

Technischer Sachverstand und Rechtsentscheidung

von

RUDOLF LUKES¹

Für jede Rechtsentscheidung sind erforderlich die Beherrschung der juristischen Rechtstechnik, ein gewisses im weiteren Sinn politisches Urteilsvermögen und schließlich eine Sachkenntnis in der Materie, die mit der Rechtsentscheidung geregelt werden soll. Hier soll nicht weiter verfolgt werden, ob mit diesen drei Punkten alle Voraussetzungen für Rechtsentscheidungen wiedergegeben sind und wie die Gewichtung unter den drei Komponenten ist. Vielmehr soll – hier bei den einleitenden Überlegungen – die Feststellung genügen, daß die zunehmende Kompliziertheit und Komplexität in fast allen Lebensbereichen, die durch Rechtsentscheidungen allgemein oder für den Einzelfall geregelt werden, auch in zunehmendem Umfang Sachkenntnis und Sachverstand erfordern. Die vier nachfolgenden Einzelbemerkungen dienen lediglich der Verdeutlichung.

Zunächst gilt die Feststellung, daß Rechtsentscheidungen Sachverstand – in zunehmenden Maße – erfordern, für alle Arten von Rechtsentscheidungen. Sie gilt also für die Rechtsentscheidungen, mit denen Rechtsnormen durch das Parlament oder durch die ermächtigte Verwaltung geschaffen werden. Sie gilt aber auch für jene Rechtsentscheidungen, mit denen bestehende Rechtsvorschriften im Einzelfall angewendet werden, also für Gerichtsentscheidungen ebenso wie für Entscheidungsakte der Verwaltung.

Die Feststellung gilt aber auch für alle Lebensbereiche, in denen Rechtsentscheidungen ergehen. Sie gilt, wenn die Rechtsentscheidungen die Einrichtung von Organisationen im Staat und ihre Ausgestaltung betreffen, wie z. B. die Ausgestaltung der Zivilgerichtsbarkeit. Sie gilt, wenn die Rechtsentscheidungen den naturwissenschaftlich-medizinischen Bereich betreffen, wie z. B. bei der Gen-Technologie oder bei Arzneimitteln. Schließlich gilt sie aber selbstverständlich auch für den Bereich, in dem es um den Einsatz von Naturkräften für menschliche Zwecke geht, der üblicherweise mit Technik umschrieben wird. Wenn auch heute aus verschiedenen Gründen die Rechtsentscheidungen bei technischen Sachverhalten im Vordergrund des Interesses stehen, so darf nicht übersehen werden, daß Rechtsentscheidungen nicht nur im technischen Bereich, sondern in allen Lebensgebieten Sachverstand voraussetzen.

Die Feststellung, daß Rechtsentscheidungen Sachverstand erfordern, gilt auch nicht

¹ O. Professor der Rechte, Dr. jur., Dr. oec. publ., Geschäftsführender Direktor des Rechtswissenschaftlichen Seminars I, Universität Münster, Leiter der Forschungsstelle „Recht und Technik“.

erst seit unseren Tagen. Vielmehr waren Sachkenntnis und Sachverstand in den von den rechtlichen Regelungen erfaßten Lebensgebieten erforderlich, seit es Rechtsetzung und Rechtsanwendung gibt. Die Bauordnungen in den Städten des Mittelalters erforderten Sachkunde, damit Anforderungen entsprechend den Baustoffen und ihrem Verwendungszweck usw. sowie den Einsturz- und Feuergefahren und dergleichen mehr festgesetzt werden konnten. Eine Änderung seit dieser Zeit ist nur in quantitativer Hinsicht insoweit eingetreten, als Baustoffe und Bauteile komplizierter geworden sind und eine für die Erfahrungssammlung kürzere Zeitspanne bei neuen Materialien vorhanden ist. Eine Änderung ist außerdem noch insoweit gegenüber den Gegebenheiten in der Geschichte eingetreten, als die Beurteilung nicht mehr vorwiegend rückschauend (Stichwort: Schadenersatzprozeß) und nicht auf der Grundlage einer langen Erfahrung (Stichwort: Baustoffe des Mittelalters), sondern zunehmend prognostisch für die Zukunft (Stichwort: Vorsorge Bundesimmissionsschutzgesetz) getroffen werden muß. Gerade die vorausschauende Beurteilung der Entwicklung setzt jedoch in besonderem Maß Sachkenntnis und Sachverstand voraus, weil nicht nur das Vorhandene festgestellt und analysiert, sondern auch die zukünftige Entwicklung beurteilt werden muß.

Schließlich besagt die Feststellung nicht, daß derjenige, der die Rechtsentscheidungen trifft, über die erforderliche Sachkunde in eigener Person verfügen muß. Der Entscheidungsträger kann den Sachverstand selbst haben; er kann aber auch den Sachverstand anderer hinzuziehen. In Rechtsgebieten, in denen zahlreiche Geschehensabläufe und zahlreiche Beschaffenheitsfeststellungen nur aufgrund besonderer Kenntnisse und Erfahrungen beurteilt bzw. vorgenommen werden können, kann die für Rechtsentscheidungen erforderliche Sachkunde in aller Regel nicht mehr von einem Einzelnen, sondern nur noch durch das Zusammenwirken Vieler zur Verfügung gestellt werden. Konsequenzen davon sind einerseits die Entstehung besonderer Sachverständigenorganisationen, von denen als Beispiel nur die Technischen Überwachungs-Vereine erwähnt sein sollen, und besonderer technischer Regelwerke, wie z. B. der Regeln des Kerntechnischen Ausschusses oder die von privaten Normungsorganisationen erarbeiteten überbetrieblichen technischen Normen.²

I. Die weitesttragenden *Rechtsentscheidungen werden mit der Rechtsetzung* getroffen. Dabei stellt sich das Problem des erforderlichen Sachverstandes insbesondere für den hier im Vordergrund stehenden technischen Bereich sowohl bei der Rechtsetzung durch das Parlament als auch bei der Rechtsetzung im Verordnungsweg durch die ermächtigte Exekutive. Da hier nur eine Überblicksskizze möglich ist, sollen Bestandsaufnahme, kritische Würdigung und Ansätze für Fortentwicklungen nicht besonders getrennt werden.

² Wie z. B. VDE-Bestimmungen des Verbandes Deutscher Elektrotechniker e. V. oder DIN-Normen des Deutschen Instituts für Normung e. V., vgl. dazu Handbuch der Normung, Bd. 1-3 (Nationale und internationale Normung), Gesamtbearbeitung Krieg K. G., 4. Aufl., Berlin 1978; *Marburger P.*, Die Regeln der Technik im Recht, Köln, Berlin, Bonn, München 1979, S. 208ff.; *Lukes R.*, Überbetriebliche technische Normung in den Rechtsordnungen ausgewählter EWG- und EFTA-Staaten, Köln, Berlin, Bonn, München 1979; *Zemlin H.*, Die überbetrieblichen technischen Normen - Ihre Wesensmerkmale und ihre Bedeutung im rechtlichen Bereich, Köln, Berlin, Bonn, München 1973.

