



---

SOZIALE VORAUSSETZUNGEN DES SELBSTSCHUTZES GEGEN UMWELTSCHÄDEN

Author(s): Volkmar Gessner

Source: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht / The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*, 40. Jahrg., H. 3/4, DER SCHUTZ DES SCHWÄCHEREN IM RECHT (1976), pp. 430–448

Published by: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/27876025>

Accessed: 26-06-2024 15:04 +00:00

---

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



JSTOR

*Mohr Siebeck GmbH & Co. KG* is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht / The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*

## SOZIALE VORAUSSETZUNGEN DES SELBSTSCHUTZES GEGEN UMWELTSCHÄDEN

Von VOLKMAR GESSNER

Hamburg

1. Verteilung der Umweltschäden auf die Bevölkerungsschichtung – 2. Umweltgefährdung als bewußtes soziales Problem – 3. Reaktion I: Konfliktvermeidung – 4. Reaktion II: Konflikte – 5. Gegenmacht des betroffenen Bürgers?

### *1. Verteilung der Umweltschäden auf die Bevölkerungsschichtung*

Die Weiträumigkeit ihrer Auswirkungen ist Merkmal der meisten Umweltschäden und legt zunächst die These von der Schichtenunabhängigkeit der eintretenden Verluste nahe. Eine nähere Betrachtung anhand empirischer Untersuchungen aus den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland ergibt jedoch ein anderes Bild.

a) *Luftverschmutzung* beeinflusst, soweit sie wahrgenommen wird, die Grundstückspreise und damit die Höhe der Mieten. Es ist daher zu erwarten, daß sich in sauberen Wohngebieten die wohlhabenderen Schichten finden, während die unteren Einkommensstrata in Industrienähe oder an den Transportwegen wohnen. Diese These läßt sich anhand dreier amerikanischer Städte (Kansas City, St. Louis, Washington, D. C.) belegen.

Income size class	Suspended particulates	Sulfation	Mean
(dollars)	(ugms/ml)	(mg · SO <sub>3</sub> / 100 cm <sup>2</sup> per day)	
Kansas City			
0–2,999	76,7	0,22	1,16
3,000–4,999	72,4	0,20	1,09
5,000–6,999	66,5	0,18	0,98
7,000–9,999	63,5	0,17	0,93
10,000–14,999	60,1	0,15	0,86
15,000–24,999	57,6	0,14	0,80
25,000–over	58,1	0,12	0,76

St. Louis			
0-2,999	91,3	0,97	1,19
3,000-4,999	85,3	0,88	1,10
5,000-6,999	79,2	0,78	1,00
7,000-9,999	75,4	0,72	0,93
10,000-14,999	73,0	0,68	0,89
15,000-24,999	68,8	0,60	0,82
25,000-over	64,9	0,52	0,74
Washington, D. C.			
0-2,999	64,6	0,82	1,19
3,000-4,999	61,7	0,82	1,16
5,000-6,999	53,9	0,75	1,04
7,000-9,999	49,7	0,69	0,96
10,000-14,999	45,4	0,64	0,88
15,000-24,999	43,2	0,58	0,82
25,000-over	42,0	0,53	0,77

Tab. 1: Beeinträchtigung durch Luftverschmutzung nach Einkommensklassen (Quelle: *Freeman III*, *Distribution of Environmental Quality*, in: *Environmental Quality Analysis*, hrsg. von *Kneese/Bower* [Washington 1972] 265).

Dabei zeigt sich allerdings, daß Vorteile der Wohlhabenden immer nur relativ zur Region wirken: die niedrigsten Einkommensklassen in Washington, D. C., sind geringerer Luftverschmutzung ausgesetzt als die obere Einkommensgruppe in St. Louis; in gleicher Weise sind die niedrigsten Einkommensklassen von Kansas City einer geringeren Schwefeloxydkonzentration ausgesetzt als die wohlhabendsten Schichten sowohl in St. Louis als auch in Washington, D. C.

Die gleiche Tendenz einer relativen Benachteiligung unterer Schichten ergaben Messungen anhand der Faktoren Hauseigentum und Hautfarbe:

	Suspended particulates (ugms/ml)	Sulfation (mg · SO <sub>3</sub> / 100 cm <sup>2</sup> per day)	Mean
Kansas City			
Housing tenure:			
Owner-occupied	63,9	0,16	0,91
Rented	78,0	0,24	1,23
Race:			
White	64,3	0,17	0,94
Nonwhite	83,3	0,24	1,26

St. Louis			
Housing tenure:			
Owner-occupied	n. a.	n. a.	n. a.
Rented	n. a.	n. a.	n. a.
Race:			
White	78,2	0,80	1,00
Nonwhite	102,6	1,22	1,42
Washington, D. C.			
Housing tenure:			
Owner-occupied	48,4	0,63	0,90
Rented	57,5	0,79	1,10
Race:			
White	42,8	0,66	0,87
Nonwhite	78,4	0,95	1,42

n. a. = data not available

*Tab. 2:* Beeinträchtigung durch Luftverschmutzung nach Hauseigentum und Hautfarbe (Quelle: *Freeman III* a.a.O. 266).

In der Bundesrepublik ist eine so ausgeprägte Trennung der Wohnorte einzelner sozialer Schichten zwar nicht festzustellen. Jedoch sind auch hier schichtenspezifische Wohnbezirke die Regel, in denen bestimmte Bevölkerungsgruppen deutlich unter- bzw. überrepräsentiert sind. Am Beispiel des Ruhrgebietes ist nachgewiesen worden, daß die von starker Luftverschmutzung betroffenen Städte besonders hohe Arbeiteranteile aufweisen, während Städte mit weniger belasteten Wohngebieten überdurchschnittlich von Beamten und Angestellten bewohnt werden. Arbeiter sind am Wohnort weit aus stärker durch Staub-, Schwefeldioxyd- und Fluorinenimmissionen belastet als die Gruppen der Angestellten und Selbständigen<sup>1</sup>. Hinzu kommt eine erheblich stärkere Umweltbeeinträchtigung unterer Schichten am Arbeitsplatz. Die Wohnbevölkerung der durch Luftverunreinigungen am stärksten betroffenen Städte des Ruhrgebiets ist auch überdurchschnittlich in Branchen beschäftigt, in denen am Arbeitsplatz erhöhte Risiken für die Gesundheit bestehen<sup>2</sup>.

b) Die Gesundheitsschäden von Arbeitnehmern der unteren Lohnkategorien sind z. T. auf *Lärmbeeinträchtigungen* zurückzuführen, die einerseits am Arbeitsplatz und andererseits am Wohnort entstehen. Der Umfang von Lärmschäden hat eine deutlich steigende Tendenz. Die Konzentration der Schäden auf die unteren Schichten ist bei Lärm noch stärker ausgeprägt als bei der weiträumigeren Luftverschmutzung. Nur die manuellen Tätigkeiten

<sup>1</sup> Jarre, Die volkswirtschaftlichen Umweltschäden und ihre Verteilung auf soziale Schichten (Hamburg 1974) 67 f.

