

Umweltschutz als Verfassungsgebot

I.

Die Rechtsregeln zum Schutz der Umwelt sind heute kaum mehr zu überschauen. Sie finden sich im öffentlichen Recht, im Privatrecht, im Strafrecht, im Recht der Völker und im Recht der Europäischen Gemeinschaft. Sie betreffen Materien wie den Immissionsschutz, die Raumplanung, den Natur- und Gewässerschutz, den Abfall und den Boden, sie beziehen sich auf das Atom und auf die Antarktis, auf die Weltmeere im allgemeinen und auf das Froschgequacke in Nachbars Garten im besonderen. Die tropischen Regenwälder schwinden trotzdem rapide, 30 ha pro Minute nämlich, das Loch im schützenden, die Erde umspannenden Netz wird größer. Steht das Recht machtlos vor der sich abzeichnenden Klimaänderung, ja vor einer globalen Umweltkatastrophe? Hat sich z. B. das Grundgesetz der Bundesrepublik in Art. 2 Abs. 2 GG nicht wenigstens den Schutz des Lebens zur Pflicht gemacht? Gibt es kein abschirmendes juristisches Instrumentarium in einer Zeit, in der nicht nur die Berufsapokalyptiker über das Ende der Menschheit nachzudenken beginnen?

Der grundlegenden Frage nach den Möglichkeiten des Rechts, zum Schutz der Umwelt beizutragen, kann im folgenden nicht nachgegangen werden¹. Vielmehr soll nur beispielhaft gezeigt werden, welche Antwort das Grundgesetz für die Umweltsituation bereithält, ob etwa verfassungsrechtliche Lücken vorliegen und wie diese gefüllt werden können.

Diese nationalstaatlichen Überlegungen sind nicht überflüssig. Gewiß, wir leben in einer Phase der Geschichte der Nationen, die wie keine zuvor Bedarf hat für Kooperation und Verantwortung, wie es im Brundlandt-Bericht heißt, diesem dritten globalen Aufruf zur Aktivierung gemeinsamer Lebensinteressen. Ressourceneffizienz und Umweltschutz sind

1 Bei näherem Zusehen wird sich die vielbeschworene Krise des Umwelt(-technologie)-rechts häufig als Steuerungsunwilligkeit des Rechtsetzers und nicht als Steuerungsunfähigkeit des Rechts entpuppen, so zutreffend *J. Ipsen*, VVDStRL 48 (1990), S. 177 ff. (192). Zum Ganzen vgl. auch *Schuppert*, Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht, in: Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 217 ff.

inzwischen zum Überlebenssthema auch für viele Entwicklungsländer geworden².

Internationaler Umweltschutz ist aber weder Alternative noch Gegensatz zum nationalen Umweltschutz. Vielmehr muß auf allen Ebenen zugleich vorgegangen werden. So ließe sich beispielsweise an der EG nachweisen, daß nationales Handeln auch in der supranationalen Gemeinschaft unverzichtbar ist, daß nationales Handeln nicht nur durch rechtliches Vorbild Impulse geben kann, sondern daß die tatsächlichen Probleme primär nur nationalstaatlich bewältigt werden können. Auch sind die Kompetenzverlagerungen im Umweltrecht auf internationale oder supranationale Organisationen noch keineswegs in einem Umfang feststellbar, der es rechtfertigen könnte, auf nationale Lösungen zu verzichten. Darüber hinaus und vor allem fehlt sowohl der EG wie den internationalen Umweltorganisationen die notwendige Bürokratie, um Recht durchsetzen zu können. Es lohnt sich also weiterhin, über den Nationalstaat und dessen (Umwelt-)Verfassungsrecht nachzudenken.

II.

1. Die Staatsaufgabe Umweltschutz

Umweltschutz als Verfassungspflicht hängt mit der Frage zusammen, ob es eine Staatsaufgabe Umweltschutz gibt. Die Antwort bedarf der Klärung des Zusammenhangs von Staatszwecken, Staatszielen und Staatsaufgaben. Versteht man unter Staatszwecken die Ausrichtung des Staatwesens auf die klassische Quadriga Gefahrenabwehr nach außen, Sicherung des inneren Friedens, Gesellschaftsgestaltung und Sozialstaatlichkeit³, unter Staatszielen die Betonung einzelner Aspekte dieser Zwecke, etwa die Sozialstaatlichkeit und unter Staatsaufgaben die Modalitäten zur Staatszielverwirklichung, also das Handeln, das zur Verwirklichung eines bestimmten Ziels verfassungsrechtlich vorgeschrieben wird⁴, dann scheint das Grundgesetz weder ein Staatsziel noch eine Staatsaufgabe Umweltschutz zu enthalten. Dieser Textbefund wird bestätigt durch einen Blick in die Verfassungsgeschichte.

