

# UMWELTSCHUTZ ALS VERFASSUNGSGEBOT

Reiner Schmidt

## 1. Einleitung

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? Gibt es in der schweizerischen Bundesverfassung keinen Art. 24 septies Abs. 1, der den Bund ermächtigt und verpflichtet "Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen" zu erlassen? 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?<sup>1</sup>.

Der grundlegenden Frage nach den Möglichkeiten der Steuerung des gesellschaftlichen Prozesses durch Recht kann im folgenden nicht auf allen seinen Ebenen, etwa im Recht der Völkergemeinschaft, im supranationalen Recht, also im Recht der EG oder im nationalen Recht nachgegangen werden. Mein Vorhaben ist bescheidener. Ich will im folgenden beispielhaft zeigen, welche Antwort vor allem die Verfassung der Bundesrepublik, das Grundgesetz, für die Umweltsituation bereithält, ob etwa verfassungsrechtliche Lücken vorliegen und wie diese gefüllt werden könnten.

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-

---

1 ERBEN (1981), *Leben heißt sterben - der Tod des Einzelnen und das Entstehen der Arten*, S. 295 ff.

Bericht heißt, diesem dritten globalen Aufruf zur Aktivierung gemeinsamer Lebensinteressen. Ressourceneffizienz und Umweltschutz sind inzwischen zum Überlebenssthema auch für viele Entwicklungsländer geworden<sup>2</sup>.

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. Darüberhinaus und vor allem fehlt sowohl der EG wie den internationalen Umweltorganisationen, wobei unter anderem Unterorganisationen der Vereinten Nationen zu erwähnen sind, die notwendige Bürokratie, um Recht durchsetzen zu können. Es lohnt sich also weiterhin, über den Nationalstaat und dessen (Umwelt)Verfassungsrecht nachzudenken.

## 2. Hauptteil

### 2.1 Staatszwecke und Staatsaufgaben

Umweltschutz als Verfassungspflicht hängt mit der Frage zusammen, ob es eine Staatsaufgabe Umweltschutz gibt. Dies wiederum läßt sich nicht nur aus dem Verfassungstext, sondern auch aus der Verfassungstradition beantworten. Gerade letztere, so meinen zumindest einige Kritiker<sup>3</sup>, verböte nämlich die Aufnahme des Umweltschutzes wegen dessen systemsprengender Kraft in das Grundgesetz.

Ein kurzer Blick in die Verfassungsgeschichte ist deshalb unverzichtbar.

Mit den Kant'schen Prinzipien der Freiheit und Autonomie wurde die Verantwortung für das allgemeine Staatsziel der Wohlfahrt von der Obrigkeit auf den Bürger bzw. dessen Repräsentanten verlagert. Oder anders: Die metaphysische Frage nach dem Endzweck des Staates wurde abgelöst durch die praktische Frage nach den zu erfüllenden Staatsaufgaben und den Rechtsfragen nach den Grenzen der

2 Vgl. SIMONIS/WEIZSÄCKER (1990), *Europa-Archiv*, S. 1 ff.

3 Vgl. ISENSEE (1988), in: *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. III, S. 59 ff.

Staatsgewalt<sup>4</sup>. Trotzdem kann dieser neue Staat nicht nur instrumental als Staatsorganisation oder als Rahmenordnung verstanden werden. Er legt sich nämlich auf das Prinzip der individuellen Freiheit und auf die "unveräußerlichen Rechte des Menschen" inhaltlich fest.

Es gehört auch zur Tradition neuzeitlicher westlicher Staatlichkeit Rechtsregeln von besonderer Bedeutung auszusondern und abzuschichten und sie als "leges fundamentales"<sup>5</sup> 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 Last.

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. Im Verfassungsstaat der Neuzeit sind die Staatsaufgaben relativiert oder wie der Ökonom **Adolph Wagner** im Jahr 1892 geschrieben hat, es ist "ein müßiges und nothwendig verfehltes Beginnen, den Bereich der Staatsthätigkeit ... principiell ein für allemal feststellen zu wollen"<sup>6</sup>.

Aus dieser Erkenntnis und in dieser Tradition stehend enthält das Grundgesetz keinen Katalog der Staatsaufgaben. Ähnliches gilt für die Schweiz. Dort wird das Thema "Staatsaufgabe Umweltschutz" vor allem unter dem Blickwinkel der föderalistischen Kompetenzverteilung gesehen<sup>7</sup>. Der Umweltschutzartikel 24 septies Abs. 1 gilt allerdings nicht nur als Kompetenznorm, sondern als Staatszielbestimmung bzw. als Verfassungsauftrag<sup>8</sup>.