<sup>2</sup> Jarre a. a. O. 91.

sind am Arbeitsplatz dem Maschinenlärm unmittelbar ausgesetzt. Die Wohnbezirke unmittelbar um die Flughäfen, an den Durchgangsstraßen und Bahnlinien sowie nahe lärmverursachender Produktionsanlagen beherbergen ganz überwiegend Arbeiterfamilien.

c) *Die Nutzung der Natur zu Erholungszwecken* gehörte auch zum Lebensstil der unteren Schichten, bevor die nahe an der Wohnung gelegenen Seen, Flüsse, Wiesen und Waldgebiete verschmutzt oder zerstört wurden. Weiter entfernte Ausflugsziele werden von hauptsächlich körperlich belasteten Bevölkerungsgruppen, die ihre Freizeit zur physischen Regeneration benutzen, kaum angestrebt. Als maximale Entfernung, um etwa einen Park zu einem Spaziergang aufzusuchen, wird 1,5 km angenommen. In solcher Nähe zu städtischen Grünzonen befinden sich aber, wie sich ebenfalls am Beispiel des Ruhrgebiets hat nachweisen lassen<sup>3</sup>, in der Regel keine Arbeiterwohnungen. Stadtnahe Seen und Flüsse, die sich zum Baden eignen würden, sind ohnehin kaum noch aufzufinden.

## 2. Umweltgefährdung als bewußtes soziales Problem

Die objektiv feststellbare Mehrbelastung unterer Schichten bedeutet nicht, daß dort die Umweltbedrohung auch besonders stark als Problem empfunden würde. Das hat weniger mit dem Informationsdefizit der nach Ausbildung und Einkommen unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen zu tun als vielmehr mit den wesentlich komplexeren Zusammenhängen des Prozesses der sozialen Problemdefinition.

Für Umweltschäden wie für andere soziale Probleme gilt, daß sie nicht, wie juristische, aber auch ältere soziologische<sup>4</sup> Diskussionen vermuten lassen, in der Form identifizierbarer objektiver Erscheinungen in einer Gesellschaft bestehen. Diese Diskussionen behandeln ein soziales Problem, als ob es sich aus einer Reihe von objektiven Faktoren zusammensetzt wie Häufigkeit des Auftretens, Zahl und Merkmale der betroffenen Gesellschaftsmitglieder und ihr Verhältnis zu bestimmten Sozialstrukturen. Es wird angenommen, daß die Zurückführung eines sozialen Problems in solche objektiven Elemente seine Charakterisierung und wissenschaftliche Analyse darstellt. Diese Annahmen werden insbesondere von Vertretern des symbolischen Interaktionismus<sup>5</sup> bestritten. Ein soziales Problem existiert in erster Linie so, wie es in einer Gesellschaft wahrgenommen und definiert wird. Die soziale Definition gibt dem Problem seine Natur. Sie legt fest, wie man es angeht und einer Lösung näherzubringen versucht. Die objektiven Merk-

<sup>3</sup> Jarre a. a. O. 26.

<sup>4</sup> Merton/Nisbet, *Contemporary Social Problems* (New York 1961).

<sup>5</sup> Z. B. Blumer, *Social Problems as Collective Behavior: Social Problems* 18 (1970/71) 298–306.

male des Problems, wie sie wissenschaftlich feststellbar sind, bleiben demgegenüber im tatsächlichen Verhalten sekundär. Es gibt gesellschaftliche Konstellationen, die wissenschaftlich problematisch erscheinen, aber sozial anders definiert werden. Die vom Wissenschaftler erarbeitete Erkenntnis bleibt dann unbeachtet, wenn die Gesellschaft ein Problem gar nicht wahrnimmt. Sie ist in ihrer Relevanz beschränkt, je mehr die gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Perzeptionen des Problems differieren.

Fragen der Umweltbedingungen standen seit jeher für Klassen, die um Einkommen, Arbeitszeit, Alterssicherung und die Erhaltung der Arbeitsplätze zu kämpfen hatten, nie im Vordergrund. Dies hat sich auch heute trotz starker Betonung der Umweltgefahren in der (von den Mittelschichten) veröffentlichten Meinung nicht wesentlich geändert. Wie eine amerikanische Umfrage ergab, sehen niedrigere Schichten Umweltschäden als wesentlich weniger schwerwiegend an als höhere Schichten.

	Air Pollution % „very serious“ % (n)	Water Pollution % „very serious“ % (n)
Education		
Less than high school completed	23 (475)	21 (475)
High school completed	27 (363)	23 (363)
Some college	35 (199)	32 (199)
Income		
Under 5,000 Dollar	21 (312)	17 (312)
5,000–5,999 Dollar	24 (237)	19 (237)
7,000–9,999 Dollar	31 (234)	29 (234)
10,000 Dollar or over	33 (245)	32 (245)

Tab. 3: Einschätzung von Luft- und Wasserverschmutzung nach Bildungsgrad und Einkommen (Quelle: *Davies, The Politics of Pollution* [Indianapolis 1970] 80).

Es gibt ähnliche Ergebnisse der Meinungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland. Insgesamt gilt jedoch, daß derartige Messungen mit generellen Fragen („Halten Sie die Umweltverschmutzung für ein ernsthaftes Problem“?) die Wahrnehmungsfähigkeit unterer Schichten noch bei weitem überschätzen. In ihnen drückt sich bloß aus, daß die Herausstellung des Problems in den Massenmedien nicht ganz ohne Wirkung geblieben ist. Praktisch wird also nur die Frequenz der Teilnahme an der Massenkommunikation gemessen. Signifikanter wären Erhebungen, inwieweit eine konkrete Umweltschädigung (die Abgasströme einer bestimmten Fabrik, der Überschallknall am Tag X, die Abholzung eines Alleebaumes) bemerkt und als zu diesem Gesamtproblem gehörig definiert wurden. Die Wahrneh-

mungsrate der Betroffenen reduziert sich bei solchen Messungen auf ein Minimum.

*Swan* berichtet von Testreihen mit Farblichtbildern, auf denen Versuchspersonen Umweltschädigungen wahrnehmen sollten<sup>6</sup>. Unterschichtsangehörige waren dazu erheblich weniger in der Lage als Angehörige höherer Schichten. In amerikanischen Städten mit stärkster Luftverschmutzung (Nashville, Clarkston) meinten zunächst 85 v. H. der Befragten, es seien gesunde Orte zum Leben. Erst speziell auf die Luftverschmutzung angesprochen, wiederholten sie das Stereotyp, hier handele es sich um ein ernsthaftes Problem, um das man sich kümmern müsse. In anderen Städten (St. Louis, Toronto) konnten Befragte, die sich über Umweltverschmutzung beunruhigt zeigten, keine konkreten Schädigungen aus ihrer eigenen Lebenssituation nennen.

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, daß die wissenschaftliche Problemdefinition der Umweltgefährdung in keiner Weise der sozialen Problemdefinition entspricht. Soweit – insbesondere in den Mittelschichten – die Gefahr als solche durch den Einfluß der Massenmedien bewußt geworden ist, entspricht dem noch lange keine Kenntnis der konkreten eigenen Verluste. Soweit – insbesondere in den Unterschichten – nicht einmal das abstrakte Problem hinreichend Aufmerksamkeit zugeteilt bekommt, sind irgendwelche Reaktionen, für die wir uns hier interessieren, ohnehin nicht zu erwarten.

