Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 21 (1981)

Artikel: Probleme des Gesetzesvorbehaltes im Umweltschutzrecht

Autor: Schmid, Gerhard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172250

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

PROBLEME DES GESETZESVORBEHALTES IM UMWELTSCHUTZRECHT

von Gerhard Schmid
Dr. iur.
Privatdozent an der Universität Basel

Die Bewältigung der neuen Staatsaufgabe Umweltschutz krankt u. a. auch an verschiedenen Problemen bei der Umsetzung von Umweltschutzanliegen in zulängliche juristische Normen. Das Umweltschutzrecht befindet sich derzeit noch hinsichtlich Abgrenzung zu anderen Disziplinen, Systematisierung und Herausbildung allgemeiner Regeln in einem Entwicklungszustand.

Schwierige Fragen wirft ferner die Tatsache auf, dass technischen Daten im Umweltschutzrecht ein besonderes Gewicht zukommt. Hier sind sachgerechte und gleichzeitig dem – rechtsstaatlich und demokratisch wohlbegründeten – allgemeinen Vorbehalt des Gesetzes Rechnung tragende Lösungen nicht immer leicht zu finden.

Die Ausarbeitung eines Umweltschutzgesetzes des Bundes ist nicht zuletzt durch diese Problematik verzögert worden. Dabei sind die vorgelegten Entwürfe im Laufe der verschiedenen Überarbeitung in rechtlicher Hinsicht erheblich verbessert worden.

La maîtrise de la nouvelle tâche que représente pour l'Etat la "Protection de l'Environnement" est rendue spécialement laborieuse pour différentes raisons; l'une d'entre elles, qui n'est pas la moindre, provient des difficultés que l'on rencontre lorsqu'on veut transposer en normes juridiques satisfaisantes les données de faits propres à ce domaine.

Pour ce qui est de la démarcation vis-à-vis des autres disciplines ou de la systématisation ou encore du développement de règles générales, le droit sur la "Protection de l'Environnement" se trouve encore actuellement dans une phase préparatoire.

L'importance du côté technique dans le droit sur la "Protection de l'Environnement" pose également des problèmes complexes. En effet, il est particulièrement difficile de trouver des solutions qui répondent aux besoins propres de cette matière nouvelle, tout en respectant l'exigence d'une base légale telle qu'elle est requise dans un état constitutionnel et dans une démocratie.

Ce n'est pas en vain que l'élaboration de la loi fédérale sur la "Protection de l'Environnement" a été maintes fois retardée par toute cette problématique Les différents projets ont tiré profit de ces remaniements et ils se sont considérablement améliorés sur le plan juridique.

I. Umweltschutz als Politikum und Staatsaufgabe

Grün ist Trumpf. Das Unbehagen über Zustände, die mit Stichworten wie „Unwirtlichkeit der Städte" oder „Verbetonierung der Landschaft" angedeutet werden, hat – was ohne weiteres einzufühlen ist – weite Bevölkerungskreise ergriffen. Zur Trivialisierung solcher Erscheinungen besteht mit Sicherheit kein Anlass, selbst wenn die Hinweise auf die Berichte des „Club of Rome" nachgerade keinen Neuigkeitswert mehr besitzen und viele unheilvolle Prophezeiungen („Ein Planet wird geplündert") in Bereiche vorstossen mögen, wo der Schritt vom Erhabenen zum Lächerlichen immer kleiner zu werden droht.

Der Bestand schwerwiegender Probleme im weiten Bereich des Umweltschutzes kann so als unbestritten bezeichnet werden. Deren einigermassen genaue Tragweite ist allerdings weit weniger klar, da in manchen Bereichen gesicherte wissenschaftliche Kenntnisse über die ökologischen Zusammenhänge (noch) fehlen[1] und eine der Kernfragen, nämlich diejenige, wieviel die heutigen Generationen den kommenden zumuten dürfen, (bisher) weder in naturwissenschaftlicher, noch in ökonomischer oder philosophischer Hinsicht mit ausreichender Sicherheit beantwortbar erscheint.[2]

Nicht zu bezweifeln ist allerdings, dass das gewachsene „Umweltbewusstsein" der Bevölkerung nicht nur unübersehbare Fehlentwicklungen in Staat und Gesellschaft, sondern darüber hinaus sehr tiefsitzende Sorgen vieler Bürger – ob in dieser Intensität nun berechtigt oder nicht – widerspiegelt.[3] Im Gegensatz zu anderen Problemen unserer Industriegesellschaft hat denn die Umweltproblematik auch das Entstehen einer eigentlichen „Umweltbewegung"[4] zur Folge gehabt; deren parteimässige Verfestigung in eigentliche Umweltparteien dürfte zwar nur von einer Minderheit innerhalb der

1 Vgl. Fritz Behrens, *Rechtsgrundlagen der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 1976, S. 15 ff., und Rodolfo Pedroli/Georg Iselin, Umweltschutz als Aufgabe unseres Staates, in: *Beiträge zu Raumplanung und Umweltschutz*, Luzern 1977, S. 13 f.

2 Vgl. Jürgen H. Lottmann, Umweltfragen im Bundestag, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 10 (1979), S. 232.

3 Vgl. Lottmann, *a. a. O.* (Anm. 2), S. 234.

4 Vgl. dazu Lottmann, *a. a. O.* (Anm. 2), S. 234, Nicholas Watts, Gesellschaftspolitische Bedingungen der Umweltbewegung im internationalen Vergleich, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 10 (1979), S. 170 ff., und Johannes Max Zürcher, *Umweltschutz als Politikum*, Bern 1978.