## 2.2 Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz

Im Grundgesetz der Bundesrepublik finden sich die unterschiedlichsten Gesetzgebungsaufträge etwa wie der, die Gleichberechtigung der Geschlechter herzustellen, Aufgaben etwa wie die, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht

---

4 Vgl. HOFMANN, H., in: KLOEPFER (1989) (Hrsg.), *Umweltstaat*, S. 8.

5 JELLINEK (1960), *Allgemeine Staatslehre*, 7. Neudruck der 3. Aufl., S. 508 ff.

6 WAGNER, A. (1892), *Grundlagen der politischen Ökonomie*, 3. Aufl., I. Teil, 1. Halbbd., S. 879 f.

7 WILDHABER (1980), VVDStRL 38, S. 325.

8 Vgl. KLOEPFER (1989), *Umweltrecht*, S. 365 m. weit. Nachw.

anzustreben, die 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 Ausbildungsstätten<sup>9</sup>.

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" gesehen<sup>10</sup>.

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 totalitärer Systeme.

Zu den Karrierebedingungen des westlichen Verfassungsstaates gehört allerdings auch das, was als "europäischer Naturnihilismus" bezeichnet worden ist<sup>11</sup>. Natur wird zum "Gegenstand des Experiments, der Ausbeutung und Verwertung"<sup>12</sup>.

### 2.3 Umweltspezifische Verfassungsregeln

In der Phase des Wiederaufbaus sah der Verfassungsgeber des Bundes dringendere Interessen 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), wie die für den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz

9 Vgl. HÄBERLE (1986) zum "Grundrechtsbezug der Staatsaufgaben" und zum "Staatsaufgabenbezug der Grundrechte", AÖR 111, S. 595 ff. (611).

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

11 HOFMANN (1988), H., JZ, S. 265 ff. (267).

12 HOFMANN. H. (FN 4), S. 22.

(Art. 74 Nr. 20 GG); der Naturschutz und die Landschaftspflege (Art. 75 Nr. 3 GG), die Bodenverteilung, Raumordnung und der Wasserhaushalt (Art. 75 Nr. 4 GG) aus dem Bereich der Rahmengesetzgebung. 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 vorliegt<sup>13</sup>. 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 Lebensgrundlagen<sup>14</sup>. Deren Bewahrung wird nicht nur dem Staat, sondern auch den Kommunen oder wie in Bayern und Baden-Württemberg darüberhinaus der Öffentlichkeit aufgegeben.

## 2.4 Staatspflicht zum Umweltschutz?

Im folgenden ist deshalb 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 nicht

---

13 um Verhältnis Aufgabe und Kompetenz vgl. STETTNER (1983), *Grundfragen einer Kompetenzlehre*, S. 36 ff.

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

ableiten<sup>15</sup>. Auch das Sozialstaatsprinzip legitimiert nur zu staatlichem Handeln, verpflichtet aber, von Ausnahmefällen abgesehen, nicht zu konkreten Umweltaktivitäten im Sinne einer umfassenden Daseinsvorsorge<sup>16</sup>. Mehr als ein "ökologisches Existenzminimum" kann ihr nicht entnommen werden. Die Zweckausrichtung einschlägiger Kompetenzen, wie z.B. die für Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Naturschutz ist zwar eindeutig<sup>17</sup>, 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, z.B. aus dem Abfallgesetz und nicht aus einem Grundrecht.

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 sein<sup>18</sup>. 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

15 Vgl. KLOEPFER (1988), DVBl., S. 305 ff. (308 f.); DERS. (1989), Umweltrecht, S. 41; früher schon RAUSCHNING (1980), *Staatsaufgabe Umweltschutz*, VVDStRL 38, S. 177. A.A. W. WEBER (1971), DVBl., S. 806 ff. (806) und STEIGER (1982), in: Salzwedel (Hrsg.), *Grundzüge des Umweltrechts*, S. 21 ff. (26 f.).

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

17 So auch STEIGER, a.a.O.

18 KLOEPFER (FN 8), S. 42.

Grundrechtseingriffen<sup>19</sup>. 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 dulden<sup>20</sup>. Diese gekünstelte Konstruktion versucht das Bundesverfassungsgericht dadurch zu umgehen, daß es mögliche grundrechtliche Abwehrensprüche 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<sup>21</sup>.

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 bieten nur einen unvollkommenen Schutz.

In vielen Fällen, bei allgemeinen, nicht individualbezogenen Umweltverschlechterungen, wird der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG gar nicht berührt sein. Auch die körperliche Unversehrtheit des 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"<sup>22</sup>.