A. Das *Parlament* trifft die grundlegenden Entscheidungen in allen Lebensbereichen und damit auch im Zusammenhang mit der Technik. Die Stichworte Immissionsschutzgesetz, Gesetz über die friedliche Nutzung der Kernenergie, Gerätesicherheitsgesetz, demnächst Umsetzung einer EG-Richtlinie zur Produzentenhaftung, kennzeichnen die Spannweiten. Sie zeigen zugleich, daß bei den Abgeordneten, die ja ohnehin eine Vielzahl wünschenswerter Eigenschaften aufweisen sollen, nicht auch noch eine besondere Sachkunde in einzelnen technischen Bereichen vorausgesetzt werden kann. So finden sich – übrigens weltweit – zwei unterschiedliche Ansätze, mit denen dem Erfordernis der Sachkunde bei der Rechtsetzung durch das Parlament Rechnung getragen wird. Der eine ist die Nutzung des Sachverständigen anderer, vom Entscheidungsträger verschiedener Personen. Der andere ist, daß das Parlament eine Sachverständigenkommission unterläßt und die Rechtsentscheidungen auf außerparlamentarische Institutionen damit verlagert.

1. Der *Sachverständigenrat* wird für die parlamentarischen Rechtsentscheidungen in verschiedener Form und mit – erfreulicherweise – insgesamt wohl zunehmender Tendenz genutzt.

Enqueten, also groß angelegte und von Gremien durchgeführte Untersuchungen, waren schon immer ein wertvolles Hilfsmittel für parlamentarische Entscheidungen.³ Die Untersuchungsergebnisse und die eventuell von der Enquetekommission gemachten Vorschläge sind besonders dann ein wertvolles Hilfsmittel zur Vermittlung von Sachwissen für Abgeordnete, wenn der Enqueteauftrag klar spezifiziert ist. Bedenklich ist allerdings die zunehmende Tendenz, die Mitglieder solcher Enquetekommissionen nicht unter dem Gesichtspunkt des Sachverständigen, sondern unter dem einer demokratischen Repräsentanz auszuwählen. Solche Gremien sind nicht geeignet, den Stand im jeweiligen Wissensgebiet aufzuarbeiten und sachverständig zu beurteilen sowie Lösungen vorzuschlagen. Mit solchen Zusammensetzungen wird auch der Tatsache nicht Rechnung getragen, daß die demokratische Repräsentanz von der Verfassungskonstruktion her auf der Ebene der entscheidenden Abgeordneten und nicht auf der beratenden Experten angesiedelt ist. Problematisch ist, wenn – insbesondere in sensiblen Fragen – Enquetekommissionen aus Abgeordneten und Sachverständigen zusammengesetzt sind.⁴ Die Gefahren der Vermischung der Funktion der politischen Entscheidungsträger mit den Aufgaben der Sachverständigen wird – so meine ich – gerade bei den Ergebnissen und dem Ablauf der Enquetekommission „Zukünftige Kernenergiepolitik“ deutlich.

Sachverständigenrat anderer Art – sei es ad hoc eingesetzte oder institutionalisierte⁵ – können allgemein oder auf besonderen Anlaß hin den parlamentarischen Ent-

³ Angefangen von der Kartell-Enquete aus dem Jahre 1905 bis zur Enquetekommission „Zukünftige Kernenergiepolitik“, vgl. dazu BT-DrS 8/4341.

⁴ Wie nach § 56 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags i. d. F. der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl I, S. 1237 ff.) vorgesehen.

⁵ Als Beispiel für institutionalisierte Gremien ist der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und als Beispiel für ad hoc eingesetzte Kommissionen die Kommission zur Untersuchung der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und der Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik (BT-DrS V/2403) zu erwähnen.

scheidungsträgern zusätzliches Fachwissen vermitteln. Dies kann entweder durch Vorlage von Berichten oder – insbesondere bei einzelnen Sachverständigen – durch Anhörung in Ausschußsitzungen des Parlaments⁶ geschehen. Selbstverständlich ist dieser Weg, dem Parlament umfassende und sachkundige Materialsammlungen und Analysen sowie gegebenenfalls Vorschläge zu vermitteln, in der Bundesrepublik geläufig.⁷ Jedoch wäre eine intensivere Nutzung der Heranziehung von Sachverständigenkommissionen, gegebenenfalls unter Betreuung von Mitgliedern der Exekutive, wohl der empfehlenswerteste Weg, um parlamentarischen Entscheidungsträgern im Einzelfall das erforderliche Sachwissen zu vermitteln.⁸

Die parlamentarischen Dienste hingegen sind von ihrer Zusammensetzung und Organisation her sicher zur Materialsammlung und Informationsvermittlung geeignet. Hingegen sind sie in aller Regel nicht in der Lage, in den verschiedenen Gebieten – insbesondere der Technik – kraft eigenen Sachwissens den Abgeordneten Sachkunde zu vermitteln. Rein personell können sie nicht im erforderlichen Umfang hochqualifizierte Experten für alle Gebiete zur Verfügung haben; da sich die zu behandelnden Sachfragen nicht auf lange Jahre hindurch vorhersehen lassen, wäre überdies die erforderliche Vorratshaltung von Experten weder für die Aufrechterhaltung des speziellen Sachwissens noch für deren eigene Betätigung sinnvoll. Auch das als unabhängige Organisation zur Beratung des Kongresses in den Vereinigten Staaten geschaffene Office of Technology Assessment⁹ ist ein Beweis für die systembedingte Unzulänglichkeit solcher Einrichtungen. Nach dem Urteil von Sachkennern sind keine Anzeichen dafür ersichtlich, daß das Office der Hauptaufgabe, den Kongress auf wahrscheinlich nützliche und schädliche Auswirkungen einer angewandten Technologie hinzuweisen und dabei deren physikalische, biologische, ökonomische, soziale und politische Auswirkungen zu berücksichtigen, besser nachgekommen ist, als die im Jahre 1863 vom Kongress für die Regierung zu Forschung und Berichten verpflichtete „National Academy of Sciences“.¹⁰

2. Bei *Rechtsentscheidungen auf parlamentarischer Ebene* wird aber auch – insbesondere bei der Regelung technischer Anlagen und Geräte – der zweite Weg eingeschlagen, nämlich der einer Parlamentsentscheidung, die Sachkenntnis erfordernde *Entscheidungen auf außerparlamentarische Institutionen verlagert*. Dies geschieht zum einen dadurch, daß die parlamentarische Regelungskompetenz durch eine Verordnungsermächtigung auf Außenstehende zur Rechtsetzung durch Rechtsverordnungen übertragen

⁶ Vgl. etwa §§ 69f. der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags.