„Umweltbewegung" angestrebt werden und ist nach den bisherigen Erfahrungen bei der Wählerschaft ebenfalls eher wenig „gefragt".[5]

Angesichts der geschilderten Lage ist mit Fug angemerkt worden, dass sich zum ersten alle Zweige der Wissenschaft zu fragen hätten, welchen Beitrag sie zum Schutz der Umwelt erbringen könnten, und dass zum zweiten die möglichen Beiträge der verschiedensten Wissenschaftszweige aufeinander abgestimmt werden müssten.[6] Die heute noch nahezu einhellig empfundenen „Umweltschutzdefizite" widerspiegeln nämlich nicht nur im pluralistisch-demokratischen Massenstaat alltägliche, unterschiedliche Zielsetzungen wechselseitig beschränkende Auseinandersetzungen über die Prioritäten unter verschiedenen „Eckpunkten" im „magischen Vieleck" der Staatsziele[7], sondern auch gewissermassen „ungewollte", auf mangelnde Sachkunde und nicht auf andere Prioritätensetzung zurückzuführende „Defizite". Hiefür ist etwa verantwortlich,

- dass, wie bereits einleitend erwähnt, gesicherte Erkenntnisse über ökologische Zusammenhänge in vielen Fragen fehlen
- dass Umweltschutz als „Querschnittproblem" sehr viele Bereiche berührt und entsprechende Koordinationsschwierigkeiten zwischen verschiedenen

5 Vgl. zu diesem Problemkreis Hans-Joachim Fietkau, Vom Umweltbewusstsein zur Umweltpartei, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 10 (1979), S. 155 ff., sowie die Beiträge von Peter C. Mayer-Tasch, Von der Bürgerinitiativbewegung zur Grünen Partei – Perspektiven und Probleme, sowie von Hans Günter Schumacher, Verhältnis des Bundesverbandes Bürgerinitiativen Umweltschutz zu den Umweltparteien, beide in: Hrsg. Rudolf Brun, *Der grüne Protest*, Frankfurt a. M. 1978, S. 47 ff. bzw. S. 59 ff.

6 Vgl. dazu René L. Frey, Umweltschutz als wirtschaftspolitische Aufgabe, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 108. Jg., Bern 1972, S. 453.

7 Vgl. dazu allgemein Gerhard Schmid, Die direkte Demokratie im magischen Vieleck der Staatsziele, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, NF Bd. 97 (1978), S. 461 ff.; zum besonders wichtigen Verhältnis von Umweltschutz und wirtschaftlichem Wachstum vgl. Hans Christoph Binswanger, Eine umweltkonforme Wirtschaftsordnung, und Walter A. Jöhr, Bedrohte Umwelt, beide in: Hrsg. Martin P. von Walterskirchen, *Umweltschutz und Wirtschaftswachstum*, Frauenfeld und Stuttgart 1972, S. 127 ff. bzw. S. 41 ff., Alparslan Yenal, Wirtschaftswachstum und umweltpolitische Problemlösungskapazität, in: Politische Wissenschaft und politische Praxis, Sonderheft 9/1978 der *Politischen Vierteljahresschrift*, sowie Robert Weimar, Zur Funktionalität der Umweltgesetzgebung im industriellen Wachstumsprozess, in: Hrsg. Bodo B. Gemper, *Stabilität im Wandel*, Festschrift für Bruno Gleitze zum 75. Geburtstag, Berlin 1978, S. 511 ff., insbesondere S. 521 ff.

Staaten und innerstaatlichen Gemeinwesen[8] oder Verwaltungszweigen[9] zur Folge hat

- dass sich im Umweltschutz besondere Fragen des zulänglichen „Umgangs" mit „technischen" und gleichzeitig politisch hochrelevanten Daten stellen[10]
- dass, allgemein gesprochen, Umweltschutz von der Gesamtkonzeption, vom Stand der Technik, von der „Etabliertheit" in Politik und Verwaltung oder vom Stellenwert in unserer Ausbildung her als junge Disziplin vorerst einmal spürbare Rückstände aufzuholen hat[11]
- dass auch bei der rechtlichen Bewältigung von Umweltschutzfragen noch viele Lernprozesse notwendig sein dürften, bis überzeugende Lösungen erarbeitet werden können – eine Feststellung, welche die wenigstens für die Juristen tröstliche und gemäss ihrer Überzeugung wohl doch allgemeingültige Frage beinhaltet, was denn die Propheten schon vermöchten, wenn es ihnen nicht gelingt, sich der sachkundigen Hilfe der Kanonisten zu versichern. Diese letzte These soll in der Folge noch etwas eingehender erörtert werden.

8 Vgl. Behrens, *a. a. O.* (Anm. 1), S. 22 f., Harald H. Bungartner, *Umweltpolitik in Westeuropa*, Bonn 1978, S. 99 ff., und K.-H. Storsberg/S. Ereman, Erfahrungen mit den Methoden der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, 3. Jg. (1980), S. 553 ff.

9 Vgl. z. B. Hrsg. Renate Mayntz u. a., *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*, Wiesbaden 1978, insbesondere S. 48 ff., und Bernd Rückwart, *Koordination des Verwaltungshandelns*, Berlin 1978, S. 178 ff.
Stark diskutiert wurde in der Bundesrepublik Deutschland, inwieweit dort ein „Vollzugsdefizit" im Umweltschutzbereich festzustellen sei (vgl. dazu etwa Hrsg. Renate Mayntz u. a., a. a. O. und Günter H. Roth, Effektivitätsprobleme im Umweltschutzrecht, in: *Um Recht und Freiheit*, Festschrift für Friedrich August von der Heydte, Berlin 1977, 2. Hbd., S. 1143 ff. Carl Hermann Ule/Hans-Werner Laubinger, Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht?, *Gutachten zum 52. Deutschen Juristentag*, Wiesbaden 1978, S. B 13 ff., kommen zum Schluss, dass im Umweltschutz (wie in anderen Verwaltungsbereichen auch) tatsächlich ein „Vollzugsdefizit" besteht, dass über dessen Ausmass hingegen keine gesicherten Erkenntnisse vorliegen.

