstaat ist immer nur dort und so stark, wo und wieweit der Wille besteht, ihn umfassend zu respektieren. Er darf dabei nicht länger den Strukturkonservativen als Kampfbegriff zur Aufrechterhaltung von Friedhofsruhe überlassen werden, sondern es gilt, ihn

endlich im Kampf für die ethischen Grundwerte einzusetzen. Wenn Demokratie und Rechtsstaat eine Chance haben sollen, kann es bei politischen Auseinandersetzungen nicht mehr um bloße Machtumverteilung gehen, sondern es muss auf einen allgemeinen Machtabbau hingearbeitet werden. Wer über Milliardeninvestitionen entscheidet, hat Macht. Demokratisch kontrolliert wird und demokratisch kontrollierbar ist davon nur ein ganz kleiner Teil. Komplexe technische Systeme bewirken die Macht der Experten und die Ohnmacht der Laien, seien sie nun demokratisch abstimmende Bürger oder rechtsstaatlich vollziehende Beamte. Der Einsatz gegen grosstechnologische Anlagen ist deshalb grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung.

Zentralistische, hierarchische Strukturen waren seit jeher Instrumente zur Machtförderung- und -ausübung. Strukturveränderung in Richtung einer koordinierten Dezentralisierung ist also ein weiteres Hauptgebot der heutigen Zeit. „Die Ohnmacht der Politik im Industriesystem wird in der Masse verringert, wie ihre lokale Basis materiell gestärkt und ihre globale Koordination verbessert wird“ (MARTIN JAENICKE). Damit ist gleichzeitig gesagt, dass dieses Konzept der koordinierten Dezentralisierung durchaus mit einer gewissen Internationalisierung einhergehen muss, wobei sich diese Internationalisierung auf Ausgleichs- und Koordinierungsfunktionen zu beschränken hat. Der derzeit ablaufende europäische Integrationsprozess und die schweizerischen Anschlussbemühungen werden mit solchen Massstäben zu messen sein.

Weiter hat jede Stärkung der demokratischen Rechte und der rechtsstaatlichen Instrumente tendenziell eine Förderung der Interventionsmöglichkeiten der von den Auswirkungen der Risikogesellschaft Betroffenen zur Folge. Sie leistet damit einen Beitrag zum angestrebten Machtabbau. Formale Strukturen allein genügen dabei nicht. Recht haben und Recht bekommen ist bekanntlich zweierlei. Neben den Strukturen sind auch vermehrt die notwendigen Mittel für deren Benützung bereitzustellen: Initiativ- und Referendumskomitees, welche sich mit wirtschaftlicher Macht auseinandersetzen haben, müssen materiell gleich lange Spiesse erhalten, damit nicht mehr länger ethisch als richtig erkannte Anliegen mit Millionenpropaganda vom Tisch gefegt werden können. Von technischen Grossprojekten Betroffenen müssen nicht nur bessere Rechtsmittelwege geöffnet werden. Es müssen ihnen nach dem Prinzip der Waffengleichheit auch die notwendigen materiellen Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit sie Sachverstand in Form von Gegenexpertisen einkaufen können, um die meist immateriellen Werte effizient gegen die materiellen Werte der Projektanten verteidigen zu können. Das gleiche gilt für das Beschwerderecht der Umweltorganisationen: Dieses ist nicht nur in seinem Anwendungsbereich auszudehnen, sondern auch mit den notwendigen materiellen Mitteln zu seiner effizienten Durchsetzung auszustatten.

Nicht zuletzt sind auch die Informationsrechte der Allgemeinheit zu verbessern, welche heute nur allzuoft unter dem Hinweis auf das Amts- oder Geschäftsgeheimnis beschnitten werden, was die Wahrnehmung öffentlicher Interessen oft unnötig hemmt oder gar verunmöglicht. Entsprechend dem „Freedom of Information Act“ der USA sollten auch bei uns die Behörden gezwungen sein, ihre Akten in der Regel der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Selbstverständlich muss schliesslich der staatliche Vollzugsapparat gezielt so gestärkt werden, dass er den spezifischen Problemen der Risikogesellschaft besser gewachsen ist, weil es primär staatliche Aufgabe sein und bleiben muss, diese Probleme zu bewältigen. Anlass zu Illusionen besteht allerdings nicht. In der komplexen Situation der modernen Risikogesellschaft gibt es keine Patentlösungen. MARTIN JAENICKE diagnostiziert einen „sklerotisch gewordenen, rigiden hierarchischen Zentralismus in Industrie und Bürokratie“ und fährt fort: „Notwendige Änderungen sind nach meinen eigenen Erfahrungen ohne Politik von unten schwer denkbar. ... Es gibt keine Instanz, die dem Bürger diese Aufgabe abnimmt. Was wir nicht selbst verhindern, wird nicht verhindert. Was wir nicht selbst unter Veränderungsdruck setzen, bleibt unverändert.“ Unsere Gesellschaft wird wegen dieser Erstarrung einerseits und wegen des wachsenden Bewusstseins über das vorhandene Risikopotential andererseits vermehrt und wohl auch immer grösseren Zerreissproben ausgesetzt sein. Max Frisch dürfte recht haben, wenn er sagt: „Ohne einen Durchbruch zur sittlichen Vernunft, der allein aus Widerstand kommen kann, gibt es kein nächstes Jahrhundert, fürchte ich. Ein Aufruf zu Hoffnung ist heute ein Aufruf zum Widerstand.“ Das gilt auch und gerade im demokratischen Rechtsstaat gegenüber den Herausforderungen der Risikogesellschaft.

Verwendete und weiterführende Literatur

BECK ULRICH, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main 1986.

BUSER MARCOS/Schweizerische Energiestiftung, Mythos „Gewähr“. Geschichte der Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Schweiz, Zürich 1988.

EPPLER ERHARD, Wege aus der Gefahr, Reinbek bei Hamburg 1981.

JAENICKE MARTIN, Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München/Zürich 1986.

- KOCH EGMONT R./VAHRENHOLT FRITZ, Seveso ist überall. Die tödlichen Risiken der Chemie, Köln 1978.
- KOCH EGMONT R./VAHRENHOLT FRITZ, Im Ernstfall hilflos? Katastrophenschutz bei Atom- und Chemieunfällen, Köln 1980.
- OFTINGER KARL, Punktationen für eine Konfrontation der Technik mit dem Recht (1961), in: Ausgewählte Schriften, Zürich 1978.
- PESTALOZZI MARTIN, Widerstand gegen Kaiseraugst. Neue Argumente nach Tschernobyl, in: *Schweizerische Energiestiftung*, Tschernobyl - Mahnmahl und Chance, Zürich 1986 (mit weiteren Literaturhinweisen).
- RAUSCH HERIBERT, Die Umweltschutzgesetzgebung. Aufgabe, geltendes Recht und Konzepte, Zürich 1977.
- RAUSCH HERIBERT, Schweizerisches Atomenergierecht, Zürich 1980.
- REHBERG JÖRG, Zur Lehre vom „erlaubten Risiko“, Zürich 1962.
- SALADIN PETER, Kernenergie und schweizerische Staatsordnung in: Recht als Prozess und Gefüge, Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1981.
- SEILER HANSJÖRG, Das Recht der nuklearen Entsorgung in der Schweiz, Bern 1986.
- WWF SCHWEIZ/SCHWEIZERISCHER BUND FÜR NATURSCHUTZ. SCHWEIZERISCHE GESELLSCHAFT FÜR UMWELTSCHUTZ, Biozid-Report Schweiz/Schadstoffe in unserer Umwelt: Situation und Lösungsansätze, Zürich 1984.