⁷ Vgl. beispielsweise die Picht-Kommission, Bericht zur Organisation der wissenschaftlichen Beratung der Bundesregierung in Umweltfragen vom 30. Juni 1971 (Materialienband zum Umweltprogramm der Bundesregierung, S. 565ff.); sowie Bericht der Kommission „Reform des Staatshaftungsrechts“, herausg. vom BMI-BMJ 1973 u. a. m.

⁸ Wie dies beispielsweise in Großbritannien in ungleich größerem Umfang geschieht, vgl. die Hinweise auf verschiedene Committees und deren Reports bei *Lukes R.*, Überbetriebliche technische Normung in den Rechtsordnungen ausgewählter EWG- und EFTA-Staaten, a. a. O., S. 55 ff.

⁹ Technology Assessment Act 1972, vgl. Pub. L. No. 92 – 484, 86 Stat. 797 2 U.S.C.A., § 471 et seq.

¹⁰ Vgl. Act of Mar. 3.1863, ch 111, § 3, 12 Stat. 806, 36 U.S.C.A., § 253; vgl. zur Arbeit der National Academy of Sciences *P. Boffey*, *The Brain Bank of America* (1975); *D. S. Greenberg* 156, *Science* 222, 360, 498 (1967); *Claude E. Barfield*, 3 *National J.* 101, 220 (1970).

wird. Daneben ist aber auch traditionell bei der Regelung technischer Sachverhalte, daß sich die parlamentarische Rechtsetzung auf Globalanforderungen an technische Anlagen und Geräte mittels unbestimmter Rechtsbegriffe beschränkt und deren Konkretisierung anderen überläßt, wodurch letztlich eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz entweder auf den Rechtsanwender oder auf sonstige Einrichtungen erfolgt.

a) Die *parlamentarische Ermächtigung einer Fachbehörde zur Rechtsetzung* insbesondere im technischen Bereich ist ein ebenso üblicher wie brauchbarer Weg, um eine Rechtsentscheidung mit technischem Sachverstand zu gewährleisten. Im einzelnen wird darauf im Zusammenhang mit der Rechtsetzung durch den ermächtigten Verordnungsgeber später einzugehen sein.

Überlegens- und wünschenswert erscheint indes ein Ausbau dieser üblichen Verordnungsermächtigung mit speziellen Formen im Bereich der Technik. Angebracht erscheinen insbesondere Überlegungen dahin, ob und inwieweit vom Parlament nur global getroffene Beschaffenheits- und Verhaltensanforderungen für technische Anlagen und Geräte zur detaillierten Regelung in begrenzten Bereichen an besondere und institutionalisierte Sachverständigengremien übertragen werden können.¹¹ Von den verschiedenen denkbaren Lösungen sollen hier – lediglich zur Weckung eines Problembewußtseins – zum einen erwähnt werden die Möglichkeit, solche institutionalisierte Sachverständigengremien zur Vornahme von Detailregelungen und damit zur Konkretisierung von den in Rechtsvorschriften global enthaltenen Anforderungen als unselbstständige Teile einem in Art. 80 Abs. 1 GG vorgesehenen Ermächtigungsempfänger einzugliedern. Dies würde jedenfalls eine Anreicherung des Sachverstandes der Fachbehörde mit sich bringen, die ohnehin im technischen Bereich dann zur Rechtsetzung durch Verordnung ermächtigt ist. Denkbar wäre allerdings auch, daß der Kreis der Ermächtigungsempfänger in Art. 80 Abs. 1 GG erweitert wird und besondere institutionalisierte Sachverständigengremien in abgegrenzten Teilgebieten als Ermächtigungsempfänger vorgesehen werden. Die von Sachverständigengremien in der einen oder anderen Form unter Verwendung ihres Sachverstandes zu treffenden Entscheidungen könnten auch mit gegenüber den herkömmlichen Rechtsnormen unterschiedlicher Geltung ausgestattet werden.

b) Rechtsentscheidungen auf parlamentarischer Ebene erfolgen insbesondere im technischen Sicherheitsrecht häufig derart, daß *in den Rechtsvorschriften unbestimmte Rechtsbegriffe* die Beschaffenheits- und Verhaltensanforderungen für technische Anlagen und Geräte festlegen. Soweit dann nicht eine Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung für Fachbehörden vorgesehen wird, muß die den Sachverstand erfordernde Konkretisierung der in der Rechtsvorschrift nur global festgelegten Anforderungen durch Außenstehende erfüllt werden, angefangen von Gerichten und Behörden als Rechtsanwendern bis hin zu Interessenten.

Jeder, der mit der Materie nur einigermaßen vertraut ist, wird anerkennen, daß für die Umschreibung der Beschaffenheits- und Verhaltensanforderungen in bezug auf

¹¹ Vgl. zu dem Problemkreis *Lukes R.*, Die Regelung technischer Sachverhalte in der Rechtsordnung, in: *Rechtliche Ordnung der Technik als Aufgabe der Industriegesellschaft* (Schriftenreihe Recht-Technik-Wirtschaft, Bd. 22), Köln, Berlin, Bonn, München 1980, S. 81 ff.

technische Anlagen und Geräte unbestimmte Rechtsbegriffe unerlässlich sind. Indes müssen sie mit Sicherheit nicht in dem heute üblichen Umfang verwendet werden. Vor allem aber ist die Vielfalt der unterschiedlichen unbestimmten Rechtsbegriffe nicht nur überflüssig, sondern schädlich, mit denen solche Anforderungen an technische Anlagen und Geräte in Rechtsvorschriften umschrieben werden. Sie reichen – um nur Beispiele zu geben – von den „Regeln der Baukunst“ über die „anerkannten“ bzw. „allgemein anerkannten Regeln der Technik“, wobei Bundesimmissionsschutzgesetz und Datenschutzgesetz vom vorherigen allgemeinen Verständnis des Inhalts dieser Begriffe abweichen, und dem „Stand der Technik“ sowie dem „Stand von Wissenschaft und Technik“ bis hin zu den „berechtigten Sicherheitserwartungen“ u. a. m.¹² Mit einer Reduzierung der Vielfalt und mit einem nach Sachgesichtspunkten gestuften Inhalt könnte klarer als bisher zum Ausdruck gebracht werden, wie und in welchem Umfang der technische Sachverstand der Rechtsanwender oder auch der Aufsteller außerrechtlicher technischer Regeln, insbesondere der überbetrieblichen technischen Normen,¹³ hier zum Tragen kommen kann. Die mit der Rechtsetzung vollzogene parlamentarische Rechtsentscheidung könnte dann schon vom Ansatz her klarstellen, wie und zumindest nach welchen allgemeinen Kriterien die im Gesetz nur global umschriebenen Anforderungen durch technischen Sachverstand auszufüllen sind. Der Stand der Technik bzw. die allgemein anerkannten Regeln der Technik können die Konkretisierungen der Anforderungen im einzelnen auf andere Personenkreise verlagern als beispielsweise der Stand von Wissenschaft und Technik.