10 Vgl. Lottmann, *a. a. O.* (Anm. 2), S. 233, und Helmut Weidner/Peter Knoepfel, Politisierung technischer Werte, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 10 (1979), S. 160 ff.

11 Vgl. dazu Martin Jänicke, Blauer Himmel über den Industriestädten – eine optische Täuschung, in: Politische Wissenschaft und politische Praxis, Sonderheft 9/1978 der *Politischen Vierteljahresschrift*, S. 343.

II. Recht und Umweltschutz

Das Problem der zulänglichen rechtlichen „Umsetzung" von Umweltschutzanliegen stellt sich dabei weniger bei der vergleichsweise abstrakten Regelung auf Verfassungsebene [12] als im Bereich der Konkretisierung des Verfassungsrechtes durch die „nachfolgenden" Schritte wie Gesetzgebung, Rechtssetzung unterer Stufen, Rechtsprechung und Verwaltungsvollzug. Für die Verfassungsebene besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass sich die Schaffung eines Umweltschutzgrundrechtes nicht empfiehlt, weil in diesem Bereich individueller Rechtsschutz weniger im Vordergrund steht und direkt aus einem solchen Grundrecht fliessende, vor den Gerichten durchsetzbare Ansprüche nicht die Regel sein dürften. [13] Der verfassungsrechtlichen Normierung des Umweltschutzes als Staatsaufgabe steht hingegen nichts im Wege; in der Bundesverfassung ist das, zufolge des durch Art. 3 BV begründeten Systems der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, so geschehen, dass am 6. Juni 1971 mit der eindrücklichen Mehrheit [14] von

12 Vgl. dazu für diesen Bereich Michael Kloepfer, *Zum Grundrecht auf Umweltschutz*, Berlin 1978, S. 12 f.

13 Vgl. dazu einlässlich Kloepfer, *a. a. O.* (Anm. 12), S. 16 ff., vor allem S. 35 ff., aber auch Rüdiger Breuer, Grundrechte als Anspruchsnormen, in: Hrsg. Otto Bachof u. a., *Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung*, Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, München 1978, S. 110 f., und Heribert Rausch, *Die Umweltgesetzgebung*, Zürich 1977, S. 133 ff. Eher a. A. Heinhard Steiger, *Mensch und Umwelt*, Berlin 1975, S. 64 ff.

14 Vgl. zum Umweltschutz als Staatsaufgabe auch Pedroli/Iselin, *a. a. O.* (Anm. 1) S. 13 ff., Art. 2 Ziff. 5 des Verfassungsentwurfs und S. 118 des Berichts der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977, die Berichte von Dietrich Rauschning und Werner Hoppe zur Staatsaufgabe Umweltschutz, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, H. 38, Berlin 1980, S. 167 ff. und S. 211 ff. und Michael Kloepfer, Staatsaufgabe Umweltschutz, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 1979, S. 639 ff.
Zu Art. 24*septies* BV vgl. die einlässlicheren Darstellungen bei Thomas Fleiner, Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfes zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 18. Dezember 1973, abgedruckt in: *Wirtschaft und Recht*, Nr. 3/1975, S. 231 ff., sowie Peter Kalt, *Wesen und Bedeutung von Art. 24*septies *(Umweltschutzartikel) der Bundesverfassung*, Diss. Fribourg, Winterthur 1977.
Entgegen den beschwörenden Äusserungen von Rausch, *a. a. O.* (Anm. 13), S. 16 f. und S. 128 ff., kann wegen allgemeinen Überlegungen über Aufgaben und Funktion einer Verfassung (vgl. dazu statt vieler Gerhard Schmid, Offenheit und Dichte in der Verfassungsgebung, in: Hrsg. Kurt Eichenberger u. a., *Grundfragen der Rechtssetzung*, Basel 1978, S. 315 ff., und dort zitierte Literatur) weder aus der eindrücklichen Annahme von Art. 24*septies* BV noch aus der Textwahl dieser Bestimmung („erlässt") eine gewissermassen vorrangige „Pflicht" von Bundesversammlung (und Stimmbürger) zum Erlass gewisser Normen herausgelesen werden. Zurückhaltender denn auch Leo

1,2 Mio. gegen 100 000 Stimmen und bei Einstimmigkeit der Stände folgender Artikel 24septies BV beschlossen wurde:

> „Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.
> Der Vollzug der Vorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält, den Kantonen übertragen."

Abgesehen von diesem verhältnismässig einfachen verfassungsrechtlichen „Einstieg" ist die junge Disziplin Umweltschutzrecht jedoch mit einigen bislang noch nicht mit ausreichender Klarheit beantworteten Fragen von grundsätzlicher Tragweite konfrontiert. Ohne Anspruch auf erschöpfende Aufzählung sei angeführt:

1. Das Umweltschutzrecht befindet sich derzeit noch hinsichtlich Abgrenzung zu anderen Disziplinen, Systematisierung und Herausbildung allgemeiner Regeln in einem „Entwicklungszustand". Allzu leicht unterliegt man der Versuchung, für das zum „Querschnittsbereich Umweltschutz" gehörende Rechtsgebiet Umweltschutzrecht eine Unzahl von Normen aus allen Gebieten in Anspruch zu nehmen [15]; das wird nicht nur mit erheblichen Problemen bei der Systematisierung des Umweltschutzrechtes erkauft [16], sondern auch mit grossen Mühen bei der Herausarbeitung von genügend aussagekräftigen, über blosse Trivialitäten hinausreichenden allgemeinen Regeln.[17]

Schürmann, Massnahmen aus der Sicht des schweizerischen Gesetzgebers, in: Hrsg. Ch. Horn u. a., *Umweltpolitik in Europa*, Frauenfeld 1973, S. 178 f., und ders., Art. 24*septies* BV und die geplante Ausführungsgesetzgebung, in: Hrsg. Hans-Ulrich Müller-Stahel, *Schweizerisches Umweltschutzrecht*, Zürich 1973, S. 516 f.