### 3. Reaktion I: Konfliktvermeidung

Ein Großteil der Bevölkerung – vorwiegend aus den unteren Schichten – definiert, wie wir gesehen haben, die verunstaltete und verschmutzte Umwelt als normal und jedenfalls unvermeidbar, so daß die Schädigungen ohne Gegenwehr hingenommen werden. Andere Bevölkerungsteile – und zwar jetzt vorwiegend die höheren Schichten – sehen sich beeinträchtigt und bemühen sich um individualistische Lösungen des Problems in Form von privatistischer Einwirkung auf die Schädiger oder die Verwaltung bzw. in den vielfältigen Formen des Ausweichens in umweltschadensfreie Bereiche.

Die erstgenannte Strategie steht nur wenigen einflußreichen Personen zur Verfügung und spielt im Gesamtkontext eine kaum nennenswerte Rolle. Gemeint sind die Bürgermeister oder Baudirektoren, die bei Bauplanungen auch ihre eigene Parzelle im Auge haben, die Politiker mit einem Draht zum Gewerbeaufsichtsamt, die Geschäftsleute oder die Intellektuellen, die mit einem umweltschädigenden Unternehmer im Lions-Club verkehren – um nur typische Einflußsituationen zu erwähnen.

<sup>6</sup> *Swan*, Public Responses to Air Pollution, in: *Wohlwill/Carson*, Environment and the Social Sciences – Perspectives and Applications (Washington 1972) 66–74.

Wichtig in unserem Zusammenhang ist, daß hier nur nach dem St.-Florian-Prinzip („Heiliger St. Florian, verschon' mein Haus, zünd' andere an“) verfahren wird und eine Minderung der Gesamtschädigung durch diese Art von Einwirkung nicht zu erwarten ist.

Die quantitativ bedeutendste Reaktion der Betroffenen ist zweifellos das Ausweichen vor den Umweltschädigungen. Wer es sich leisten kann (siehe oben 1), zieht in saubere Wohngegenden. Aber auch alle übrigen Ausweichstrategien sind schichtengebunden. Der größte Teil der Freizeit des Arbeiters wird nach einer Schweizer Untersuchung<sup>7</sup> mit „Erledigen“ (Einkaufen, Hausarbeit etc.) und „Konsumieren“ (Fernsehen, Kino, Gaststätte, Sportveranstaltungen, Lesen etc.) verbracht, während die Tätigkeiten, die als Ausweichen aus umweltschädigenden Bereichen definiert werden können (Gartenarbeit, Spaziergang, Ausflug), weit zurückstehen. In der Bundesrepublik weist eine Reihe von Untersuchungen in die gleiche Richtung. 91 v. H. der Personen, die nach einer Befragung im Jahre 1968 nie eine Urlaubsreise machen, haben nur Grundschulausbildung<sup>8</sup>. Die Ausflugshäufigkeit ist bei gehobenen Beamten und Angestellten am größten. Es folgen die Gruppen der einfachen Beamten und Angestellten, der Facharbeiter und der ungelernten Arbeiter, von denen 20 v. H. im Sommer 1972 keinen Ausflug unternahmen<sup>9</sup>. Selbständige weisen eine noch geringere Ausflugshäufigkeit auf, doch erklärt sich dies zum einen aus ihrem Wohnkomfort (Eigenheim mit Garten in relativ sauberen Wohngegenden), zum anderen aus dem häufigen Besitz einer Wochenend- und Ferienwohnung. Im Jahre 1968 waren 56 v. H. derartiger Wohnungen im Besitz (Eigentum oder Miete) der Gruppe der Selbständigen, obwohl diese weniger als 10 v. H. der Erwerbstätigen ausmachen<sup>10</sup>. Ähnlich unterschiedliche Ausweichchancen ließen sich für die Bereiche Ernährung und Transport zum Arbeitsplatz belegen. Es ist klar, daß die sich solcherart vor Umweltschäden rettenden Bevölkerungsgruppen ebenfalls nichts zur Verringerung der Gesamtbelastung beitragen. Im Gegenteil, in vielen Fällen erhöhen sie sie sogar. Man denke nur an die durch Ferienhäuser zersiedelte Landschaft, an die Privatstrände, an die schädlichen Nebeneffekte des Ausflugsverkehrs (Autoabgase, Straßenbau) und an die stadtplanerischen Nachteile des Auszugs aus den Innenstädten in die Vororte. Und sie erhöhen die Gesamtbelastung mittelbar dadurch, daß auf diese Weise Proteste gegen die Schädiger vermieden werden. Denn eine auf Teneriffa oder den Bahamas einigermaßen wiederhergestellte Be-

<sup>7</sup> Hanbart, Arbeiter in der Freizeit (Bern 1964).

<sup>8</sup> DIVO-Institut, Urlaubsreisen 1968 (Frankfurt a. M. 1969).

<sup>9</sup> Statistisches Bundesamt, Tagesausflugsverkehr 1972, in: Wirtschaft und Statistik 1973, 664–666; Jarre (oben N. 1) 70.

<sup>10</sup> Statistisches Bundesamt, Struktur und Ausstattung der Zweitwohnungen – Ergebnisse der Gemeinde- und Wohnungszählung 1968, in: Wirtschaft und Statistik 1971, 569–573.

völkerung kann für Monate erneut mit Lärm, Abgasen und verschmutztem Wasser umgeben werden, ohne daß daraus Konflikte entstehen. Lebensqualität wird seit einiger Zeit ohnehin nur noch mit Urlaub identifiziert.

#### 4. Reaktion II: Konflikte

Zählt man die vorstehend analysierten Bevölkerungsgruppen, die auf Umweltbeeinträchtigungen nicht reagieren oder ihnen ausweichen, zusammen, so kommt man nahe an 100 Prozent der Gesamtbevölkerung. Denn trotz einiger spektakulärer Klagen und Blockademaßnahmen ist der Anteil der Bürger, die durch Konflikte mit den Schädigern die Umweltbelastung zu verringern suchen, verschwindend gering. Konflikte sind in diesem Bereich tendenziell immer öffentliche Konflikte und damit der Sphäre politischer Partizipation zuzurechnen<sup>11</sup>. Politische Partizipation ist aber eine spezifische soziale Rolle, die als solche bestimmte soziale Strukturen voraussetzt, ein Lernmilieu und Handlungsmotivationen. Es erscheint fruchtbar, den soziologischen Diskussionsstand zu diesem Begriff zunächst hier kurz aufzuarbeiten<sup>12</sup>.

Nach *Almond/Verba* setzt die Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten eine bestimmte Form von politischer Kultur, nämlich die „civic culture“ voraus<sup>13</sup>. Der Kulturbegriff, der in der soziologischen Theorie sehr viele verschiedene Inhalte bekommen hat, wird dabei an psychologischen Orientierungen gegenüber sozialen Objekten festgemacht. Diese Orientierungen umfassen kognitive, affektive und evaluative Aspekte. Die partizipative Demokratie wird dann allerdings nicht nur am Vorhandensein subjektiver Partizipationsbereitschaft wie Stolz auf das Land, eigene Einschätzung der politischen Kompetenz, Einschätzung der politischen Einwirkungsmöglichkeiten gemessen, sondern auch am politischen Verhalten wie Information, Parteimitgliedschaft, Wahlbeteiligung. Dabei ergibt die in verschiedenen Ländern (Vereinigte Staaten, England, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Mexiko) durchgeführte Befragung selbst für die am

<sup>11</sup> „Fighting cases means publicity. Publicity means conflict and conflict can mean the loss of contacts and credibility“, so der Secretary of the Council for the Protection of Rural England, zit. bei *Sewell/O’Riordan*, *The Culture of Participation in Environmental Decisionmaking*: Nat. Res. J. 16 (1976) 1–21 (14).