Wenn bei der parlamentarischen Rechtsentscheidung die Beschaffenheits- und Verhaltensanforderungen an technische Anlagen und Geräte lediglich mit unbestimmten Rechtsbegriffen umschrieben werden und die Konkretisierung der Anforderungen im Einzelfall nach dem technischen Sachverstand erfolgen soll, tritt notwendig die Frage auf, wer diese Konkretisierung vornehmen kann. In allen Industriestaaten der Neuzeit haben sich zahlreiche meist privatrechtlich organisierte Institutionen konstituiert, die die Detailanforderungen in den erwähnten überbetrieblichen technischen Normen festlegen. Der Anspruch, den Normungsorganisationen hinsichtlich der von ihnen erarbeiteten überbetrieblichen technischen Normen erheben, ist unterschiedlich. Er geht von der Aussage, daß die überbetrieblichen technischen Normen selbst Rechtsvorschriften sind, über die, daß die in den jeweiligen überbetrieblichen technischen Normen enthaltenen Anforderungen identisch mit den in den Rechtsvorschriften global mit unbestimmten Rechtsbegriffen umschriebenen Anforderungen seien, bis hin zur Feststellung, es bestünde eine Vermutung dafür, daß die in überbetrieblichen technischen Normen enthaltenen Anforderungen denen entsprechen, die in Rechtsvorschriften glo-

¹² Vgl. dazu m. N. *Lukes R.*, Die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden, in: 6. Deutsches Atomrechts-Symposium (Schriftenreihe Recht-Technik-Wirtschaft, Bd. 20), Köln, Berlin, Bonn, München 1980, S. 49 ff.

¹³ Zum Begriff vgl. *Lukes R.*, Urheberrechtsfragen bei überbetrieblichen technischen Normen, Köln, Berlin, Bonn, München 1967, S. 7 ff., 13 ff.; *Zemlin H.* Die überbetrieblichen technischen Normen – Ihre Wesensmerkmale und ihre Bedeutung im rechtlichen Bereich, a. a. O., S. 84.

bal durch unbestimmte Rechtsbegriffe festgelegt seien.¹⁴ Nicht nur das Eigenverständnis der Normungsorganisationen hinsichtlich der rechtlichen Bedeutung ihrer eigenen überbetrieblichen technischen Normen ist unterschiedlich; auch die nationalen Rechtsordnungen verwenden unterschiedliche rechtstechnische Konstruktionen zur Einbeziehung überbetrieblicher technischer Normen in die Rechtsvorschriften und legen die rechtliche Bedeutung unterschiedlich fest. Die Rechtskonstruktionen reichen von einer verwaltungsinternen Bindung der Behörden, die in außerrechtlichen Regelungen enthaltenen Anforderungen als den gesetzlichen Globalanforderungen entsprechend anzusehen,¹⁵ über eine angenommene Vermutung der Übereinstimmung der in überbetrieblichen technischen Normen enthaltenen Anforderungen mit dem Gesetzlichen, die als allgemeine Vermutung auch Rechtswirkung für Gerichte hat,¹⁶ bis hin zur Annahme einer Identität überbetrieblicher technischer Normen mit Rechtsvorschriften.¹⁷

Angesichts der Tatsache, daß die Regelung technischer Sachverhalte in allen Industriestaaten zunimmt und die Kombination unbestimmter Rechtsbegriffe in den Rechtsvorschriften mit überbetrieblichen technischen Normen ein Weg ist, um technischen Sachverstand im Rahmen von Rechtsentscheidungen zur Geltung kommen zu lassen, müssen sachlich angemessene und rechtlich tragfähige Lösungen gesucht werden. Im Rahmen dieses Vortrags kann selbstverständlich nur Ihr Augenmerk auf diese Problematik gelenkt werden.

B. Soweit *Fachbehörden aufgrund gesetzlicher Ermächtigungen Rechtsentscheidungen treffen* – in der Bundesrepublik nur im Rahmen des Art. 80 Abs. 1 GG möglich –, bestehen die gleichen zwei Ansätze, die bei der parlamentarischen Rechtsetzung herausgestellt worden sind.

1. Bei der *Rechtsetzung durch die ermächtigte Fachbehörde* ist allerdings im Grundsatz eine größere *Sachkenntnis des Entscheidungsträgers* vorhanden. Indes darf nicht übersehen werden, daß – ebenso wie bei Parlamentsmitgliedern – auch dem Sachverstand und der Sachkenntnis der Behördenangehörigen Grenzen gesetzt sind. Generell sollte der Sachverstand von Personen nicht überschätzt werden, die vor vielen Jahren oder Jahrzehnten ihre Ausbildung abgeschlossen haben und seither bei der Behördentätigkeit in unterschiedlichem Umfang entweder mit sachgebietsfremden Problemen oder mit Detailfragen befaßt waren. Hier ist eine – wenn auch wohl nur beschränkte – Ergänzung dadurch möglich, daß andere Behörden oder öffentliche Stellen mit Spezialkenntnissen herangezogen werden wie z. B. die Physikalisch-Technische Bundesanstalt im Zusammenhang mit der Regelung des Eichwesens oder auf anderen Gebieten die

¹⁴ Vgl. dazu *Lukes R.*, Die Bedeutung der sog. Regeln der Technik für die Schadensersatzpflicht von Versorgungsunternehmen, in: *Regeln der Technik und Schadensersatz* (Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität Köln, Heft 23/24), Düsseldorf 1969, S. 22 ff.

¹⁵ § 3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Gerätesicherheitsgesetz vom 27. Okt. 1970, geändert durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 11. Juni 1979 (BAnz Nr. 103, vom 13. Juni 1979).

¹⁶ So § 1 der zweiten Durchführungsverordnung zum Energiewirtschaftsgesetz – jedenfalls nach einer verfassungskonformen Auslegung.

¹⁷ So hinsichtlich der CEI-Normen nach dem italienischen Gesetz Nr. 186 – jedenfalls nach der Auffassung des Consiglio di Stato vom 11. März 1975 (vgl. dazu *Lukes R.*, Überbetriebliche technische Normung in den Rechtsordnungen ausgewählter EWG- und EFTA-Staaten, a. a. O., S. 140 f.).