15 Vgl. dazu Richard Bartlsperger, *Die Strasse im Recht des Umweltschutzes*, Berlin 1980, S. 28 ff., Fleiner, *a. a. O.* (Anm. 14), S. 211 ff., Johann Georg Helm, Individuum und Umweltproblem aus der Sicht des Privatrechts, in: Hrsg. Ernst Dürr u. a., *Das Umweltproblem aus ökonomischer und juristischer Sicht*, Göttingen 1975, S. 93 ff., Peter Jabornegg/Rudolf Strasser, *Nachbarrechtliche Ansprüche als Instrument des Umweltschutzes*, Linz 1978, Michael Kloepfer, *Systematisierung des Umweltrechts*, Berlin 1978, S. 12 ff., Rausch, *a. a. O.* (Anm. 13), S. 18 ff., und Peter Schoeffel, *Das eidgenössische Forstrecht und seine Entwicklung zu einem Element der Umweltschutzgesetzgebung*, Diss. Basel 1978.

16 Vgl. zu solchen Systematisierungsversuchen insbesondere Kloepfer, *a. a. O.* (Anm. 15), S. 68 ff., aber auch Fleiner, *a. a. O.*, (Anm. 14), S. 213 ff., und Hans-Ulrich Müller-Stahel, Ziele und Methoden des rechtlichen Umweltschutzes auf lange Sicht, in: Hrsg. ders., *Schweizerisches Umweltschutzrecht*, Zürich 1973, S. 553 ff.

17 Zu Recht hält deshalb Kloepfer, *a. a. O.* (Anm. 15), S. 86, fest: „Eine Einheit der Umweltschutz-Rechtsordnung existiert nicht. Das gegenwärtige Umweltschutzrecht besteht eher aus einer ungeordneten, immensen Anhäufung von Einzel-, meist Spezialregelungen. . . . Eine materielle Umweltrechtskonzeption im um- und übergreifenden

2. Im Bereich des Umweltschutzes haben technische Daten und naturwissenschaftliche Zusammenhänge eine derartige Wichtigkeit erlangt, dass sich daraus besondere Probleme für den Rechtssetzer wie auch für den Rechtsanwender ergeben. Verzichtet man bei der Rechtssetzung auf die Festlegung technischer Daten, um wenigstens dilatorische Formelkompromisse zu erzielen oder auch, weil das mangels ausreichender Kenntnis der Realien nicht anders möglich ist [18], so versetzt man damit Verwaltung und Justiz in eine reichlich ungemütliche Lage (Flucht des Gesetzgebers aus der Verantwortung). [19] Werden technische Daten hingegen rechtssatzmässig festgeschrieben, so scheinen technische Dynamik und das (trotz allen unumgänglichen Einschränkungen weiterhin fortbestehende) Kontinuitätsbedürfnis des Rechts nicht leicht in Einklang zu bringen sein [20] –

Sinne fehlt bislang ganz, was folgenschwere Konsequenzen für die In-sich-Konsequenz von Umweltrechtsnormen und für die Durchsetzung gesamtwirtschaftlicher Modelle der Verteilung von Umweltkosten hat. Ein solches Gesamtumweltkonzept wird sich allerdings nie auf einige Schlagworte verkürzen lassen, sondern muss ein vielschichtiges Gebilde sein, das stufenweise zu entwickeln ist."
Zu den Problemen einer Kodifikation des Umweltschutzrechtes und zu den bisherigen diesbezüglichen Versuchen in verschiedenen Staaten vgl. Michael Bothe, *Tendenzen des Umweltrechts im internationalen Vergleich*, Berlin 1978, S. 123 ff., und Kloepfer, *a. a. O.* (Anm. 15), S. 87 ff., sowie ders., Kodifikation des deutschen Umweltrechts, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, 2. Jg. (1979), S. 145 ff.

18 Vgl. dazu für den Bereich des Umweltschutzrechtes Peter C. Mayer-Tasch, *Umweltrecht im Wandel,* Opladen 1978, S. 12 f., und Kloepfer, *a. a. O.* (Anm. 15), S. 86, sowie allgemein zu den semantischen Spielräumen gesetzlicher Begriffe und Umschreibungen Hans-Joachim Koch, *Die juristische Methode im Staatsrecht*, Frankfurt a. M. 1977, S. 29 ff., und René A. Rhinow, *Rechtssetzung und Methodik*, Basel und Stuttgart 1979, S. 50 ff.

19 Vgl. zu den sich in diesem Zusammehang ergebenden materiell- und verfahrensrechtlichen Fragen etwa Bernd Bender, Der Verwaltungsrichter im Spannungsfeld zwischen Rechtsschutzauftrag und technischem Fortschritt, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 31. Jg. (1978), S. 1945 ff., Rüdiger Breuer, Direkte und indirekte Rezeption technischer Regeln durch die Rechtsordnung, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 101. Bd. (1976), S. 52 ff., ders., Wirksamerer Umweltschutz durch Reform des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts? in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 31. Jg. (1978), S. 1558 ff., Bothe, *a. a. O.* (Anm. 17), S. 61 ff., Hellmut Wagner/Uwe Nobbe, Sachverständige im Kreuzfeuer? , in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, 3. Jg. (1980), S. 509 ff., und Walter Schmidt, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit an den Grenzen des Verwaltungsrechtsschutzes, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 31. Jg. (1978), S. 1769 ff., wobei sich Schmidt (S. 1773 ff.) noch besonders mit der sich im Bereich des Umweltschutzes häufig einstellenden Problematik des Verwaltungsrechtsschutzes in der Auseinandersetzung um „latent öffentliche Interessen" auseinandersetzt. Vgl. zum letzteren Punkt auch Mayer-Tasch, *a. a. O.* (Anm. 18), S. 14 ff.

