

## Inhaltsübersicht

Vorwort .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXI
§ 1 Einleitung .....	1

### *Erster Teil*

#### *Konkretisierung versus Prozeduralisierung des Rechts*

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

### *Zweiter Teil*

#### *Bestandsaufnahme*

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

### *Dritter Teil*

#### *Materielle Anforderungen des Grundgesetzes*

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

### *Vierter Teil*

#### *Grundgesetz und Verfahrensgestaltung*

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

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

### *Fünfter Teil*

#### *Der Schutz der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen im Europarecht*

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

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXI

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

## Erster Teil

### Konkretisierung versus Prozeduralisierung des Rechts

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

## Zweiter Teil

### Bestandsaufnahme

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

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

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

### Dritter Teil

#### Materielle Anforderungen des Grundgesetzes

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

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

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

## Vierter Teil

### Grundgesetz und Verfahrensgestaltung

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

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

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

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

### Fünfter Teil

#### Der Schutz der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen im Europarecht

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

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