Landesanstalt für Immissions- und Bodenschutz des Landes Nordrhein-Westfalen oder auch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung.¹⁸

Der zur Rechtsetzung ermächtigte Ordnungsgeber wird sich daher in vielen Fällen die erforderliche Sachkenntnis durch Heranziehung von institutionellen oder ad hoc gebildeten Sachverständigengremien bzw. von einzelnen Sachverständigen verschaffen müssen. Organisations- und Haushaltsstrukturen sind der Grund dafür, daß eine solche Hinzuziehung für die Exekutive regelmäßig einfacher zu bewältigen ist als für das Parlament oder auch für Gerichte. Der Vorteil institutioneller Sachverständigengremien, wie z. B. der Ausschüsse nach den Verordnungen zu §§ 24f. GewO, der Reaktorsicherheitskommission, der Strahlenschutzkommission, des Kerntechnischen Ausschusses usw., ist, daß die Kontinuität die Anhäufung spezifischer Sachkunde ermöglicht und der bei ad hoc-Gremien meist unvermeidliche Anlaufverlust vermieden wird. Der Nachteil ist hingegen, daß die Gefahr von Zirkelbildungen und der Einflüsse persönlicher Komponenten neben der Sachkenntnis an Bedeutung gewinnen. Bei der Vielzahl der institutionalisierten Sachverständigengremien bringen auch die unterschiedlichen Organisationsgrundlagen und -strukturen – angefangen von Rechtsgrundlagen in Verordnungen bis zur einfachen Berufung durch Ministerialerlaß – sowie die fehlende rechtliche Qualifikation¹⁹ der Gremien und ihrer Arbeitsergebnisse Probleme mit sich. Klare organisatorische Regelungen und die damit verbundene Klarheit über die rechtliche Qualifikation der Ergebnisse würden zur besseren Einbeziehung des Sachverständigen in Rechtsentscheidungen beitragen. Bedenklich erscheinen die zunehmenden Tendenzen, solche institutionellen oder ad hoc gebildeten Sachverständigengremien nicht mehr nach dem Sachverstand, sondern einer – wie auch immer verstandenen – demokratischen Repräsentanz zusammenzusetzen. In diesen Bestrebungen zeigt sich ein bedauerliches Fehlverständnis von der Funktion solcher Gremien; sie führen darüber hinaus zur Schaffung von pseudolegitimierten Entscheidungsträgern. Die Exekutive, für die ja technischer Sachverstand mit dem Gremium zur Verfügung gestellt werden soll, wird mit den Entscheidungen von nach demokratischer Repräsentanz ausgewählten Personen – man wird sie als pseudolegitimiert ansehen müssen, weil sie nach der Verfassung nicht als repräsentative Organe vorgesehen sind – konfrontiert. Die Exekutive, die sich mit sachlichen Ergebnissen auseinandersetzen kann und diese nach eigener Beurteilung zur Grundlage ihrer Entscheidungen macht, bewältigt offenbar die Einflüsse solcher pseudolegitimierten Repräsentanzgremien nicht immer hinreichend.

Auch in dem Zusammenhang erscheint die Einrichtung einer besonderen Behörde, die generell bei der Rechtsetzung durch Fachbehörden im technischen Bereich in den Entscheidungsprozeß einbezogen wird, unzweckmäßig. Eine solche Behörde kann – ebenso wie parlamentarische Dienste – zu den anstehenden Sachfragen nicht den jeweils erforderlichen Sachverstand ansammeln. Wenn sie auf fremden Sachverstand – sei es

¹⁸ Vgl. z. B. deren Untersuchung des Arbeitsschutzsystems der Bundesrepublik, die im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums durchgeführt wurde (5 Bände, Forschungsbericht Nr. 232, Wirtschaftsverlag NW, Bremerhaven).

¹⁹ Vgl. auch die verdienstvollen Ausführungen von *Bachof O.*, *Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts*, AöR 83 (1958), S. 208 (251 ff.).

anderer Behörden oder außenstehender Personen – zurückgreifen muß, kann die Einschaltung einer solchen zusätzlichen Behörde bei der Beschaffung des fremden Sachverstandes keinen Vorteil bringen. Die verschiedenen Bestrebungen, beispielsweise eine Behörde mit der Aufgabe der sog. Umweltverträglichkeitsprüfung zu betrauen und bei allen Rechtsentscheidungen der zur Rechtsetzung ermächtigten Fachbehörden einzuschalten,²⁰ können allenfalls zu einer ineffektiven zusätzlichen Behörde führen, wie das die Erfahrung in den Vereinigten Staaten zeigt.²¹

2. Auch bei der *Rechtsetzung durch den ermächtigten Verordnungsgeber* findet sich insbesondere für Gebiete der Technik die historisch überkommene Verlagerung der Sachentscheidung vom Verordnungsgeber auf Außenstehende durch *Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe* in den einzelnen Verordnungen. § 1 der 2. Durchführungsverordnung zum Energiewirtschaftsgesetz mit der gleitenden Verweisung auf VDE-Vorschriften ist ein Beispiel dafür. Die Problematik ist insoweit die gleiche, wie sie im Zusammenhang mit parlamentarischen Rechtsentscheidungen oben behandelt wurde.

II. Auch bei den *Rechtsentscheidungen, die bei der Rechtsanwendung* ergehen, existiert das Problem der Heranziehung des erforderlichen Sachverstands. Das Problem stellt sich bei der Rechtsanwendung durch Gerichte ebenso wie bei der Einzelfallentscheidung von Verwaltungsbehörden.

A. *Gerichte* haben angesichts der an Zahl und Kompliziertheit zunehmenden technischen Anlagen und Geräte vielfach Entscheidungen zu treffen, bei denen ein technischer Sachverstand erforderlich ist. Die Spannweite ist mit dem Hinweis auf einerseits Schadenersatzurteile wegen Produkthaftungsfälle bei technischen Produkten und andererseits den Entscheidungen über Genehmigungen im Zusammenhang mit der Errichtung kerntechnischer Anlagen gekennzeichnet. Der für solche Entscheidungen erforderliche technische Sachverstand ist nach der bisherigen Gerichtsorganisation nicht beim Entscheidungsträger, dem Spruchkörper des Gerichts, selbst angesiedelt. Überdies war die Rechtsprechung des Reichsgerichts und des Bundesgerichtshofs zu den Anforderungen verhältnismäßig streng, die an eine von Untergerichten in Anspruch genommene eigene Sachkunde gestellt wurden.²² Vielleicht sollte auch das Bundesverwaltungsgericht diese Grundsätze *expressis verbis* zum Ausdruck bringen.

Soweit Gerichtsentscheidungen technischen Sachverstand erfordern, sind die Gerichte demnach auf die Hinzuziehung von Außenstehenden angewiesen; der gerichtlich bestellte Sachverständige ist selbstverständlich eine außenstehende Person. Rechtsentscheidungen, die komplexe technische Sachverhalte betreffen, erfordern häufig die Hin-

²⁰ Vgl. zu dem Problem allgemein *Obenhaus W.*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: 5. Deutsches Atomrechts-Symposium (Schriftenreihe Recht-Technik-Wirtschaft, Bd. 14), Köln, Berlin, Bonn, München 1977, S. 73ff.