20 Vgl. dazu Bender, *a. a. O.* (Anm. 19), S. 1945 ff., Breuer, Rezeption, *a. a. O.* (Anm. 19), S. 47 f., und August Hanning, *Umweltschutz und überbetriebliche technische Normung*, Köln-Berlin-Bonn-München 1976, S. 35 f.

ein Dilemma, aus welchem auch die ohnehin nicht unbedenkliche „Übertragung" der oft hochpolitischen Festlegung der relevanten Daten auf die Schöpfer technischer Norm- und Regelwerke durch integrale Übernahme entsprechender Vorschriften oder Verweis auf solche keinen befriedigenden Ausweg bieten dürfte.[21]

3. Beim Bemühen um eine zulängliche Gesetzgebung im Bereich des Umweltschutzes verbinden sich die junge Disziplin „Umweltschutzrecht" und die junge Disziplin „Gesetzgebungslehre" – eine Ausgangslage, welche ein nur stufenweises, behutsames Vorgehen in der Abfolge von „trial and error" unausweichlich macht. Diese Behauptung soll in der Folge noch anhand der Wege und Irrwege bei der Schaffung eines gleichzeitig wirksamen wie auch dem Institut des Gesetzesvorbehaltes in seinen verschiedenen Ausprägungen Rechnung tragenden Umweltschutzgesetzes des Bundes zu belegen versucht werden.

III. Zur Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes

In der geschichtlichen Abfolge hat sich die Lehre vom Gesetzesvorbehalt vorerst einmal im Strafrecht (nulla poena sine lege) und im Steuerrecht (no taxation without representation) herausgebildet; ohne gesetzliche Grundlage durfte so keine Bestrafung oder Besteuerung eines Bürgers Platz greifen.[22] Das Zeitalter des Konstitutionalismus brachte dann eine Ausdehnung des Gesetzesvorbehaltes auf alle Eingriffe in Freiheit und Eigentum ausserhalb der besonderen Gewaltverhältnisse.[23]

21 Vgl. dazu einlässlich Breuer, Rezeption, *a. a. O.* (Anm. 19), S. 60 ff., Hanning, *a. a. O.* (Anm. 20), S. 68 ff., Fritz Ossenbühl, Zur Aussenwirkung von Verwaltungsvorschriften, in: Hrsg. Otto Bachof u. a., *Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung*, Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, München 1978, S. 446 f., Wolf-Rüdiger Schenke, Die verfassungsrechtliche Problematik dynamischer Verweisungen, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 33. Jg. (1980), S. 743 ff., das Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 6. Juni 1979, in: *Verwaltungspraxis der Bundesbehörden* 1980 Nr. 28, Peter Marburger, *Die Regeln der Technik im Recht*, Berlin 1979, S. 588 ff., und U. Zürcher, Normen als wichtiger Teil des Umweltschutzes, in: *Beiträge zu Raumplanung und Umweltschutz*, Luzern 1977, S. 112 ff.
Vgl. jetzt auch Gerhard Feldhaus, Stand der Technik – Norm und Wirklichkeit, sowie Rudolf Lukes, Funktion und Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im technischen Sicherheitsrecht, insbesondere im Umweltschutzrecht, in: Hrsg. Gesellschaft für Umweltrecht, *Dokumentation zum Kolloquium „Technik als Rechtsquelle"*, Berlin 1980, S. 7 ff. bzw. S. 36 ff.

22 Vgl. Dietrich Jesch, *Gesetz und Verwaltung*, Tübingen 1961, S. 102 ff., und Hans-Jürgen Papier, *Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte und das grundgesetzliche Demokratieprinzip*, Berlin 1973, S. 210 ff.

23 Vgl. etwa Jesch, *a. a. O.* (Anm. 22), S. 117 ff.

Die Forderung nach einer Anerkennung des Gesetzesvorbehaltes über den Bereich der Eingriffsverwaltung hinaus in denjenigen der Leistungsverwaltung wurde im 20. Jahrhundert erhoben, hat sich in der Folge immer mehr verstärkt und heute wohl im Grundsatz durchgesetzt. [24] Das entspricht für ein Gemeinwesen, das in zunehmendem Umfange nicht nur durch Gebote und Verbote, sondern durch eine Vielzahl und Vielfalt von einzelnen Erlassen, Verfügungen und Massnahmen auf die Gesellschaft einwirkt [25], sowohl rechtsstaatlichen [26] als auch demokratischen [27] Grundsätzen.

In der Bundesrepublik Deutschland ist die entsprechende Judikatur dahingehend zusammengefasst worden, dass allle „wesentlichen" Entscheidungen gemäss der Lehre vom allgemeinen Gesetzesvorbehalt vom Gesetzgeber zu treffen seien. [28] Für die Schweiz hat etwa Kurt Eichenberger aufgezeigt, dass eine Reihe von Faktoren für die Wichtigkeit eines Erlasses und damit für dessen (unerlässliche) „Ansiedlung" auf der Gesetzesstufe [29] benannt werden können, so die sachliche Wichtigkeit, die Betroffenheit in Grundrechtspositionen der berührten Privaten, der Umfang des Kreises betroffener Personen, die finanzielle und die politische Bedeutung einer Regelung und anderes mehr.[30]

24 Vgl. Jesch, *a. a. O.* (Anm. 22), S. 171 ff., und Georg Müller, *Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung*, Basel 1979, S. 58 ff.

25 Vgl. dazu Friedrich Müller, Der Vorbehalt des Gesetzes, in: ders., *Rechtsstaatliche Form – Demokratische Politik*, Berlin 1977, S. 23 ff., und Georg Müller, *a. a. O.* (Anm. 24), S. 71 ff., sowie allgemeiner zu Problemen rechtsstaatlicher Einbindung der Leistungsverwaltung Paul Kirchhof, *Verwaltung durch „mittelbares" Einwirken*, Köln-Berlin-Bonn-München 1977, Jost Pietzcker, *Der Staatsauftrag als Instrument des Verwaltungshandelns*, Tübingen 1978, und René A. Rhinow, *Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung*, Basel und Stuttgart 1971.