<sup>12</sup> Vgl. zur umfangreichen Literatur insbes. *Milbrath*, *Political Participation* (Chicago 1965); *May*, *Citizen Participation – A Review of the Literature* (Council of Planning Librarians, Exchange Bibliography; 1971); *U. S. Dep. of Housing and Urban Affairs*, *Citizen and Business Participation in Urban Affairs – A Bibliography 3* (1970); *Marshall*, *Who Participates in What?: Urban Affairs Q.* 4 (1968) 206; *Wengert*, *Citizen Participation – Practice in Search of a Theory*: Nat. Res. J. 16 (1976) 23–40; vgl. auch alle anderen dort zusammengestellten Beiträge.

<sup>13</sup> *Almond/Verba*, *The Civic Culture* (Princeton, N. J. 1963).

partizipationsfreudigsten eingestufte Gesellschaft (Vereinigte Staaten) noch eine starke Diskrepanz zwischen Orientierung und tatsächlichem Verhalten<sup>14</sup>.

*Dahl* stellt demgegenüber – ohne sich mit einem Begriff politischer Kultur ideologisch so festzulegen – unmittelbar auf politisches Verhalten ab. „Most citizens use their political resources scarcely at all“, ist die Quintessenz seiner empirischen Erhebungen in einer amerikanischen Stadt (New Haven), was er auf motivationale Faktoren (Vorwiegen von privaten Interessen und Bedürfnissen des sozialen Nahbereichs) und strukturelle Gegebenheiten (Nichtexistenz realistischer Einflußchancen wegen ungleicher Verteilung von materiellen Mitteln, Zeit, Sozialprestige etc.) zurückführt<sup>15</sup>. Zieht man die Summe seiner vielfältigen Versuche, Partizipation meßbar zu machen, so konzentrieren sich die Formen politischer Betätigung eindeutig auf eine kleine Schicht mit hohem sozialen Status. Niedrigere Sozialschichten würden allenfalls dann aktiv, wenn ihre „primary activities“ (food, sex, love, family, work, play, shelter, comfort, friendship, social esteem) konkret berührt werden. Eine andere Untersuchung von *Alford* und *Scoble* fügt mit örtlicher Verwurzelung (community attachment) noch einen weiteren Faktor, der Partizipation begünstigt, hinzu und beschreibt den aktiven Teil der Bevölkerung mit den Merkmalen: hoher Status, Grundeigentum, hoher Organisationsgrad<sup>16</sup>. Dies letztere Merkmal erinnert dann an *Olson*, der mit seiner Theorie einer Verhaltensökonomie einen persönlichen Einsatz des einzelnen nur in kleinen, organisierten Gruppen für sinnvoll erachtet. In großen, latenten (also nicht organisierten) „Gruppen“ besteht keine Tendenz, sich freiwillig für gemeinsame Interessen einzusetzen. Der einzelne ist nicht bereit, irgendwelche Opfer für Ziele zu bringen, die er mit vielen anderen teilt; denn er weiß erstens, daß seine persönlichen Bemühungen ohne merkliche Wirkung bleiben werden, und zweitens, daß er die Vorteile, die andere erzielt haben, in jedem Falle mitgenießen wird<sup>17</sup>.

Diese allgemeine Partizipationsforschung gibt jedoch für unseren Zusammenhang immer noch ein viel zu optimistisches Bild. Hier interessiert uns, wann sich der einzelne allein oder mit anderen zusammen gegen Umweltschädigungen zur Wehr setzt. Dieses Zur-Wehr-Setzen ist zweifellos ein Teil des weiten Spektrums politischen Verhaltens, der noch seltener vorkommt als die vielen Formen friedlicher Beteiligung wie Parteimitglied-

<sup>14</sup> – die dann allerdings positiv bewertet wird, weil gerade die nur latent bleibende Bürgerintervention ein Gleichgewicht herstelle zwischen dem Erfordernis einer entscheidungsfähigen Machtelite und der Nowendigkeit, diese zu kontrollieren; vgl. *Almond/Verba* (vorige Note) 493 f.

<sup>15</sup> *Dahl*, *Who Governs?* (New Haven, Conn. 1961).

<sup>16</sup> *Alford/Scoble*, *Sources of Local Political Involvement*: *Am. Pol. Sc. Rev.* 62 (1968) 1192–1206.

<sup>17</sup> *Olson*, *Die Logik des kollektiven Handelns* (Tübingen 1968).

schaft, Besuch beim Abgeordneten, Hilfe bei einer Wahlkampagne. Für konfliktives politisches Verhalten gelten noch einmal Sonderbedingungen.

Es wirkt sich hier der Grundsatz der Verhaltensökonomie, daß nur gehandelt wird, wenn der Konflikt die Chance eines unmittelbaren konkreten Nutzens für den Handelnden in sich trägt, verstärkt aus, denn Konflikte sind regelmäßig mit hohen psychischen, sozialen und materiellen Kosten verbunden, die durch Gewinnchancen kompensiert werden müssen.

Die psychischen Kosten sind eine Folge der sozialen Diskriminierung von Konflikten. Konflikte können unmittelbar den Bestand des sozialen (Sub-) Systems gefährden, jedenfalls aber dessen Aufgabenerfüllung. Mittels Verhaltensnormierung wird versucht, potentielle Konfliktelemente zu entfernen und die Maschinerie des sozialen Verkehrs zu ölen. Brechen gleichwohl Konflikte aus, so wird alles daran gesetzt, sie unter Kontrolle zu halten, sie als abweichendes Verhalten zu definieren und zu sanktionieren. Allerdings ist dieses generelle Theorem differenziert worden<sup>18</sup>. Es gibt hoch- und niedrigorganisierte Sozialsysteme. Beide unterscheiden sich nach dem Grad der Abhängigkeit der Systemteile untereinander und damit nach dem Grad der Konfliktempfindlichkeit. Hochorganisierte Systeme wie die Familie, ein Industriebetrieb, eine bürokratische Organisation sind besonders konfliktempfindlich. Das Streitige Durchsetzen von Interessen ist daher hier mit besonders hohen Kosten verbunden. Demgegenüber sind niedrigorganisierte Systeme wie ein großstädtisches Interaktionssystem, der Warenmarkt, der Straßenverkehr weniger empfindlich für Konflikte. Die Gefahr, daß Auseinandersetzungen um sich greifen, ist wegen der geringen Abhängigkeit der Systemteile untereinander gering. Systembestand und Systemziele werden weniger tangiert. Für das Austragen von Streitigkeiten besteht ein gewisser Freiraum.

Umweltschädigungen können in beiden Systemtypen vorkommen. Im – regelmäßig hochorganisierten – Arbeitsbereich treten durch Lärm, Rauch, Gift, Gase und Gerüche erhebliche Gesundheitsschäden auf, die wegen der beschriebenen Systemkontrolle praktisch nie zu Konflikten führen. Wirtschaftsunternehmen haben untereinander regelmäßig ein enges Geflecht von Beziehungen, das sie gegenseitig abhängig macht und es verhindert, die inzwischen sehr häufig auftretenden Produktionsbeeinträchtigungen aus Wasserverschmutzung<sup>19</sup> konfliktiv geltend zu machen. Auch manche Gemeinde steht zu einem umweltverschmutzenden Unternehmen, etwa weil es ein Großteil der Arbeitsplätze bietet oder den Haushalt entscheidend finan-

---

<sup>18</sup> Gessner, *Recht und Konflikt*, Eine soziologische Untersuchung privatrechtlicher Konflikte in Mexiko (Tübingen 1976) insbes. 170 ff.