²¹ Zur Erstellung einer Umweltverträglichkeitserklärung im Rahmen des National Environmental Policy Act (NEPA) vgl. *Delogu Orlando E.*, Die Umweltverträglichkeitserklärung – Die Regelung in den USA als mögliches Modell –, Schriftenreihe Beiträge zur Umweltgestaltung, Bd. A 34, Berlin 1974, S. 53ff. Allgemein zur Umweltplanung in den USA vgl. *Uppenbrink M.*, Organisation der Umweltplanung in den USA, Schriftenreihe Beiträge zur Umweltgestaltung, Bd. A 25, Berlin 1974.

²² Vgl. statt vieler *Rosenberg-Schwab*, Zivilprozeßrecht, 12. Aufl., München 1977, § 119 I 2 (= S. 644f.).

zuziehung umfassender Sachkunde in mehreren Gebieten, die nur mit dem Zusammenwirken mehrerer Sachverständiger gesichert werden kann. Daher werden heute auch überwiegend – und zutreffend – Sachverständigenäußerungen durch Institutionen wie Kliniken, Forschungseinrichtungen und auch Technische Überwachungs-Vereine als zulässig angesehen.²³ Gerade im Zusammenhang mit der Einbeziehung des Sachverständigen für Rechtsentscheidungen der Gerichte werden neuerdings verschiedenartige Überlegungen angestellt.²⁴

1. Immer wieder kehren die Überlegungen, den erforderlichen *Sachverstand auf der Richterbank* selbst anzusiedeln: Dabei ist nicht so sehr an die Anhäufung des Sachverständigen auf der Richterbank durch Schaffung von Spezialspruchkörpern gedacht, sondern vielmehr an den Sachverständigen als Laienbeisitzer. Zu bedenken ist bei diesen Überlegungen allerdings, daß gerade im technischen Bereich die Spezialisierung längst dazu geführt hat, daß kein einzelner Sachverständiger mehr Gesamtbereiche übersieht.²⁵ Ein sachverständiger Beisitzer, der nur auf seinem Spezialgebiet sachkundig sein kann, ist für die Entscheidung, in der auch Sachkunde aus anderen Gebieten der Technik erforderlich ist, eine größere Gefahr als der sachunkundige Richter. Die Gefahr besteht darin, daß der spezialisierte Sachverständige auf der Richterbank einem anderen Sachverständigen, der in einem anderen Gebiet vom Gericht hinzugezogen wird, regelmäßig nicht in dem Maß unvoreingenommen gegenübersteht, wie der rechtskundige Richter.

2. Überlegungen zielen auch darauf ab, einen *sachverständigen Beirat als einen ständigen Hilfsdienst für die Gerichte*²⁶ – gewissermaßen als Parallelerscheinung zu den erwähnten parlamentarischen Diensten – zu schaffen. Dem stehen allerdings wohl nicht nur die – letztlich überwindbaren – finanziellen und organisatorischen Probleme entgegen. Angesichts der Vielzahl der technischen Sachverständigen unterschiedlicher Art erfordernden Entscheidungen müßten entweder eine Vielzahl solcher Beiräte vorgesehen oder einzelne Beiräte mit unterschiedlichen Sachverständigen aus mehreren Gebieten der Technik besetzt werden. Ein Bedürfnis, das eine solche Institutionalisierung – gewissermaßen auf Vorrat für künftige denkbare Entscheidungen – erkennen ließe, das nicht auch mit der bisher üblichen Hinzuziehung von Sachverständigen bzw. Sachverständigenorganisationen gelöst werden könnte, ist nicht ersichtlich.

3. Überlegungen gehen auch dahin, die *Feststellungen und Bekundungen von Sachverständigen in einer Weise zu fixieren*, daß sie als Tatsachen ohne weiteres Grundlage von Gerichtsentscheidungen sind. Änderungen in dieser Richtung sind sicher nicht generell für die Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsverfahren erforderlich, in denen Sachverständige aufgrund ihrer Sachkunde Tatsachenfeststellungen treffen, Schlußfol-

²³ Vgl. dazu – mit m. E. zu restriktiver Grundtendenz – *Jessnitzer K.*, *Der gerichtliche Sachverständige*, 4. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1973, S. 30 ff.

²⁴ Vgl. dazu *Varentrapp*, DRiZ 1969, S. 352; *Franzkei H.*, DRiZ 1976, S. 98; *Pieper*, ZZP 84, S. 40.

²⁵ Vgl. dazu beispielsweise Bericht der Bundesregierung über Grundlagen und Praxis der Sachverständigentätigkeit im Rahmen atomrechtlicher Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren, herausg. vom Bundesminister des Innern, September 1979, S. 25 ff., 85 ff.

²⁶ Siehe *Varentrapp*, DRiZ 1969, S. 352.

gerungen ziehen oder Erfahrungssätze bekunden. Angebracht sind solche Überlegungen jedoch in speziellen Lebensbereichen – insbesondere in Gebieten der Technik –, in denen einerseits komplexe und komplizierte Lebenssachverhalte gegeben sind und andererseits eine Vielzahl von Sachverständigen zur Feststellung oder Bekundung zusammenwirken müssen. So kann beispielsweise die Frage, ob im Immissionsschutzrecht oder im Kernenergie recht die Komponente einer Anlage dem Stand von Wissenschaft und Technik oder den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht, in aller Regel nicht mehr von einem einzelnen Sachverständigen beurteilt werden. Hinzu kommt, daß das Gericht bei der Würdigung der Sachverständigenfeststellung oder Bekundung häufig überfordert ist. Das Gericht kann vielfach die umfangreichen und von einer Vielzahl wie auch immer organisatorisch zusammengefaßter Sachverständigen getroffenen Feststellungen oder Bekundungen nur entweder übernehmen oder ablehnen. Für die speziellen Lebensgebiete sind zwei Ausgestaltungen insbesondere denkbar, mit denen dem Erfordernis des Art. 19 Abs. 4 GG Rechnung getragen wird.

Die erste Ausgestaltung ist, daß einem besonderen sachverständigen Gremium die abschließende Feststellung und Bekundung eines Tatsachenkomplexes in dem jeweiligen technischen Gebiet übertragen wird. Die Arbeitsergebnisse des Gremiums hinsichtlich der einzelnen konkreten Beschaffenheiten usw. können kraft Gesetzes als Grundlage für eine Gerichtsentscheidung vorgesehen werden. Mit dieser Konstruktion würden letztlich nur die bei Prüfungsentscheidungen und der Beurteilung jugendgefährdender Schriften sowie bei der Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage im Kartellrecht usw. dem Grundsatz nach bereits vorhandenen Ansätze weiter entwickelt. Mit dieser Konstruktion der Verwertung der Ergebnisse von Sachverständigenfeststellungen oder -bekundungen würde der Tatsache Rechnung getragen, daß der Richter die Beurteilung des komplizierten und komplexen Lebenssachverhalts – z. B. des Risikos einer Demonstrationslage eines schnellen Brüters – ohnehin nicht mehr durch Nachvollzug einer von einer Vielzahl von Sachverständigen erarbeiteten Stellungnahme beurteilen kann, sondern vielmehr auf die Übernahme der Begutachtung oder auf – häufig aus nicht rechtsanwendungstypischen Überlegungen – ihre Ablehnung beschränkt ist. In den Lebensbereichen, in denen diese Situationen vorhanden sind, erscheint es angebracht, nicht eine pseudorichterliche, auf die bloße Übernahme oder Ablehnung eines Sachverständigengutachtens beschränkte Entscheidung beizubehalten, sondern die klare Verantwortlichkeit der für die Bekundung und Beurteilung maßgeblichen Sachverständigen zu verwirklichen.