26 Vgl. Gunter Kisker, Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des Gesetzes, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 30. Jg. (1977), S. 1315, und Hans-Werner Rengeling, Vorbehalt und Bestimmtheit des Atomgesetzes, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 31. Jg. (1978), S. 2218.

27 Vgl. Jesch, *a. a. O.* (Anm. 22), S. 172 ff., Kisker, *a. a. O.* (Anm. 26), S. 314 f., Friedrich Müller, *a. a. O.* (Anm. 25), S. 28 ff., Georg Müller, *a. a. O.* (Anm. 24), S. 73 f., und Rengeling, *a. a. O.* (Anm. 26), S. 2218 f.

28 Vgl. Kisker, *a. a. O.* (Anm. 26), S. 1317 ff., Thomas Oppermann, Nach welchen rechtlichen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu ordnen? , *Gutachten für den 51. Deutschen Juristentag*, München 1976, S. C 48 ff., und Gerd Roellecke, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Grenzbereich zur Gesetzgebung, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 31. Jg. (1978), S. 1777 f.

29 Vgl. auch Art. 80 Abs. 3 des *Verfassungsentwurfs der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung.*

30 Vgl. Kurt Eichenberger, Zur Einleitung: Von der Rechtssetzungsfunktion im heutigen Staat, in: Probleme der Rechtssetzung, *Referate zum Schweizerischen Juristentag 1974*, S. 21 f.

Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid vom 25. Mai 1977 in Sachen Wäffler und Konsorten gegen Kanton Basel-Stadt betreffend Numerusclausus bei der Zulassung zur Universität (BGE 103 I a S. 369 ff.) in Abkehr von seiner bisherigen Rechtsprechung anerkannt, dass der Gesetzesvorbehalt und die damit verbundenen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation [31] grundsätzlich auch in der Leistungsverwaltung gälten. Dabei soll der Gesetzesvorbehalt allerdings nicht „in allen Bereichen mit gleicher Strenge" (BGE 103 I a S. 382) gehandhabt werden [32]; insbesondere seien nicht allzu hohe Anforderungen zu stellen, falls „nur mit Mühe vorausgesehen werden kann, welcher Weg einzuschlagen ist, um der konkreten Situation am besten zu entsprechen" (BGE 103 I a S. 383) oder „wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse, die der regelnden Materie zugrunde liegen, rasch ändern könnten" (BGE 103 I a S. 384). Ferner soll eine gewisse Unbestimmtheit der Verweisungsnorm auch dadurch erträglicher gemacht werden, dass vor Erlass von Massnahmen Betroffene zuerst noch begrüsst werden müssen, wie das in casu durch die Pflicht zur Anhörung von Fakultäten, Rektorat, Kuratel und Erziehungsrat vor Einführung eines Numerus-clausus gesetzlich angeordnet war (BGE 103 I a S. 385 f.).

Der Entscheid des Bundesgerichts, in dieser Art einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt anzuerkennen, ist grundsätzlich ebenso zu begrüssen wie das Bemühen, die Anforderungen für die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation im Bereich der Leistungsverwaltung behutsam differenzierend umzugestalten und neu zu umschreiben. Mit Gewissheit wird hier noch eine ganze Reihe konkreter „Richtpunkte" gesetzt werden müssen; dabei ist wohl nicht ausgeschlossen, dass vom Bundesgericht bereits angetönte Weiterentwicklungen – wie offene Gesetznorm und „Legitimation durch (Anhörungs-)Verfahren" auch für Erlasse der Verordnungsstufe – schliesslich nicht nur für die Leistungs-, sondern auch für die Eingriffsverwaltung Anwendung finden könnten.

31 Vgl. zur Bestimmtheit des Gesetzes und zur „Einbindung" der Rechtssetzung auf Verordnungsstufe etwa Kisker, *a. a. O.* (Anm. 26), S. 1314, Georg Müller, *a. a. O.* (Anm. 24), S. 178 ff., Rhinow, *a. a. O.* (Anm. 18), S. 262 ff., Art. 100 Abs. 1 des *Verfassungsentwurfs der Expertenkommision für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung*, und Gutachten der Justizabteilung vom 8. September 1977, abgedruckt in: *Verwaltungspraxis der Bundesbehörden* 1978 Nr. 71.

32 Vgl. zu einer solchen abgestuften Gesetzgebundenheit der Leistungsverwaltung auch Friedrich Müller, *a. a. O.* (Anm. 25), S. 30 ff.

IV. Probleme mit dem Gesetzesvorbehalt bei der Erarbeitung des Umweltschutzgesetzes des Bundes

1. Der Vorentwurf von 1973

Ein erster Vorentwurf eines Umweltschutzgesetzes (VE) wurde im Verlauf des Jahres 1973 von einer 45-köpfigen Expertenkommission unter dem Vorsitz von Leo Schürmann erarbeitet. Dieser Vorentwurf wird im dazugehörigen Bericht über die Kommissionsarbeit (S. 10) als „umfassendes Delegationsgesetz" bezeichnet, umfassend deshalb, weil sich sein Regelungsbereich nicht auf einzelne vorrangige Materien beschränkte, Delegationsgesetz, weil dieser – wie sich Thomas Fleiner in seinem Gutachten über die Verfassungsmässigkeit dieses Vorentwurfs ausgedrückt hat – eine Fülle unbestimmter Rechtsbegriffe mit sehr ausführlichen, einschneidenden Delegationsvorschriften verband.[33]