2 Vgl. *Simonis, v. Weizsäcker*, Europa-Archiv 1990, S. 1 ff.

3 Näheres *Herzog*, HdbStR III, 1988, S. 93 ff.; zum Ganzen vgl. die Referate von *Link* und *Ress*, Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDStRL 48 (1990), S. 7 ff., S. 56 ff.

4 Die Klassifizierung ist noch immer nicht einheitlich, vgl. *Link* a.a.O., S. 19.

Es gehört zur Tradition neuzeitlicher westlicher Staatlichkeit, Rechtsregeln von besonderer Bedeutung auszusondern und abzuschichten und sie als »leges fundamentales«⁵ von anderem Recht zu unterscheiden, wie dies beispielsweise die amerikanische Unionsverfassung und die französische Revolutionskonstitution von 1791 dokumentieren. Im übrigen aber, unterhalb dieser normativen Festlegung der Staatsgrundgesetze auf »wichtige Fragen«, trägt der einfache Gesetzgeber die Last⁶.

Im Grundgesetz der Bundesrepublik finden sich die unterschiedlichsten Gesetzgebungsimpulse, etwa der, die Gleichberechtigung der Geschlechter herzustellen, Aufgaben wie die, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht anzustreben, Staatszielbestimmungen wie die der Demokratie, der Sozialstaatlichkeit, der Rechtsstaatlichkeit und schließlich die Grundrechte. Um diese herum entstehen ständig neue Staatsaufgaben. Der Staat hat Schutz- und Förderpflichten, wie das Bundesverfassungsgericht verschiedentlich herausgearbeitet hat, etwa in bezug auf das Leben, die körperliche Unversehrtheit und auf die Verteilung des knappen Gutes Ausbildungsstätten⁷. Eine unmittelbare Behandlung des Umweltthemas aber fehlt im Grundgesetz.

Der Staat ist zum Staat der Leistung, der Förderung und der Zukunftsvorsorge geworden. Was einst dem Art. 109 Abs. 2 GG als staatliche Verantwortung für das Wachstum entnommen worden ist, wird heute als »Staatsaufgabe der Wachstumsbegrenzung« gesehen⁸.

Der Staat des Grundgesetzes hat die Grundrechte, die Verfassungsaufträge und Verfassungsdirektiven außerordentlich erfolgreich genutzt. Die Mischung aus liberaler, repräsentativer Demokratie, freier Marktwirtschaft und moderner Wissenschaft hat einen Siegeslauf ohnegleichen hinter sich und sie kann sich bestätigt fühlen durch den derzeitigen Zusammenbruch sozialistischer Systeme.

Zu den Karrierebedingungen des westlichen Verfassungsstaates gehört allerdings auch das, was als »europäischer Naturnihilismus« bezeichnet

5 *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 7. Neudruck der 3. Aufl. 1960, S. 508 ff.

6 Die Vorschriften in der Verfassung selbst sind nun aber nicht alle den wesentlichen Prinzipien zuzurechnen, sondern es handelt sich um ein mixtum compositum aus allgemeinen Grundsätzen, objektiven und subjektiven Beschränkungen der Staatsgewalt, Gesetzgebungsaufträgen und Gesetzgebungsprogrammen. Näheres bei *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl., 1984, S. 78 ff.

7 Vgl. *Häberle* zum »Grundrechtsbezug der Staatsaufgaben« und zum »Staatsaufgabenbezug der Grundrechte«, AÖR 111 (1986), S. 595 ff. (611).

8 *Saladin*, Wachstumsbegrenzung als Staatsaufgabe, in: Festschrift Scheuner, 1973, S. 541 ff. (552 ff.).

worden ist. Natur wird zum »Gegenstand des Experiments, der Ausbeutung und Verwertung«⁹.

2. Umweltspezifische Verfassungsregeln

In der Phase des Wiederaufbaus sah der Verfassungsgeber dringendere Aufgaben als den Umweltschutz, der als solcher im Grundgesetz überhaupt nicht auftaucht. Statt dessen findet sich eine Reihe von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes wie die für Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Art. 74 Nr. 24 GG), die für den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie für den Tierschutz (Art. 74 Nr. 20 GG). Für den Naturschutz und die Landschaftspflege (Art. 75 Nr. 3 GG), die Bodenverteilung, Raumordnung und den Wasserhaushalt (Art. 75 Nr. 4 GG) hat der Bund eine Rahmenkompetenz. Manches aus diesem Katalog, nämlich die Kompetenzen für Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Abfallbeseitigung und der Tierschutz, fehlten ursprünglich ganz und wurden erst nach und nach in das Grundgesetz eingefügt.