<sup>19</sup> Glasgow, *Zur staatlichen Regulierung von Umweltschäden*, in: *Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem*, hrsg. von Glasgow (München 1972).

ziert, in einem so engen, Abhängigkeit begründenden Verhältnis, daß niemand es wagen kann, streitig gegen den Schädiger vorzugehen<sup>20</sup>.

Ein anderer Teil von Schädigungen erfolgt außerhalb hochorganisierter Systeme: Gegenüber der zufällig im Schädigungsbereich eines Betriebes, eines Flughafens, einer Verkehrsader wohnenden Bevölkerung, gegenüber den vielfältigen Nutzern eines Flusses oder Waldes. Hier sind Konflikte möglich, doch gibt es typischerweise zwei andere Schwierigkeiten. Zum einen ist der Schädiger oft nicht identifizierbar, denn außerhalb hochorganisierter Systeme überwiegen die weiträumigen Schadensverursacher, deren Umweltbeeinträchtigung immer schwer auszumachen ist. Zum anderen wirkt sich im niedrigorganisierten System jede Machtdifferenz unmittelbar zuungunsten der Schwächeren aus, da wenige Systemvorkehrungen zur Kontrolle oder Einschränkung der Macht des Stärkeren vorhanden sind<sup>21</sup>. Große Machtdifferenzen sind aber gerade typisch für Umweltkonflikte. Daher scheitert eine Konfliktaustragung, die in diesem Sozialkontext grundsätzlich möglich wäre, vielfach an der realistischen Prognose eines für den Betroffenen negativen Streitausgangs.

Die soziologische Theorie kann mit Hilfe dieser – durchweg empirisch überprüften – Aussagen Umweltkonflikte sozial recht genau verorten. Es werden sich Betroffene in niedrigorganisierten gesellschaftlichen Subsystemen zur Wehr setzen, die einen relativ hohen Sozialstatus innehaben und – etwa durch Grundeigentum – stark ortsverbunden sind. Sofern – wie meist – starke Machtdifferenzen zum Schädiger bestehen, wird auch in solchen Fällen der Konflikt rasch durch Anspruchsverzicht des Schwächeren ein Ende finden, wenn es diesem nicht gelingt, durch Koalition mit anderen Betroffenen die Machtdifferenz zu verringern.

Um diese Aussagen an konkreten Umweltkonflikten zu überprüfen, wurden 151 Urteile und Vergleiche der Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie verfügbares Material über Bürgerinitiativen nach hier interessierenden Merkmalen ausgewertet<sup>22</sup>.

a) Von den *Zivilgerichten* waren aufgrund einer Anfrage nach Umweltklagen bei allen Landgerichten und Oberlandesgerichten der Bundesrepublik Deutschland und Westberlins 73 Urteile und Vergleiche übersandt worden, die alle nach 1970 datieren. Sicherlich sind nicht alle im genannten Zeitraum erlassenen Umwelturteile zugesandt worden. Die niedrige Zahl von 73 Urteilen kann auf einen geringen Aufwand der Gerichte bei der Suche zurückgehen. Sie kann aber auch darauf hinweisen, daß derartige Fälle

---

<sup>20</sup> Vgl. hierzu höchst illustrativ *Winter*, Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht, Ein Beitrag zur Soziologie des öffentlichen Rechts (Berlin 1975).

<sup>21</sup> Vgl. *Gessner* (oben N. 18) 183.

<sup>22</sup> Diese Untersuchung erfolgte im Rahmen des am Zentrum für interdisziplinäre Forschung in Bielefeld durchgeführten Forschungsprojektes „Recht und Sozialwissenschaften“.

nicht allzu oft vorkommen. Da das Heraussuchen der Fälle den Gerichtspräsidenten bzw. den einzelnen Richtern überlassen blieb, kann man nicht von einer Zufallsauswahl sprechen. Es gibt jedoch keinen plausiblen Anhaltspunkt, daß die Auswahl im Hinblick auf die hier interessierenden Daten verzerrt sein könnte.

Nach den vom Gericht im Urteil aufgeführten Klägermerkmalen läßt sich folgende Aufschlüsselung vornehmen:

Hauseigentümer	47
Fischereiberechtigte	14
Forellenzüchter	3
Weinbauern	2
Gemeinden	1
Betriebe	2
Mieter	1
Pkw-Besitzer	3
	73

Tab. 4: Kläger vor Zivilgerichten in Umweltsachen.

Vor allem der Umstand, daß 47 Hauseigentümer, aber nur ein Mieter (ein zweiter zusammen mit dem Hauswirt) geklagt haben, belegt die These der Statusbezogenheit von Umweltkonflikten mehr als deutlich. Obwohl es – gerade im Umkreis umweltschädigender Betriebe – erheblich mehr Mieter als Hauseigentümer gibt, machen sie ihre erlittenen Verluste gerichtlich praktisch nicht geltend. (Die Abwehransprüche aus Besitz werden von den Gerichten vollkommen gleich behandelt wie die aus Eigentum<sup>23</sup>.) Interessant ist die außerordentlich starke (Über-)Repräsentation der Fischereiberechtigten, die sich durch Status und das Merkmal der Ortsverbundenheit nicht allein erklären läßt. Erleichternd für die Beschreitung des Klageweges ist, daß er vielfach kollektiv beschrritten werden kann (Fischerei- oder Angelsportverein). Die Pkw-Besitzer, die gemeinsam wegen Farbspritzer auf ihrem Auto gegen eine Werft vorgehen, sind Sonderfälle. Arbeiter klagen hier gegen ein Großunternehmen – dazu bedarf es schon eines Angriffs auf eines der wichtigsten Statussymbole. Die übrigen Klägertypen fügen sich wieder zwanglos in die wichtigsten Kategorien: Betriebe klagen selten, da innerhalb der Wirtschaft Konflikte vermieden werden. Und die beiden Weinbauern sind sicherlich ein verschwindend kleiner Teil der Landwirte, die Umweltschäden davontragen.

Die Beklagten lassen sich nach den in den Urteilen enthaltenen Angaben folgendermaßen aufschlüsseln:

<sup>23</sup> LG Ellwangen 4. 10. 1974 – II O 72/74 – und LG Göttingen 20. 2. 1973 – 4 U 172/72 (beide unveröff.).

29 RabelsZ Jg. 40 H. 3/4

kleinere Gewerbebetriebe	37
größere Gewerbebetriebe	5
Nachbarn	9
Landwirte	8
Gemeinden	10
sonstige	4
	73

Tab. 5: Beklagte vor Zivilgerichten in Umweltsachen.