Dass bei der Konzeption eines umfassenden Delegationsgesetzes Schwierigkeiten mit dem Vorbehalt des Gesetzes auftreten können, bedarf wohl keiner weiteren Begründung. Der Vorentwurf sah in sehr allgemeiner Weise etwa vor, dass der Bundesrat Emissionsgrenzwerte für Anlagen, Einrichtungen und Tätigkeiten festsetzen (Art. 12 VE), Immissionsricht- und -grenzwerte erlassen (Art. 14 f. VE), über Bau, Ausrüstung und Betrieb von Anlagen und Einrichtungen (Art. 16 VE) sowie über Art, Zusammensetzung und Verwendungsart von Stoffen (Art. 17 VE) und über anderes mehr auf dem Verordnungswege befinden könne. Zu Recht hat das Gutachten Fleiner in seinen Ausführungen zu den Delegationsvorschriften des Gesetzes festgehalten, dass eine genauere Begrenzung des Verordnungsrechtes des Bundesrates dort ganz generell unerlässlich sei, wo man sich ausserhalb des Bereiches polizeilicher Einschränkungen bewege, dass also ein blosses Delegationsgesetz nicht verfassungskonform sein dürfte.[34]

Eine akzentuierte Kritik im Gutachten Fleiner und im Vernehmlassungsverfahren erfuhr der Vorentwurf zudem hinsichtlich der vorgesehenen Strafbestimmungen und der den Bundesrat zur Einführung von Kausalabgaben ermächtigenden Delegationsnormen, da diese als mit den besonderen Ausprägungen des Gesetzesvorbehaltes im Straf- und im Steuerrecht nicht verein-

33 Vgl. Fleiner, *a. a. O.* (Anm. 14), S. 269.
Wie aus dem Bericht über die Kommissionsarbeit (S. 9) hervorgeht, traten bei der Ausarbeitung des Vorentwurfes „die verfassungsrechtlichen Aspekte etwas zurück", weil der Kommission „von Anfang an in Aussicht gestellt wurde, das Departement des Innern werde nach Abschluss der Arbeiten ein verfassungsrechtliches Gutachten in Auftrag geben" – eine Arbeitsmethode bei der Schöpfung von Gesetzen, über denen Zweckmässigkeit wohl doch Zweifel erlaubt sind.

34 Vgl. Fleiner, *a. a. O.* (Anm. 14), S. 269, aber auch Hartmut Soell, Aktuelle Probleme und Tendenzen im Immissionsschutzrecht, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 13. Jg. (1980), S. 109 ff.

bar erschienen. So enthielt Art. 92 VE einen Auffang-Straftatbestand („wer in anderer Weise diesem Gesetz. . . zuwiderhandelt"), der sich auch auf die Missachtung umfassender Verhaltensvorschriften wie Art. 10 VE („jedermann ist gehalten, die Umwelt beeinträchtigende Einwirkungen zu unterlassen") oder Art. 11 VE („Bund und Kantone berücksichtigen in ihrer gesamten Gesetzgebungs-, Regierungs- und Verwaltungstätigkeit die Anforderungen des Umweltschutzes") erstreckte.[35] Bezüglich der Kausalabgaben waren in den Art. 41 ff. VE lediglich einige Gebiete festgehalten, in denen Kausalabgaben auf dem Verordnungswege hätten eingeführt werden können, ohne dass etwas über die Ausgestaltung, Bemessung und Höchstbelastung solcher Abgaben vorgeschrieben worden wäre.[36]

2. Der Entwurf von 1978

Die grundlegende Kritik am Konzept des Vorentwurfs eines Umweltschutzgesetzes von 1973 bewog die Verwaltung zu dessen vollständiger Überarbeitung. Dem aus dieser Überarbeitung entstandenen Gesetzesentwurf (E) von 1978 konnte dann durchaus bescheinigt werden, dass er im allgemeinen den Erfordernissen entsprach, welche sich aus dem Vorbehalt des Gesetzes herleiten. In strafrechtlicher Hinsicht wurde die Pönalisierung auf schwerwiegende, in Art. 45 E präzis bezeichnete Verstösse gegen das Umweltschutzgesetz beschränkt. Auf die Bestimmungen über Kausalabgaben war verzichtet worden, weil – wie der Erläuternde Bericht (S. 12) ausführte – zahlreiche Probleme der konkreten Ausgestaltung noch nicht in genügendem Masse gelöst seien.

In den übrigen Bereichen brachte der Entwurf von 1978 die vom Gutachten Fleiner geforderte grössere Bestimmtheit des Gesetzes und damit vermehrte Einbindung der bundesrätlichen Verordnungsrechtssetzung im wesentlichen durch die Anwendung dreier verschiedener „Techniken", nämlich

- teilweise durch Beifügung von *Kriterien*, an denen sich die Rechtssetzung auf Verordnungsstufe auszurichten hat, etwa Art, Ausmass, und Auswirkung der Emissionen, technische und betriebliche Möglichkeiten sowie wirtschaftliche Belastung beim Erlass von Emissionsbegrenzungsvorschriften (Art. 10 Abs. 1 E);

35 Vgl. dazu Fleiner, *a. a. O.* (Anm. 14), S. 270 f., sowie allgemeiner zu Strafrecht und Umweltschutz Rausch, *a. a. O.* (Anm. 13), S. 216 ff.

36 Vgl. dazu Fleiner (Anm. 14), S. 306 ff., insbes. S. 313 ff.; nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. z. B. *BGE 103 I a* S. 243 f. und *BGE 105 I a* S. 144 ff.) muss das Gesetz bei öffentlichen Abgaben (mit Ausnahme von Kanzleigebühren) den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und deren Bemessung in den Grundzügen selber festlegen.
Rechtsvergleichend zu Umweltabgaben vgl. Bothe, *a. a. O.* (Anm. 17), S. 15 ff.