Mit der Einräumung einer Kompetenz ist zwar kein verfassungsrechtlicher Auftrag, geschweige denn eine Verpflichtung zum Tätigwerden verbunden, aber immerhin wird mit ihr anerkannt, daß eine Staatsaufgabe im Sinne eines legitimen Staatszwecks vorliegt¹⁰. Insgesamt jedoch ist der Textbefund zum Thema Umweltschutz im Grundgesetz dürftig. Zum Verhältnis von Staat und Bürger im Umweltbereich finden sich keinerlei Aussagen.

Die Weimarer Reichsverfassung hatte dagegen in ihrem Art. 150 Abs. 1 staatlichen Schutz und Pflege nicht nur für Denkmäler der Kunst und Geschichte, sondern auch für die Naturdenkmäler und die Landschaft als Programmsatz vorgesehen. Naturschutz als kulturelle Staatsaufgabe, als musealer Naturdenkmalschutz oder als Heimatschutz verstanden, wird heutigen Anforderungen eines modernen Naturhaushaltsschutzes jedoch nicht gerecht.

Im Gegensatz zum Grundgesetz sind die Länderverfassungen üppiger ausgestattet. Als Schutzgüter finden sich dort vor allem die natürlichen

9 So mit weiteren Nachweisen *H. Hofmann*, Die Aufgaben des modernen Staates und der Umweltschutz, in: Kloepfer (Hrsg.), *Umweltrecht*, 1989, S. 21 ff.

10 Zum Verhältnis Aufgabe und Kompetenz vgl. *Stettner*, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 36 ff.

Lebensgrundlagen¹¹. Deren Bewahrung wird nicht nur dem Staat, sondern auch den Kommunen oder wie in Bayern und Baden-Württemberg darüber hinaus der Öffentlichkeit aufgegeben.

3. Staatspflicht zum Umweltschutz?

Im folgenden ist wegen der weitreichenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes vor allem darauf abzustellen, ob und inwieweit der Bund Umweltschutzaufgaben wahrnehmen muß.

Eine *allgemeine* Rechtspflicht des Staates zum Umweltschutz läßt sich nach der herrschenden Meinung aus dem geltenden Verfassungsrecht ableiten¹². Auch das Sozialstaatsprinzip legitimiert nur zu staatlichem Handeln, verpflichtet aber, von Ausnahmefällen abgesehen, nicht zu konkreten Umweltaktivitäten im Sinne einer umfassenden Daseinsvorsorge¹³. Mehr als ein »ökologisches Existenzminimum« kann ihm nicht entnommen werden. Die Zweckausrichtung einschlägiger Kompetenzen, wie z. B. die für *Luftreinhaltung*, *Lärmbekämpfung*, *Naturschutz* ist zwar eindeutig¹⁴, taugt aber nicht zur Begründung einer generellen Staatspflicht zum Umweltschutz.

Anderes könnte sich aus den Grundrechten ergeben.

Grundrechte sind vor allem Abwehrrechte. Sie richten sich gegen hoheitliches Handeln des Staates. Gegen Private können sie nicht unmittelbar aktiviert werden. Diese klassische Abwehrfunktion im Umweltbereich wird aber nur dann wirksam, wenn der Staat selbst, etwa durch öffentlich betriebene Abfallentsorgungsanlagen oder tieffliegende Bundeswehrflugzeuge, in Grundrechte eingreift. Im Regelfall ergibt sich hier ein entsprechender Anspruch aus dem einfachen Gesetz und nicht aus einem Grundrecht.

11 Vgl. die Verfassungen von Baden-Württemberg (Art. 86), Bayern (Art. 3 Satz 2, 141), des Saarlandes (Art. 59a) sowie der Länder Bremen (Art. 11a, 26 Nr. 5, 65), Hamburg (Präambel), Nordrhein-Westfalen (Art. 29a) und Rheinland-Pfalz (Art. 73a).

12 Vgl. *Kloepfer*, DVBl. 1988, S. 305 ff. (308 f.); *ders.*, Umweltrecht, 1989, S. 41; früher schon *Rauschnig*, Staatsaufgabe Umweltschutz, VVDStRL 38 (1980), S. 177. A.A. *W. Weber*, DVBl. 1971, S. 806 ff. (806) und *Steiger*, in: Salzwedel (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 1982, S. 21 ff. (26 f.).