Vielleicht noch deutlicher als beim Blick auf die Klägermerkmale gibt diese Tabelle darüber Aufschluß, daß die eigentliche Umweltproblematik kaum je Gegenstand von Zivilklagen ist. Ein Fall ist in der Sammlung enthalten, der die Situation großräumiger und breite Bevölkerungskreise berührender Schädigung wiedergibt: Der Schadenersatzanspruch einer Hauseigentümerin gegen ein Stahlwerk wegen einer die öffentlich-rechtlichen Auflagen weit überschreitenden Luftverschmutzung, die den merkantilen Wert des Hauses gemindert habe<sup>24</sup>. Die übrigen Klagen – vielleicht noch mit Ausnahme der Wasserverschmutzungsfälle durch Gemeindeabwässer – reflektieren lediglich die seit alters her im Nachbarschaftsbereich auftretenden Konfliktfälle. Unter den wegen Beeinträchtigung einzelner verklagten kleineren Gewerbebetrieben befinden sich sieben Schweinemästereien, zwei Hühnerzüchter, sechs Handwerksbetriebe, zwei Gaststätten, drei Abfuhrunternehmer, eine Reitschule. Nur 16 Betriebe sind Produktionsstätten für Massenwaren. Die theoretische Einschätzung, daß nur die relativ schwachen Schädiger außerhalb hochorganisierter Sozialsysteme verklagt werden, findet sich voll bestätigt. Bei den wenigen angegriffenen Großunternehmen handelt es sich neben dem bereits erwähnten Stahlwerk um die zwei Werften und einen Industrieanstrichbetrieb, die Lackschäden auf privaten Pkws verursacht haben, sowie um die Deutsche Bundesbahn, die wegen des Lärms durch die Zunahme des Zugverkehrs belangt werden soll.

Die Zivilgerichte werden, das läßt sich durch unsere Urteilsanalyse belegen, kaum je mit den Massenschädigungen der Großindustrie befaßt. Es fehlen Konflikte um langfristige Gesundheitseinbußen, um Zerstörung von Natur und Landschaft und deren Erholungswert für den einzelnen, um ästhetische Störungen, um erhöhten Zeitaufwand des einzelnen zur Schadensabwehr und -restitution, um psychische Belastungen – also letztlich um all das, was neu ist an der Situation unserer Umwelt. Sie fehlen, weil die sozialen Voraussetzungen für das Austragen der Konflikte nicht gegeben sind – nicht aber, weil die rechtliche Anspruchsgrundlage fehlt. Wie sich an jüngsten Entscheidungen zeigt, ist die Rechtsprechung sehr flexibel und bereit, die Schutzrechte auszudehnen, sobald ihr Umweltkonflikte vorgelegt werden<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> LG Saarbrücken 17. 10. 1974 – 2 S 243/73 (unveröff.).

<sup>25</sup> Vgl. BGH 7. 3. 1969, BGHZ 51, 396; 15. 5. 1970, BGHZ 54, 56; OLG Hamm 21. 2. 1975, NJW 1975, 1035.

b) Auch die 78 *Verwaltungsgerichtsentscheidungen* in Umweltsachen, die für die Zwecke dieser Untersuchung ausgewertet wurden, stellen statistisch keine Zufallsauswahl dar. Sie wurden aufgrund zweier Anfragen (Interparlamentarischer Arbeitskreis, Bonn, und Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Hamburg) von den Präsidenten der Verwaltungsgerichte, Oberverwaltungsgerichte und dem Bundesverwaltungsgericht übersandt. Irgendein plausibler Verzerrungseffekt, der die Repräsentativität der hier interessierenden Daten in Frage stellen könnte, ist aber nicht ersichtlich. Die Entscheidungen sind nicht alle, aber weit überwiegend nach 1970 ergangen.

Als erstes – in diesem Zahlenverhältnis doch überraschendes – Ergebnis war festzustellen, daß nur etwa 20 v. H. der Klagen (16 von 78) von betroffenen Bürgern eingereicht worden waren. Bei 80 v. H. der Umweltkonflikte vor den Verwaltungsgerichten ging es um Auseinandersetzungen zwischen umweltgefährdenden Wirtschaftsunternehmen auf der einen Seite und dem Staat (insbes. Gewerbeaufsichtsamt), der umweltschützende Auflagen gemacht hatte, auf der anderen Seite. Während Wirtschaftsunternehmen also offenbar alle rechtlichen Möglichkeiten einschließlich des Klagewegs durch mehrere Instanzen ausschöpfen, um staatlichen Auflagen zugunsten unschädlicher Umweltbedingungen eventuell doch noch ganz oder teilweise zu entgehen, kann von einer auch nur annähernd ähnlichen Durchsetzungsfähigkeit der rechtlichen Interessen der Bürger auf diesem Gebiet überhaupt nicht die Rede sein. Natürlich ist die Fallsammlung nicht vollständig. Aber es ist doch signifikant und belegt die Aussagen der soziologischen Theorie, wenn auf zwei Anfragen bei allen bundesrepublikanischen Verwaltungsgerichten nur ganze 16 Klagen ans Licht kommen, in denen die Verwaltungsgerichte unmittelbar auf ein rechtliches Begehren Umweltgeschädigter tätig werden. Die Zugangsbarrieren zu diesem Gerichtszweig scheinen besonders hoch zu sein, was kaum an der Verfahrensart als vielmehr an der Konfliktkonstellation liegen dürfte. Denn hier ist die Machtdifferenz der Konfliktparteien besonders hoch. Der einzelne Betroffene steht zwei immer viel stärkeren Gegnern gegenüber: dem Staat in Gestalt einer Spezialbehörde und dem Unternehmen (als Beigeladenem im Prozeß). Beide sind im allgemeinen seit langem eingearbeitet in die konkrete Konfliktproblematik und in engem Kontakt mit wissenschaftlichen Gutachtern. Beide ziehen am gleichen Strang: zwangsläufig in dieser Prozeßsituation, aber möglicherweise auch schon im Verlauf des Genehmigungsverfahrens aufgrund gemeinsamer Interessen an industriellem Wachstum und konkreter personeller Verflechtungen. Der Mut, sich gegen eine solche Übermacht gerichtlich durchsetzen zu wollen, erweist sich auch dann bald als Tollkühnheit: 11 der 16 Klagen wurden – teilweise schon als unzulässig – abgewiesen.

In der Öffentlichkeit und auch in der juristischen Fachwelt ist offenbar durch wenige spektakuläre Klagen einzelner – etwa die Klage gegen die

Reynolds-Aluminiumhütte, Hamburg, oder gegen die Floatglasfabrik, Gelsenkirchen, die beide zu unserer Entscheidungssammlung gehören – ein ganz unrichtiges Bild von der gerichtlichen Einwirkung einzelner Betroffener auf das Genehmigungsverfahren von Industrieanlagen entstanden. Derartige Klagen haben quantitativ eine ganz untergeordnete Bedeutung. Dies liegt an der Konfliktkonstellation, die den einzelnen in eine fast aussichtslose Position bringt. In solcher Position von ihm Aktivität zu erwarten, hieße das *Olsonsche* Modell der Verhaltensökonomie mißachten. Die Investitionen zur Interessendurchsetzung liegen sehr hoch. Der Nutzen ist aber selbst bei erfolgreicher Streitaustragung nur gering, da er auch allen zukommt, die nicht aktiv geworden sind. Es ist zu vermuten, daß die in der Entscheidungssammlung aufgefundenen 16 Einzelklagen alle ganz spezifischen Sonderbedingungen unterliegen, die gerade hier abweichend von der Norm ein Tätigwerden einzelner Betroffener ermöglichten.