Die zweite Ausgestaltung ist, daß die gerade in den verschiedenen Gebieten der Technik vorhandenen außerrechtlichen Regelungen – die sog. überbetrieblichen technischen Normen²⁷ – in besonderer, über die eventuelle Auffassung einer einzelnen Norm als Verkehrssitte²⁸ hinausgehender Weise als Grundlage für Gerichtsentscheidungen

²⁷ Vgl. dazu *Zemlin H.*, Die überbetrieblichen technischen Normen – Ihre Wesensmerkmale und ihre Bedeutung im rechtlichen Bereich, Köln, Berlin, Bonn, München 1973, S. 84; *Lukes R.*, Urheberrechtsfragen bei überbetrieblichen technischen Normen, Köln, Berlin, Bonn, München 1967.

²⁸ Vgl. dazu *Lukes R.*, Die Bedeutung der sog. Regeln der Technik für die Schadensersatzpflicht von Versorgungsunternehmen, in: Regeln der Technik und Schadensersatz (Veröffentlichung des Instituts für Energierecht an der Universität Köln, Heft 23/24), Düsseldorf 1969, S. 22 ff.

fixiert werden. In gewisser Weise geschieht das bereits dadurch, daß das Bundesverwaltungsgericht solche außerrechtlichen Regelungen als vorweggenommene Sachverständigenäußerungen qualifiziert hat.²⁹ Über diesen insgesamt wohl noch nicht zureichenden Ansatz hinaus können weder die Rechtskonstruktionen mit der Einbeziehung überbetrieblicher technischer Normen vermittelt starrer Verweisungen³⁰ noch vermittelt gleitender Verweisungen³¹ sinnvoll verwendet werden. Die starre Verweisung ist wegen der Anpassungsschwierigkeiten problematisch und die gleitende Verweisung ist nach deutschem Verfassungsrecht nicht zulässig. Überlegenswert wäre hingegen eine Regelung, wonach die in Rechtsvorschriften für technische Anlagen und Geräte enthaltenen Anforderungen dann als erfüllt anzusehen sind (Vermutung), wenn die in bestimmten ausgewählten überbetrieblichen technischen Normen enthaltenen Beschaffenheits- und Verhaltensanforderungen eingehalten werden. Wenn z. B. in einem Rechtssatz festgelegt ist, daß die Einhaltung des Standes von Wissenschaft und Technik dann als erwiesen angesehen wird, wenn die in den KTA-Regeln enthaltenen Anforderungen eingehalten sind, so würde damit die von einem Sachverständigenngremium geschaffene überbetriebliche technische Norm in einer verfassungsrechtlich zulässigen Weise als Entscheidungsgrundlage für ein Gericht fixiert.

B. Bei der *rechtsanwendenden Entscheidung der Behörde* sind die Gegebenheiten weitgehend entsprechend wie bei den rechtsetzenden Entscheidungen der Exekutive. Dem Grundsatz nach kann die Exekutive den für Entscheidungen erforderlichen Sachverstand – insbesondere auf technischem Gebiet – leichter bei sich sicherstellen als das Parlament bei rechtsetzenden Entscheidungen oder die Gerichte bei der Rechtsanwendung.

Vereinzelte werden – in mehr oder minder klarer Verwendung der zu Gerichtsverfahren entwickelten Diskussionsmodelle³² – für die Einbeziehung des Sachverständigen bei rechtsanwendenden Behördenentscheidungen Überlegungen angestellt, die letztlich auf eine andersartige Beziehung des Sachverständigen zum Entscheidungsträger abzielen. Solche einzelnen Ansätze, bei denen der Sachverständige entweder zum Entscheidungsträger gemacht wird oder doch mit Sitz und Stimme an Behördenentscheidungen beteiligt wird oder zumindest bei Beratung und Beschlußfassung des Entscheidungsträgers mitwirken soll,³³ beruhen auf Fehlauffassungen von Behördenstruktur und Sachverständigentätigkeit.³⁴ Soweit die Forderungen auf den Sachverständigen als Entschei-

²⁹ BVerwGE 55, S. 250ff.

³⁰ Vgl. dazu *Lukes R.*, Juristische und institutionelle Aspekte der Ausarbeitung von elektrotechnischen Normen in den Ländern des Gemeinsamen Marktes, in: Dokumentenmaterial der Studientagung über die Normung auf elektrotechnischem Gebiet, herausg. von der Kommission der EWG, Brüssel 1966, S. 41 ff.; *Schäfer K.-W.*, Das Recht der Regeln der Technik (Diss. Köln), 1965, S. 109f.; neuerdings auch *Marburger P.*, Die Regeln der Technik im Recht, Köln, Berlin, Bonn, München 1979, S. 387ff.

³¹ Vgl. dazu die Angaben Fußnote vorher, *Marburger P.*, a. a. O., S. 390ff.; sowie zusätzlich *Strecker A.*, Einbettung des Normenwesens in die staatliche Ordnung, AGR Schriftenreihe Heft 140, Dortmund 1973, S. 16.

³² Vgl. zu diesen *Varrentrapp*, DRiZ 1969, S. 352; *Franzki H.*, DRiZ 1976, S. 97f.

³³ Kritisch dazu vgl. *Lukes R.*, Grundlagen und Praxis der Sachverständigentätigkeit im Rahmen atomrechtlicher Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Lukes-Bischof-Pelzer*, Sachverständigentätigkeit im atomrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren, Heidelberg 1980, S. 84ff.