13 A.A. *H.H. Klein*, Ein Grundrecht auf saubere Umwelt?, in: Festschrift Weber, 1974, 643 ff. (644).

14 So auch *Steiger*, a.a.O.

Im allgemeinen wird die Umweltbelastung aber Folge des Betriebs privater Anlagen sein. Da diese überwiegend einer hoheitlichen Zulassung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz oder nach anderen Gesetzen bedürfen, stellt sich die Frage, ob die Zulassung als solche ein belastender Grundrechtseingriff ist. Bejaht man dies, dann ist im Dreiecksverhältnis genehmigender Staat, Anlagenbetreiber und belasteter Nachbar ein »Stellvertreterkrieg« gegen den genehmigenden bzw. einschreitenden Staat möglich; denn eigentlich sollte doch der Betreiber der Klagegegner sein¹⁵. Das Bundesverwaltungsgericht favorisiert eine derartige Konstruktion und sieht in der hoheitlichen Zulassung umweltbelastender Vorhaben, also nicht in den Folgen der Genehmigungsausnutzung, die Möglichkeit von staatlichen Grundrechtseingriffen¹⁶. Andere sehen den Grundrechtseingriff nicht in der Genehmigung als solcher, sondern darin, daß mit der Genehmigung den durch diese Belasteten, also der Allgemeinheit, die Pflicht auferlegt wird, den eigentumsbeeinträchtigenden Eingriff zu dulden¹⁷. Diese gekünstelte Konstruktion versucht das Bundesverfassungsgericht dadurch zu umgehen, daß es mögliche grundrechtliche Abwehransprüche gegen den Staat zurückstellt und statt dessen die Pflicht der staatlichen Organe betont, sich schützend und fördernd vor die gefährdeten Rechtsgüter zu stellen und sie insbesondere vor rechtswidrigen Eingriffen von seiten anderer zu bewahren.¹⁸

Welche Konstruktion auch immer gewählt wird, grundrechtliche Abwehrrechte bzw. Schutzpflichten aus der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, aus dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) und aus dem allgemeinen Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) bieten nur einen unvollkommenen Schutz.

In vielen Fällen, nämlich bei allgemeinen, nicht individualbezogenen Umweltverschlechterungen, wird der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG gar nicht berührt sein. Auch die körperliche Unversehrtheit des

15 Kloepfer, Umweltrecht, 1989, S. 42.

16 BVerwGE 50, 282 (286); Schwabe, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1977, S. 215 ff.; vgl. auch R. Schmidt, H. Müller, Einführung in das Umweltrecht, 2. Aufl., 1989, S. 29.

17 Vgl. Murswiek, NVwZ 1986, S. 611 ff. A.A. R. Schmidt, ZRP 1987, S. 345 ff. (347). Vgl. auch BGH, NJW 1988, S. 478 ff. (479).

18 BVerfGE 39, 1 (41 – Fristenlösung); 46, 160 (164 – Schleyer); 53, 30 (57 – Mülheim-Kärlich); 56, 54 (73 – Düsseldorf-Lohausen). Vgl. zum Ganzen auch Hoppe, Beckmann, Umweltrecht, 1989, S. 58 ff.

Art. 2 Abs. 2 GG kann nicht soweit ausgedehnt werden wie dies in der Satzung der Weltgesundheitsorganisation vorgesehen ist, nämlich als »Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens und nicht nur das Freisein von Krankheit und Gebrechen«¹⁹.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Grundrechte nicht nur subjektive Abwehrrechte, sondern auch objektive Wertentscheidungen, die für alle Bereiche der Rechtsordnung gelten und der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung Richtlinien geben²⁰. Dem Staat entsteht hierdurch die verfassungsrechtliche Pflicht, die durch Grundrechte gesicherten Rechtsgüter, vor allem das Leben und die körperliche Unversehrtheit, aber auch das Eigentum zu gewährleisten und die dafür erforderlichen Umweltbedingungen zu sichern. In erster Linie wird so der Gesetzgeber gezwungen, Schutzgesetze zu erlassen oder bestehende Gesetze nachzubessern bzw. zu ergänzen.

Diese Schutzpflichten aktualisieren sich etwa im Bereich des Atomrechts dadurch, daß für risikobehaftete Vorhaben strenge materiell-rechtliche Zulassungsvoraussetzungen festgelegt und auch verfahrensrechtliche Sicherungen eingebaut werden. So hat das Gericht vor allem im Mülheim-Kärlich-Beschluß²¹ deutlich gemacht, wie die Grundrechte das gesamte Verfahrensrecht beeinflussen, soweit dies für einen effektiven Grundrechtsschutz von Bedeutung ist. Beispielsweise könnten die nachbarrechtlichen Beteiligungsrechte im atomrechtlichen Verfahren nicht völlig abgebaut werden, ohne gegen die Verfassung zu verstoßen.

Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet bei den Schutzpflichtigen zwischen der Gefahrenabwehr und der Risikovorsorge. Im Risikobereich, gekennzeichnet durch einen nur theoretisch möglichen Schadenseintritt, der jedoch so unwahrscheinlich ist, daß die Gefahrenschwelle noch nicht erreicht wird²², ist ein sog. »Restrisiko« nach dem Maßstab der »praktischen Vernunft« hinzunehmen. Es wird also berücksichtigt, daß absolute technische Sicherheit nicht zu erreichen ist. Man kann dies auch umkehren: Die Forderung nach einem völligen Risikoaus-schluß als Ausdruck einer staatlichen Gefahrenvorsorge wäre unverhältnismäßig. Es dürften dann weder Autos auf den Markt gebracht noch Atomkraftwerke betrieben werden.

19 Vgl. auch R. Schmidt, H. Müller (FN 16), S. 28.

20 BVerfGE 49, 89 (141); 53, 30 (57); 56, 54 (73); BVerfG, NJW 1983, S. 2931 (2932).

21 BVerfGE 53, 30 (65).

22 Vgl. Kloepfer (FN 15), S. 45.

Die objektive Schutzpflicht wird durch das Recht des Individuums auf Schutzvorkehrungen nur sehr unvollkommen ergänzt²². Der Gestaltungsfreiraum des Staates bei Wahrnehmung seiner Pflichten ist nämlich groß. Er hat die Gefahrensituation zu beurteilen und aus der Vielzahl denkbarer Regelungen und Maßnahmen in eigener Verantwortung die ihm geeignet erscheinenden auszusuchen²⁴. Dem Gesetzgeber wird vom Bundesverfassungsgericht soviel an Spielraum zugebilligt, daß er dem verfassungsrechtlichen Auftrag im allgemeinen gerecht wird.

Einen Anspruch des Bürgers auf hoheitliches Tätigwerden erkennt das Bundesverfassungsgericht nur bei *evidenten* Verletzungen der in den Grundrechten verkörperten Grundentscheidungen an. Bisher hat das Gericht in keinem der entschiedenen Fälle eine Verletzung bejaht. Weder konnten die lärmgeplagten Anlieger des Flughafens Düsseldorf-Lohausen²⁵ mit Erfolg geltend machen, daß die Werte der TA Lärm zu hoch angesetzt seien, noch wurde die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung angenommen, mit der gerügt worden war, der Gesetzgeber hätte es unterlassen, wirksame Maßnahmen gegen die Emissionen von Schwefeldioxid, Stickstoffoxiden, Schwermetallen und Feinstäuben zu treffen²⁶. In beiden Fällen wurde vom Gericht auf die bereits getroffenen und noch beabsichtigten Maßnahmen – ebenso wie bei den Klagen auf Ersatz der Waldschäden –²⁷ verwiesen. Für die Waldbauern, deren Existenzgrundlage langsam zerstört wird, dürfte es ein schwacher Trost sein, im einschlägigen Urteil des BGH die lange Litanei der staatlichen Aktivitäten zur Luftreinhaltung aufgelistet zu finden²⁸.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten: Grundsätzlich liegen Schutzmaßnahmen, die auf einer wertenden Beurteilung komplexer Wirkungszusammenhänge beruhen, im Aufgabenbereich des demokratisch legitimierten Gesetzgebers. Diesem müssen entsprechende Entscheidungsspielräume zugestanden werden²⁹. Diese Rechtsprechung ist unter dem

22 Vgl. *Kloepfer* (FN 15), S. 45.

24 Vgl. Bericht der *Sachverständigenkommission* »Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge«, 1983, S. 85.

25 BVerfGE 56, 54 (73). Vgl. auch BVerfGE 11, 255 (261).

26 BVerfGE, NJW 1983, S. 2931.

27 Vgl. hierzu *Hoppe, Beckmann* (FN 18), S. 66, Anm. 110.; *R. Schmidt, H. Müller*, (FN 16), S. 32.

28 BGH, NJW 1988, S. 478 (481). Zur Schutzpflicht des Gesetzgebers, wonach atomrechtlich private Zwischenlager nur aufgrund einer ausdrücklichen Zulassung durch den Gesetzgeber geschaffen werden dürfen (verneinend) vgl. BVerfGE 77, 381 (Gorleben).

29 BVerfGE 56, 54 (82); BVerfG, NJW 1983, S. 2931 f.

Gesichtspunkt der Gewaltenteilung zu akzeptieren. Andererseits waren die Gerichte bei der Feststellung, ob der Gesetzgeber seine Pflichten tatsächlich verletzt hat, zu zurückhaltend.