Es ist schwer, anhand der von den Richtern geschilderten Sachverhalte diese These zu belegen. Aus der Darstellung des Reynolds-Falles geht lediglich hervor, daß ein Landwirt seine Gladiolenzucht durch Fluoremissionen eines Aluminiumwerkes gefährdet sieht. In Hamburg ist jedoch mehr über den Hintergrund der Klageerhebung bekannt. Man weiß, daß der Blumenzüchter stellvertretend für eine größere Bevölkerungsgruppe aktiv geworden ist, daß es sich bei dieser Bevölkerungsgruppe um Grundeigentümer handelt, denen nicht so sehr am Umweltschutz als vielmehr daran gelegen ist, daß die Stadt Hamburg das gefährdete Gebiet zu hohen Preisen aufkauft, und man weiß schließlich, daß der Rechtsanwalt des Klägers zugleich Grundstücksmakler ist, daß er bereits Verkaufsvollmachten der Grundeigentümer in Händen hat und der Stadt schon konkrete Verkaufsangebote unterbreitet hat. Die Situation ist also alles andere als vom Typ „Allein auf sich gestellter Betroffener setzt sich zu eigenem und fremdem Nutzen gegenüber mächtigem Umweltschädiger zur Wehr“. Eher schon ist sie so zu beschreiben: Eine Gruppe von Großbauern sucht in Verbindung mit einem Grundstücksmakler der öffentlichen Hand maximale Grundstückspreise abzupressen mit dem Argument, andernfalls auf der Einhaltung von Umweltschutzvorschriften zu bestehen.

Ähnliche Sonderbedingungen, die eine Klage höchst lukrativ werden lassen können, sind sicher auch in anderen Fällen aufzufinden. Wenn immerhin in 11 der 16 Fälle der Kläger als Grundeigentümer identifizierbar ist (es mögen mehr sein, doch geht dies aus den Sachverhaltsangaben nicht hervor), so dürften die Grundstückspreise sicher öfter eine hervorragende Klagemotivation abgeben. In anderen Fällen ergeben sich Sonderbedingungen daraus, daß sich Koalitionen finden zwischen Einzelpersonen und etwa einer Nachbargemeinde oder einem Naturschutzbund. Die Motivation zum Handeln und das Prozeßrisiko sind dem einzelnen dann weitgehend abgenommen.

Es hängt schließlich auch mit diesen Sonderbedingungen zusammen, daß von den wenigen Klagen Betroffener vor den Verwaltungsgerichten immerhin die Hälfte gegen ausgesprochene Großprojekte (Kernkraftwerk, Stahlwerk, Aluminiumhütte, Müllverbrennungsanlage etc.) gerichtet sind, was vor den Zivilgerichten, wie wir gesehen haben, nur höchst selten der Fall ist. Vornehmlich bei Großprojekten kommt es eben zu den Sonderbedingungen, die ausnahmsweise Klagen vor den Verwaltungsgerichten ermöglichen. Wo keine Chance außergewöhnlicher Spekulationsgewinne für Grundstücke besteht, wo nicht eine Vielzahl von Betroffenen aktiviert werden kann oder wo nicht mächtige Streitgenossen aufgetrieben werden können, besteht nur eine sehr geringe Wahrscheinlichkeit, daß der einzelne Bürger staatliche Umweltentscheidungen einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterziehen läßt.

c) Die soeben genannte Sonderbedingung für das Austragen von Umweltkonflikten, die *Koalition mit anderen Betroffenen*, bedarf noch genauerer Untersuchung. Hier hilft die Urteilsanalyse wenig, da mangels der Einrichtung kollektiver Klageformen<sup>26</sup> eine unmittelbare Klagemöglichkeit von Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik nicht besteht. Es könnte also sein, daß diese Konfliktform nur an der gegenwärtigen Rechtslage scheitert, daß aber alle sozialen Voraussetzungen für sie gegeben sind. Dies ist jedoch gerade nicht der Fall. Wo kollektive Klageformen bestehen, werden sie höchst selten in Anspruch genommen<sup>27</sup>. Um dies verständlich werden zu lassen, ist das Augenmerk auf die spezifische Struktur derartiger Gruppierungen zu lenken<sup>28</sup>. Kennzeichnend für sie ist, daß sie sowohl eine relativ breite Schichtenstreuung als auch ein breites Spektrum parteipolitischer Ausrichtung aufweisen. Die Schichtenstreuung wird zwar dadurch etwas relativiert, daß die Mittelschichten insbesondere wegen ihres höheren Bildungsgrades häufig eine herausgehobene Stellung in der Gruppe einnehmen. Dies ist jedoch keineswegs immer der Fall<sup>29</sup>. Vor allem aber ist zu berücksichtigen, daß die geringe Größe der Gruppen die Verselbständigung einer Führungselite erschwert<sup>30</sup>. Die parteipolitische Vielfalt ist ein bei Protestgruppen im Umweltbereich durchwegs anzutreffendes Merkmal, das zur Unter-

<sup>26</sup> Vgl. insbes. *Rehbinder/Burgbacher/Knieper*, Bürgerklage im Umweltrecht (Berlin 1972); VG München 13. 12. 1973, BayVerwBl. 1974, 198.

<sup>27</sup> Vgl. *Sax/DiMento*, Environmental Citizen Suits – Three Years' Experience Under the Michigan Environmental Protection Act: Ecol. L. Q. 4 (1974) 1–62.

<sup>28</sup> Vgl. *Forschungsgruppe an der FU Berlin*, Zur Rolle und Funktion von Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik und Westberlin, Analyse von 61 Bürgerinitiativen: Z. f. Parlamentsfragen 1973, 247–286; *Batelle-Institut*, Bürgerinitiativen im Bereich von Kernkraftwerken (Bonn 1975).

<sup>29</sup> *Batelle-Institut a. a. O.* IV.

<sup>30</sup> Vgl. *Forschungsgruppe an der FU Berlin* (oben N. 28) 265: die Mitgliederzahl liegt überwiegend unter 50.

stützung der eigenen Sachargumente immer besonders hervorgehoben wird<sup>31</sup>.

Diese doppelt ausgeprägte Heterogenität der Mitglieder ist für soziale Gruppen allgemein und besonders für solche, die in der Öffentlichkeit agieren, äußerst ungewöhnlich. Die sonst durch Übereinstimmung in Werthaltungen, in politischen Zielen, in Schichten- und Klasseninteressen bestehenden Gemeinsamkeiten müssen bei Protestgruppen im Umweltbereich durch ständige, auf konkrete Ziele gerichtete Aktivitäten immer erst wieder hergestellt werden. So kommt es zu der Vielfalt von Aktionen, wie sie etwa für Bürgerinitiativen im Bereich von Kernkraftwerken deutlich werden:

- „– in der Verwendung einer für landwirtschaftlichen Wegebau vorgesehenen Rücklage für die Öffentlichkeitsarbeit von Bürgerinitiativen,
- in der Untersuchung der Entstehung des Freiburger Industrieschnees,
- in der Einleitung eines Bürgerbegehrens,
- in der Formulierung eines gemeinsamen Einspruchs durch 12 Pfarrer,
- in der Errichtung eines 60 m langen Bretterzaunes auf einer Anhöhe mit meterhoher Beschriftung ‚Weinbau Ja – ATOM NEIN‘,
- in der Anbringung von Plakatträgern und Transparenten an Balkonen, Scheunen, Toren, Wegkreuzungen,
- in der Unterstützung der Geländebesetzung in Marckolsheim durch eine landwirtschaftliche Vereinigung,
- in der Errichtung einer eigenen ‚Klimastation‘ für ca. 10.000 DM durch die Bürgerinitiative“<sup>32</sup>.