– durch die Festlegung gewisser *Materien*, in denen der Bundesrat gesetzeskonkretisierend tätig werden kann, so im Bereich der Abfallbewirtschaftung (Art. 27 E) lediglich durch Anordnung gewisser im Gesetz genannter Verpflichtungen (Verwertungsgebote, Rücknahmepflichten, Verbot gewisser Verpackungsarten und Kennzeichnungspflichten)
– durch die Festlegung von *Verfahren*, die vor allem durch die bereits in Art. 81 Abs. 3 VE festgelegte, im Entwurf von 1978 aber noch in den Rahmen eines allgemeinen „Kooperationsprinzipes"[37] eingebettete Pflicht zur Anhörung der Kantone und der interessierten Kreise vor Erlass der bundesrätlichen Aufführungsvorschriften.[38]

3. Die parlamentarische Vorlage von 1979

Das zum Entwurf von 1978 durchgeführte Vernehmlassungsverfahren ergab anders als dasjenige zum Vorentwurf von 1973 ein verhältnismässig einheitliches, positives Bild.[39] Der Entwurf erfuhr bei zwei Dritteln der ausgewerteten Stellungnahmen eine zustimmende Würdigung. Die eher ablehnenden Vernehmlassungen bemängelten den Entwurf zu einem Drittel als zu weitgehend, zu zwei Dritteln als zu zaghaft – ein Ergebnis, das wohl geeignet ist, für den Entwurf eine Position im „juste milieu" schweizerischer Politik in Anspruch zu nehmen.

Die der Bundesversammlung mit der Botschaft vom 31. Oktober 1979 zugeleitete parlamentarische Vorlage (pV) weist denn auch bei einem eingehenderen Vergleich mit dem Entwurf von 1978 in materieller Hinsicht eher Retouchen als grundsätzliche Änderungen auf (wenn auch systematisch

37 Vgl. dazu Art. 4 Abs. 2 E und *Erläuternder Bericht*, S. 17, Pedroli/Iselin (s. Anm. 1), S. 13, und Charbel Ackermann, Kooperation Staat-Wirtschaft, Ein Fall im Bereich des Umweltschutzes und seine Lokalisierung in einem allgemeineren Problemkreis, in: *DISP (Dokumente und Information zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung)* Nr. 54, Juli 1979, S. 45 ff.

38 Vgl. Art. 33 Abs. 1 E, Kloepfer, *a. a. O.* (Anm. 15), S. 114 ff., und Heinhard Steiger/Otto Kimminich, *Umweltschutzrecht und -verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, Luxemburg 1976, S. 40 ff.; Jörg Paul Müller/Peter Saladin, Das Problem der Konsultativabstimmung, in: *Berner Festgabe zum schweizerischen Juristentag 1979*, Bern 1979, S. 412 f., weisen darauf hin, dass der amerikanische Administrative Procedure Act ein Recht auf Anhörung ausdrücklich auch auf der Verordnungsstufe vorsieht.
Vgl. auch allgemeiner Peter Noll, Die Mitwirkung des Betroffenen bei rechtlichen Regelungen, in: Hrsg. Ulrich Klug u. a., *Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozessrecht*, Gedächtnisschrift für Jürgen Rödig, Berlin-Heidelberg-New York 1978, S. 59 ff.

39 Vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 31. Oktober 1979, S. 18 f.

und redaktionell nicht unerhebliche Umgestaltungen und Umformulierungen erfolgten).

Der zwischen dem Vorentwurf von 1973 und dem Entwurf von 1978 festzustellende „Lernprozess" bezüglich Einbindung der Verordnungsrechtssetzung hat sich – wiederum unter Verwendung der vorstehend geschilderten drei Techniken – noch fortgesetzt und weitere Verfeinerungen gebracht, so

- durch genauere Bezeichnung von *Materien* wie beim Inhalt des Berichtes über die Umweltverträglichkeitsprüfung von umweltbelastenden ortsfesten Anlagen gemäss Art. 7 Abs. 2 pV
- durch Beifügung von *Kriterien* wie beim Verbot bestimmter Produktionsverfahren oder Lagerhaltungen im Rahmen bundesrätlicher Verordnungen zum Katastrophenschutz gemäss Art. 8 Abs. 4 pV
- durch Vorschriften bezüglich des *Verfahrens* wie Anhörung des Bundesamtes für Umweltschutz bei bestimmten Umweltverträglichkeitsprüfungen (Art. 7 Abs. 6 pV) oder vorgängige Einholung von Sanierungsvorschlägen beim Inhaber einer sanierungsbedürftigen Anlage (Art. 14 Abs. 3 pV).

V. Zusammenfassende Schlussbemerkung

Versucht man, ein vorläufiges[40] Fazit aus diesem kursorischen Überblick zu ziehen, so kann wohl bemerkt werden, dass die Bemühungen um einen ausreichenden Umweltschutz nicht nur an die in einem pluralistischen politischen System selbstverständlichen (und unerlässlichen) Grenzen stossen, die sich ergeben, wenn staatlicher „out-put" von einem vielfältig verflochtenen Mit- und Gegeneinander verschiedenster politischer Ziele bestimmt wird, sondern auch auf Hindernisse, welche wegen der (noch) unzulänglichen Bewältigung umweltrelevanter Fragen durch die sich damit befassenden Wissenschaften beruhen.

In diesem Sinne darf ganz allgemein der Mangel an gefestigter wissenschaftlicher Durchdringung der umweltrechtlichen Bereiche als für bestehende Umweltschutzdefizite ebenfalls mitverantwortlich betrachtet werden. So ist der Erlass eines Umweltschutzgesetzes auf Bundesebene teilweise auch dadurch verzögert worden, dass eine tragbare, den Grundsätzen des Vorbehaltes und der Bestimmtheit des Gesetzes in genügendem Masse Rechnung tragende Vorlage erst in mehreren Schritten, im Verfahren von „trial and error" ausgearbeitet werden konnte.

40 Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Manuskriptes ist die parlamentarische Beratung des Umweltschutzgesetzes noch im Gange. Dabei haben sich im Hinblick auf das Thema dieses Beitrages bis zum genannten Zeitpunkt keine wesentlichen neuern Erkenntnisse mehr ergeben.