Gerichtlich überprüfbare, vom Bürger einklagbare Schutzpflichten werden nur punktuell anerkannt. Die Sachverständigenkommission »Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge«³⁰ hat nicht unerhebliche Schutzlücken hinsichtlich des Lebens- und Gesundheitsschutzes der Nachwelt, »des Schutzes von öffentlichem Land, öffentlichen Gewässern, Ökosystemen, der Artenvielfalt und des Klimas, hinsichtlich globaler Faktoren, der Ressourcenbewirtschaftung, der Erholung und ästhetischer Werte«³¹ festgestellt.

Es fragt sich, ob angesichts dieser verfassungsrechtlichen Situation, ausländischen Vorbildern folgend, der Umweltschutz deutlicher in der Verfassung verankert werden sollte.

4. Rechtspolitische Überlegungen

In Betracht kommen im wesentlichen zwei Möglichkeiten, nämlich die Verankerung eines Umweltgrundrechts, oder die Aufnahme einer Staatszielbestimmung³². Unter Staatsstruktur- und Staatszielnormen sind grundlegende Verfassungsprinzipien zu verstehen wie die freiheitliche demokratische Grundordnung, die Republik, die Demokratie, der Bundesstaat, der Rechtsstaat u. a. Solche Normen leiten in der Regel den politischen Prozeß nur in bestimmte Richtungen. Sie regen ihn an, aber sie verpflichten die Staatsorgane nicht unmittelbar zu bestimmtem Handeln. Vor allem aber lösen sie bei divergierenden Zielen nicht die Prioritätenfrage.

Grundrechte dagegen sind nach deutschem Verfassungsverständnis in erster Linie individuelle, einklagbare Freiheitsrechte, welche die Privatsphäre vor staatlichen Eingriffen schützen. Sie können in der Regel nicht

30 Vgl. a.a.O. (FN 24), S. 91.

31 A.a.O., S. 91.

32 Zur Diskussion um diese zwei Möglichkeiten vgl. *Sachverständigenkommission* (FN 24), S. 84 ff.; *Kloepfer*, DVBl. 1988, S. 311 ff.; *Breuer*, in: v. Münch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 8. Aufl., 1988, S. 601 ff. (620 f.); *Kabl*, ZRP 1991, S. 9 ff. jeweils m. weit. Nachw. Zum Umweltgrundrecht *H.H. Klein*, Ein Grundrecht auf saubere Umwelt?, in: *Festschrift Weber*, 1974, S. 643 ff.; zur Staatszielbestimmung v. *Mutius*, WuV 1987, S. 51 ff.; zur Verankerung einer Grundsatznorm anstelle einer Staatszielbestimmung *Murswiek*, ZRP 1988, S. 14 ff. Unklar *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl., 1977, S. 224 ff., S. 453.

in Ansprüche auf staatliche Leistungen, etwa auf einen Arbeitsplatz, auf eine angemessene Wohnung oder auf saubere Umwelt umgemünzt werden. Die staatliche Aufgabe, für die materiellen Bedingungen der individuellen Freiheitsentfaltung zu sorgen, ist in erster Linie politisch zu lösen und kann nicht von der Verfassung bewirkt werden. Teilhabe an staatlichen Leistungen, etwa bei der Gewähr von Studienplätzen, kann von der Gerichtsbarkeit nur im Rahmen des Vorhandenen am Maßstab des Gleichheitssatzes eingeräumt werden, nicht könnten die Gerichte den Staat dazu verurteilen, mehr Universitäten zu gründen.

Gegen ein Umweltgrundrecht spricht eine Reihe von gewichtigen Gründen, vor allem die Verschiebung des Gewichts zwischen Gesetzgeber und Gerichtsbarkeit³³. In welchem Umfang Umweltschutz gewährleistet werden muß, gewährleistet werden kann, ist Ergebnis eines Abwägungsvorgangs im Parlament und kann nicht mit dem unbestimmten Maßstab eines Grundrechts der Gerichtsbarkeit zur Entscheidung überlassen werden. Die Justiz würde damit in die Mitte des politischen Prozesses gestellt werden³⁴. Aber die Verankerung eines Umweltgrundrechts steht zur Zeit politisch ohnehin nicht zur Diskussion. Aktueller ist die Frage, ob eine Staatszielbestimmung Umweltschutz in das Grundgesetz aufgenommen werden sollte. Eine Staatszielbestimmung »Umweltschutz« ist ein in das politische Ermessen des Gesetzgebers gestellter Handlungsauftrag, eine Abwägungs- und Auslegungshilfe für Verwaltung und Rechtsprechung³⁵. Ihre normative Wirkung sollte nicht unterschätzt werden. Generalklauseln gehören zum umweltrechtlichen Alltag ebenso wie der Belang Umweltschutz bei Abwägungen im Rahmen planerischer Entscheidungen. Eine Staatszielbestimmung Umweltschutz wird deshalb bei der Gesetzesauslegung und -konkretisierung ihre Wirkung entfalten können. Im Prozeß kann sie als Beweislastregel dienen. Eine mögliche Folge ist auch die Erweiterung von Klagebefugnissen³⁶.