Eigene Beobachtungen in Wyhl, wo der Bauplatz eines geplanten Kernkraftwerks besetzt gehalten wurde, gehen in die gleiche Richtung. Neben der spektakulären Besetzung als solcher laufen Aktionen wie Hungerstreik, Abhaltung von Volkshochschulkursen, Unterschriftensammlung, Herausgabe einer Zeitung, Druck von Flugblättern, Verkauf von T-Shirts mit einem Protestaufdruck und von Schallplatten mit Protestsongs, Abhaltung von Umweltschutzkongressen mit internationaler Beteiligung, Korrespondenz mit Behörden, Wissenschaftlern und Zeitungen und schließlich auch – ohne daß dies irgendwie im Vordergrund stünde oder besonders ernst genommen würde – ein Rechtsstreit vor dem Verwaltungsgericht.

Dieser durch die Gruppenstruktur bedingte Zwang zu Aktivität, die zum Mitmachen motiviert und Solidaritätsgefühle erzeugt, verträgt sich schlecht mit dem Einleiten eines Rechtsverfahrens. Verfahren lösen den Konflikt aus dem ursprünglichen Sozialkontext heraus und kanalisieren ihn. Sie lenken die Aktivitäten vom Gegner weg auf andere Personen (Richter). Und vor allem: sie verpflichten zur Zurückhaltung, denn die übernommene Rolle

<sup>31</sup> Vgl. auch *Mossmann*, „Die Bevölkerung ist hellwach“: Kursbuch 39 (1975) 129–153.

<sup>32</sup> *Batelle-Institut* (oben N. 28) 164.

einer Streitpartei vor Gericht läßt vieles nicht mehr zu, was sonst möglich wäre<sup>33</sup>. Eine Protestgruppe, die eine (im wesentlichen durch den Anwalt besorgte) Klage einreicht und über Jahre auf die gerichtliche Entscheidung wartet, läuft Gefahr, sich als agierende Gruppe selbst aufzugeben und mangels spontaner Konfliktstrategien an innerer Solidarität zu verlieren. Aus diesem Grund kann der Klageweg allenfalls eine unter mehreren anderen Konfliktformen einer Protestgruppe sein, und er genießt, wie die empirische Erfahrung zeigt, unter ihnen nur geringe Priorität.

Anders sind Umweltschutzverbände einzuschätzen. Ihre formalisierte Organisationsform ist von der motivierenden Kraft spontaner Aktivitäten weitgehend unabhängig und ermöglicht von daher das langfristige Durchfechten von Rechten. In den Vereinigten Staaten haben Klagen des Sierra-Clubs und anderer Verbände durch das Aufsehen, das sie erregt haben, sicherlich Signalwirkungen gehabt, die nicht unterschätzt werden dürfen. Gleichwohl ist jedenfalls für den europäischen Raum, dessen „politische Kultur“ die Koalition in derartigen Verbänden nicht begünstigt, Skepsis hinsichtlich der Möglichkeit angebracht, mit ihrer Hilfe die Machtdifferenz bei Umweltkonflikten zu verringern. Die empirischen Erfahrungen mit den europäischen Verbraucherverbänden, die sich trotz der Einräumung von Klagemöglichkeiten als zu schwach erwiesen haben, geben hierfür ausreichend Material<sup>34</sup>.

##### *5. Gegenmacht des betroffenen Bürgers?*

Die vorstehende Beschreibung des gesellschaftlichen Konfliktpotentials bei Umweltschädigungen rührt an ein grundsätzliches Problem der Wirksamkeit von Recht. Recht ist ein Angebot an die Gesellschaftsmitglieder, in bestimmter Weise auf die Handlungen anderer zu reagieren. Diesem einen Angebot stehen immer andere und oft attraktivere Reaktionsangebote wie Einflußnahme auf der politischen Ebene oder Gewalt oder die vielen Modelle des Sich-Arrangierens oder auch Muße, also Nichtstun, gegenüber. Bevor man an das Ausfeilen der rechtlichen Instrumente geht, ist es sinnvoll, zunächst die Verhaltenssituationen zu analysieren, für die sie zur Verfügung stehen sollen. Ergeben sich dabei nur geringe Chancen für rechtliche Konfliktaustragungsformen – und zwar unabhängig vom rechtlichen Gestaltungsmodus – oder ist konfliktive Interessendurchsetzung im spezifischen sozialen Kontext womöglich ausgeschlossen, dann lohnt der juristische Aufwand nicht. Es gibt Rechtsgebiete und ganze Rechtsordnungen, die schlechthin obsolet sind, weil diese vorgängige Analyse nicht geleistet

---

<sup>33</sup> *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren (Neuwied 1969).

<sup>34</sup> Vgl. *E. von Hippel*, Verbraucherschutz (Tübingen 1974) 23, 76.

wurde<sup>35</sup>. Beim „Schutz des Schwachen“, dem Thema dieses Kolloquiums, ist die Gefahr der Fruchtlosigkeit juristischer Instrumente besonders groß. Werden hier Rechtspositionen eingeräumt, die aufgrund außerrechtlicher gesellschaftlicher Machtkonstellationen nicht ausgenutzt werden können, so ist das Ergebnis juristischer Bemühungen sogar ein negatives:

- Machtdifferenzen werden durch den Schein einer ausgleichenden Rechtsordnung verdeckt und verschleiert.
- Den Schwächeren wird die Verantwortung für ihre Benachteiligung mit dem Hinweis auf Klagemöglichkeiten selbst zugeschoben.
- Aktionen der Selbsthilfe außerhalb des Rechtsweges wird die Legitimität entzogen.

Im Bereich des Umweltschutzes zwingen die empirischen Daten zu dem Schluß, daß Verbesserungen normativer Art, die die Initiative des Bürgers voraussetzen, wenig am realen Verhältnis zwischen Emittenten und Betroffenen ändern werden – schon gar nicht, wenn es sich bei den Betroffenen um den schwächsten Teil der Gesellschaft, nämlich die Unterschichten, handelt<sup>36</sup>. Man kann für Beweiserleichterungen sorgen, die Anhörungsrechte erweitern und kollektive Klageformen vorsehen. Dies wird in einzelnen wenigen Fällen die Chancen eines gerechten Interessenausgleichs erhöhen und die „bargaining position“ Betroffener verbessern. Aber es wäre verhängnisvoll anzunehmen, daß damit irgend etwas für den Umweltschutz geleistet wäre. Eine relevante Gegenmacht gegen industrielle Emittenten ist auf diese Weise nicht aufzubauen.

<sup>35</sup> Vgl. z. B. für Mexiko *Gessner* (oben N. 18).

<sup>36</sup> Um das Konfliktpotential der Bevölkerung zu erhöhen, bedürfte es radikaler und damit kaum durchzusetzender Vorkehrungen. So hat *Sax* vorgeschlagen, einen bestimmten Anteil der Investitionskosten beim Bau umweltgefährdender Anlagen für die Aktivierung privater Einwendungen abzuzweigen; vgl. *Sax*, zit. bei *Sewell/O’Riordan* (oben N. 11) 20.