³⁴ So *Beck/Fischer/Glienicke/Jansen/Wüstenhagen*, Wiedenfelser Entwurf zur Neugestaltung des Genehmigungsverfahrens im Umweltschutz, in: Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e. V., Bonn,

dungsträger oder auf die Mitwirkung mit Sitz und Stimme zielen, wird verkannt, daß dies der Grundgedanke der Fachbehörde ohnehin ist; die Fachbehörde ist ja dadurch gekennzeichnet, daß der Entscheidungsträger selbst sachverständig ist. Soweit die Mitwirkung des Sachverständigen bei der Beratung zur Diskussion gestellt wird, verwischt sich die Unterscheidung zwischen der verfassungsrechtlich als Entscheidungsträger berufenen Exekutive und dem zur Beratung in speziellen Fragen berufenen Sachverständigen. Soweit die Beteiligung von Bürgern, Bürgerinitiativen oder dergleichen ohne spezielle Fachkunde in dem jeweiligen Sachgebiet erstrebt wird, liegt dem ein Mißverständnis von der Sachverständigentätigkeit zugrunde.³⁵ Die Gesichtspunkte, die von Bürgern, Bürgerinitiativen usw. ohne entsprechende Sachkunde eingebracht werden, liegen nicht auf der Ebene der Sachverständigenfeststellungen oder Schlußfolgerungen. Dabei handelt es sich vielmehr um Aspekte, die entweder bei der Rechtsetzung für die politische Entscheidung des Abgeordneten bedeutsam sind oder aber bei der Rechtsanwendung als Stellungnahme oder Einwendung zur Geltung gebracht werden müssen. Insgesamt ändern also auch diese vereinzelt Bestrebungen nichts daran, daß die Behörde als Entscheidungsträger bei der Einzelfallentscheidung entweder über eigenen Sachverstand verfügen oder den Sachverstand Außenstehender heranziehen muß.

1. Die *Fachbehörde kann für die Einzelfallentscheidung* den erforderlichen Sachverstand – ebenso wie bei ihrer Tätigkeit als ermächtigter Verordnungsgeber – dem Grundsatz nach durch entsprechende Ausbildung und Vorbildung der Behördenangehörigen und durch Hinzuziehung anderer Fachbehörden oder öffentlicher Stellen haben. Die Fortbildungsmöglichkeiten und die begrenzte Zahl der Behördenangehörigen bilden insbesondere bei der Beurteilung komplexer und komplizierter Lebenssachverhalte eine Schranke.

2. Die *Heranziehung des Sachverstandes Außenstehender* ist daher in vielen Fällen auch bei Behördenentscheidungen im Einzelfall unerlässlich.

Institutionelle Sachverständigengremien – beispielsweise die Ausschüsse nach den Verordnungen zu §§ 24f. GewO, die Reaktorsicherheitskommission, die Strahlenschutzkommission usw. – werden für Einzelfallentscheidungen nur zum Teil herangezogen. Dem Vorteil der Sammlung der Erfahrung und der Kontinuität stehen bei institutionellen Sachverständigengremien die Nachteile gegenüber, daß bei ihrer Einschaltung die Grenze zwischen der verantwortlichen Behörde und den sachkundigen Gremien verschoben werden kann. Wenn im Extremfall die Behördenentscheidung die bloße Wiedergabe der Sachverständigenbekundung ist, liegt die verfassungsrechtliche Problematik auf der Hand.

Das Umweltgespräch – Aktuell: Umweltforum 1974 (Sitzungsprotokoll).

Dies erklärt sich wohl daraus, daß dieses sog. Wiedenfelder Modell mit seinen Forderungen im wesentlichen aufbaut auf dem von einer Kommission unter dem Vorsitz von Prof. G. Picht erstatteten „Gutachten zur Organisation der wissenschaftlichen Beratung der Bundesregierung in Umweltfragen“ vom 30. Juli 1971 (Materialienband zum Umweltprogramm der Bundesregierung, S. 565 ff.). Dabei wird nicht hinreichend in Rechnung gestellt, daß das Picht-Gutachten ausgerichtet ist auf die Beratung politischer Entscheidungsgremien und nicht auf Gutachtenstätigkeit bei Rechtsanwendung durch Behörden oder Gerichte.

³⁵ So dem Wiedenfelder Entwurf zur Neugestaltung des Genehmigungsverfahrens im Umweltschutz (*Beck/Fischer/Gliencke/Jansen/Wüstenhagen*), in: Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e. V., Bonn, Das Umweltgespräch – Aktuell: Umweltforum 1974, Sitzungsprotokoll S. 107 ff.

Die Hinzuziehung des Sachverständigen Außenstehender erfolgt häufig dadurch, daß ad hoc einzelne Sachverständige oder speziell für den Fall gebildete Sachverständigen-Gruppen oder allgemeine Sachverständigenorganisationen hinzugezogen werden. Dabei treten bei der Hinzuziehung von Sachverständigenorganisationen verschiedene Rechtsfragen auf. Zum einen sind in speziellen Gebieten nur wenige leistungsfähige Sachverständigenorganisationen vorhanden, so daß sich – neben der früher in Rechtsvorschriften vorgesehenen rechtlichen Monopolisierung der Tätigkeit – faktische Monopole bilden. Die Frage, ob insbesondere in sensitiven technischen Gebieten der Wettbewerb als Globalsteuerungsfaktor nicht zu einer Verminderung der durch die Beurteilungstätigkeit erstrebten Sicherheiten von Anlagen und Geräten führt, ist zumindest problematisch. Eine weitere Frage ist, ob nicht durch übersteigerte Befangenheitsanforderungen bei Sachverständigenorganisationen der Staat, der selbst weder willens noch in der Lage ist, ein eigenes Sachverständigenpotential aufzubauen, die Sachverständigenorganisation praktisch bei sich vereinnahmt und damit andere Tätigkeitsinteressenten zum Aufbau eigener Organisationen zwingt.

Schließlich wird bei Einzelfallentscheidungen der Exekutive der Sachverständigen Außenstehender auch dadurch herangezogen, daß auf außerrechtliche Regelungen – insbesondere überbetriebliche technische Normen – zurückgegriffen wird. Mit der Einzelfallentscheidung, daß beispielsweise ein technisches Gerät nicht den anerkannten Regeln der Technik entspricht und folglich unsicher ist, weil es nicht dieser oder jener überbetrieblichen technischen Norm entspricht, und mit der Feststellung in einer Teilgenehmigung, daß diese oder jene Komponente einer Kernenergieanlage dieser oder jener KTA-Regel entsprechen muß, wird der Sachverständigen, der in den überbetrieblichen technischen Normen seinen Niederschlag gefunden hat, für die Einzelfallentscheidung der Behörde herangezogen. Dies geschieht dadurch, daß die Behörde die in überbetrieblichen technischen Normen enthaltenen Anforderungen übernimmt und zum Inhalt ihrer eigenen Entscheidung macht. Dabei entsteht nicht die Problematik, die bei der Verweisung in Rechtsnormen auf überbetriebliche technische Normen auftritt. Die Behörde überträgt bei ihrer Einzelfallentscheidung ja keine Entscheidungsbefugnis auf Außenstehende. Sie prüft vielmehr die in überbetrieblichen technischen Normen enthaltenen Beschaffenheits- und Verhaltensanforderungen und macht diese mit der Bezugnahme auf überbetriebliche technische Normen im Einzelfall zum Inhalt ihrer eigenen Entscheidung.