33 Vgl. z.B. die Auflistung bei *Rauschnig* (FN 12), S. 178 Anm. 31.

34 Vgl. hierzu etwa BVerfGE 56, 54 (71 – Düsseldorf-Lohausen).

35 Zur Diskussion vgl. *Sachverständigenkommission* (FN 24), S. 100 ff.; *Isensee*, in: HdbStR III, 1988, S. 59 ff.; *Michel*, NuR 1988, S. 280 ff.; *Murswiek*, ZRP 1988, S. 16 ff.; *v. Mutius*, WuV 1987, S. 51 ff.

36 Zu den möglichen Auswirkungen einer Staatszielbestimmung vgl. *Michel*, Staatszwecke, Staatsziele und Grundrechtsinterpretation unter besonderer Berücksichtigung der Positivierung des Umweltschutzes vom Grundgesetz, 1986, S. 281 ff.

Vor allem wirkt sie sich auf dem Umweg über die Gesetze auf die privatrechtlichen Beziehungen aus³⁷.

Wegen mancher kaum absehbarer Auswirkungen einer Staatszielbestimmung Umweltschutz und aus grundsätzlichen Erwägungen heraus wurde in der Staatsrechtslehre teilweise ein wahrer Proteststurm gegen die geplante Verfassungsänderung entfacht. Aus dem Füllhorn der Argumente greife ich heraus

- der Duktus des Grundgesetzes würde gestört, ein stilistischer Fremdkörper entstünde;
- es bestünde kein rechtspraktisches Regelungsinteresse, weil keine verfassungsrechtliche Lücke feststellbar sei;
- die diffuse neue Verfassungsnorm würde zur Entparlamentarisierung und Juridifizierung der Umweltpolitik führen, es würde ein verwirrender Interpretationswettbewerb einsetzen;
- schließlich wird sogar die Verfassungsrechtssicherheit als gefährdet angesehen³⁸.

Ich teile diese Besorgnisse mit einer im Vordringen befindlichen Meinung vor allem deshalb nicht, weil man mit der vergleichbaren Staatszielbestimmung »Sozialstaatlichkeit« seit 1949 genügend positive Erfahrung sammeln konnte. Allerdings sollte man sich davor hüten, zu hohe Erwartungen in eine Grundgesetzänderung zu setzen. Die Illusion, zum Schutz der Umwelt sei bereits durch eine Verfassungsänderung Wesentliches geleistet, wäre fatal³⁹.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, daß die anthropozentrische oder ökozentrische Ausrichtung des Umweltschutzrechts nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einführung einer Staatszielbestimmung Umweltschutz steht. Ob die Natur um ihrer selbst willen, ob ihr Eigenwert schützenswert ist, oder ob die Natur nur um des Menschen willen da ist, ist eine anders gelagerte Frage. Im übrigen entschärft sich der Gegensatz zwischen beiden Sichtweisen, berücksichtigt man, daß die Verfassung den Menschen als obersten Wert ansieht. Insoweit ist die »Anthropozentrik unentrinnbar«⁴⁰. Menschliche Interessen würden aber verkürzt und sogar falsch definiert, bezöge man sie nur auf die jetzt und hier feststellbaren wirtschaftlichen Interessen. Sie sind vielmehr allumfassend, im Hinblick auch auf langfristige Bedürfnisse und

37 Zu den wenig kalkulierbaren Auswirkungen siehe *Murswiek*, ZRP 1988, S. 14 ff. (17 f.).

38 So *Isensee* (FN 35), S. 59 ff.

39 Hiervor warnt vor allem *H.H. Klein* (FN 13), S. 660.

40 *H. Hofmann* (FN 9), S. 35.

ökologische Interessen der Nachwelt zu bestimmen und sie hindern keineswegs die Anerkennung des Eigenwerts der Natur⁴¹.

III.

Adolph Wagners Lehre vom unaufhaltsamen Wachsen der Staatsaufgaben, Ende des 19. Jahrhunderts konzipiert, bestätigt sich. Der traditionelle liberale Rechtsstaat, der die politische Idee des Wohlfahrtsstaates verfassungsrechtlich rezipierte und der damit zum Sozialstaat geworden ist, schickt sich an, die Aufgabe des Umweltschutzes als Staatszielbestimmung in den Text der Verfassung zu übernehmen. Damit zieht er die Konsequenz aus der von ihm längst tatsächlich geleisteten vielgestalteten Verwaltungstätigkeit zum Schutz der Umwelt.

Die Übernahme der Aufgabe »Umweltschutz« liegt im Rahmen einer modernen Staatlichkeit, die als Abkehr von einer repressiven Störungsbeseitigung und gleichzeitige Hinwendung zum Präventivprinzip gekennzeichnet werden kann. Mehr noch als der um wirtschaftliche Stabilität und Prosperität bemühte Sozialstaat wird der Umweltstaat zum Vorsorgestaat.

Mit der Übernahme des ökologischen Präventionsprinzips taucht zugleich die Schreckensvision vom totalen Umweltstaat, die Idee einer allumfassenden Umweltsteuerung durch einen Staat auf, in dem die Machtbalance zwischen staatlicher Herrschaft und bürgerlicher Freiheit gestört ist⁴². Als besondere Gefahrenherde seien das Anwachsen der Umweltbürokratie, der staatlichen Umweltinvestitionen und die Vermehrung der staatlichen Eingriffsbefugnisse, kurz das faktische Monopol des Staates für eine weitreichende Umweltvorsorge genannt. Die überzogene Vision vom totalen Umweltstaat sollte aber nicht dazu verleiten, auf eine deutlichere Verankerung des Umweltschutzes in der Verfassung zu verzichten. Im Gegenteil. Die Langzeitverantwortung des Staates für den Umweltschutz ist unausweichlich. Eine Verfassung, die sich als rechtliche Grundordnung des Staates versteht, muß dies zum Ausdruck bringen.

Wie der Staat seiner Verantwortung gerecht werden will, ist ihm weitgehend freigestellt. Allerdings bietet die Verfassung auch hier nicht nur

41 Zur entsprechenden Fragestellung im Naturschutzrecht vgl. die Anhörung des *Arbeitskreises für Umweltrecht* zur Anthropozentrik und Ökozentrik, Neue Leitbilder im Naturschutzrecht?, Beiträge zur Umweltgestaltung, Bd. A, 107, 1988; vgl. auch K. Heinz, *Der Staat*, 1990, S. 415 ff.

42 Vgl. auch *Kloepfer*, DVBl. 1988, S. 305 ff. (305 f.).

eine Rahmenordnung. Der vermehrte Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente⁴³ und die Inpflichtnahme Privater entsprechen der Idee eines Rechtsstaates, der auf der Freiheit und der Autonomie des Individuums aufbaut, mehr als eine ökologische Planwirtschaft. Aber das ist ein anderes Thema. Schließlich ist auf den Anfang zurückzukommen. Es war dort die Frage aufgeworfen worden, inwieweit der gesellschaftliche Prozeß überhaupt durch die Verfassung gesteuert werden kann. Das schweizerische Vorbild stimmt eher nachdenklich. »Kantons-, Verbands- und Rezessionseinflüsse bremsen den Höhenflug des Verfassungsanspruches und erinnern daran, daß die schweizerische Demokratie offenbar ausgeprägter als früher gegenüber neuen Staatsaufgaben eine Staatsform der großen Geduld und der kleinen Schritte ist«⁴⁴.

Das komplexe Thema Norm und Wirklichkeit wird im Bereich des Umweltschutzes in der Bundesrepublik vor allem im Hinblick auf deren Auseinanderklaffen, das Vollzugsdefizit diskutiert. Es geht weniger auf Lücken im Bestand umweltrechtlicher Normen zurück, als auf Mängel im Verwaltungsaufbau. Störend wirkt vor allem die Trennung von fachtechnischen Aufgaben und Vollzugsaufgaben; überhaupt die Verteilung der Kompetenzen auf verschiedene Behörden. Übernormierungen, ungenaue und weitgefächerte Schutzgut- und Zielbestimmungen, fehlende Abwägungsdirektiven, eine große Zahl von Generalklauseln und unerfüllte Rechtsetzungsaufträge erschweren den Vollzug. Die schlechte technische Ausstattung und der bestehende Personalmangel, teilweise auch die unzureichende fachliche Qualifikation des vorhandenen Personals führen dazu, daß die Lücke zwischen Norm und Wirklichkeit groß ist⁴⁵. Die Erfüllung einer Verfassungspflicht zum Umweltschutz hängt deshalb vor allem auch von der Leistungsfähigkeit der Verwaltung ab. Diese wiederum ist auf das Umweltbewußtsein und auf die Verzichtsbereitschaft der Bürger angewiesen.

43 Zu »Freiheit und Freiwilligkeit im Umweltrecht« vgl. den gleichnamigen Aufsatz von *Murswiek*, JZ 1988, S. 985 ff.

44 So *Wildhaber*, VVDStRL 38 (1980), S. 330.

45 Vgl. *H. Müller*, BayVBl. 1988, S. 289 ff. (S. 292 f.).