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 geben<sup>23</sup>. Dem Staat entsteht hierdurch die verfassungsrechtliche Pflicht, die durch Grundrechte gesicherten Rechtsgüter, vor allem das Leben und die

---

19 BVerwGE 50, 282 (286); SCHWABE (1977), *Probleme der Grundrechtsdogmatik*, S. 215 ff.; vgl. auch SCHMIDT, R./H. MÜLLER (1989), *Einleitung in das Umweltrecht*, 2. Aufl., S. 29.

20 Vgl. MURSWIEK (1986), NVWZ, S. 611 ff. A.A. R. SCHMIDT (1987), ZRP, S. 345 ff. (347). Vgl. auch BGH, NJW (1988), S. 478 ff. (479).

21 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 (1989), *Umweltrecht*, S. 58 ff.

22 Vgl. auch SCHMIDT, R./H. MÜLLER (FN 19), S. 28.

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

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 im Bereich des Atomrechts dadurch, daß für risikobehaftete Vorhaben strenge materiell-rechtliche Zulassungsvoraussetzungen festgelegt und daß auch verfahrensrechtliche Sicherungen eingebaut werden. So hat das Gericht vor allem im Mülheim-Kärlich-Beschluß<sup>24</sup> 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 Schutzpflichten 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 wird<sup>25</sup>, 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 Risikoausschluß als Ausdruck einer staatlichen Gefahrenvorsorge wäre unverhältnismäßig. Es dürften dann weder Autos auf den Markt gebracht noch Atomkraftwerke betrieben werden.

Die objektive Schutzpflicht wird durch das Recht des Individuums auf Schutzvorkehrungen nur sehr unvollkommen ergänzt<sup>26</sup>. Der Gestaltungs- freiraum 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 auszusuchen<sup>27</sup>. Dem Gesetzgeber wird soviel an Spielraum

---

24 BVerfGE 53, 30 (65).

25 vgl. KLOEPFER (FN 8), S. 45.

26 Vgl. SCHMIDT-ABMANN (1981), AÖR 106, S. 205 ff. (217); JARASS (1985), AÖR 110, S. 363 ff. (380).

27 Vgl. Bericht der SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION (1983), "Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge", S. 85.

überlassen, daß er dem verfassungsrechtlichen Auftrag im allgemeinen gerecht wird.

Einen Anspruch auf hoheitliches Tätigwerden erkennt das Bundesverfassungsgericht nur bei **evidenten** Verletzungen der in den Grundrechten verkörperten Grundentscheidungen an. Bisher hat dies das Gericht in keinem der entschiedenen Fälle angenommen. Weder die lärmgeplagten Anlieger des Flughafens Düsseldorf-Lohausen<sup>28</sup> konnten 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 treffen<sup>29</sup>. In beiden Fällen wurde vom Gericht auf die bereits getroffenen und noch beabsichtigten Maßnahmen - ebenso wie bei den Klagen auf Ersatz der Waldschäden -<sup>30</sup> 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 finden<sup>31</sup>.

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 werden<sup>32</sup>. Diese Rechtsprechung ist aus dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung zu akzeptieren. Andererseits waren die Gerichte bei der Feststellung, ob der Gesetzgeber seine Pflichten tatsächlich verletzt hat, aus meiner Sicht zu zurückhaltend.

Gerichtlich überprüfbare, vom Bürger einklagbare Schutzpflichten werden nur punktuell anerkannt. Die Sachverständigenkommission "Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge"<sup>33</sup> hat nicht unerhebliche Schutzlücken

---

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

29 BVerfGE, NJW (1983), S. 2931.

30 Vgl. hierzu SCHMIDT, R./H. MÜLLER (FN 19), S. 32; HOPPE, BECKMANN (FN 21), S. 66, Anmerkung 110.

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

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

33 Vgl. FN 29, S. 91.

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"<sup>34</sup> festgestellt.

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

## 2.5 Rechtspolitische Überlegungen

In Betracht kommen im wesentlichen zwei Möglichkeiten, nämlich einmal die Verankerung eines Umweltgrundrechts, oder die einer Staatszielbestimmung<sup>35</sup>. Der Unterschied zwischen beiden ist kurz zu erläutern. 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 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 Freiheitseinfaltung 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

34 A.a.O., S. 91.

35 Zur Diskussion um diese drei Möglichkeiten vgl. SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION (FN 27), S. 84 ff.; KLOEPFER (1988), DVBl., S. 311 ff.; BREUER (1988), in: v.MÜNCH (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 8. Aufl., S. 601 ff. (620 f.) jeweils m.weit.Nachw. Zum Umweltgrundrecht H.H. KLEIN (1974), Ein Grundrecht auf saubere Umwelt?, in: *Festschrift Weber*, S. 643 ff.; zur Staatszielbestimmung V.MUTIUS (1987), WuV, S. 51 ff.; zur Verankerung einer Grundsatznorm anstelle einer Staatszielbestimmung MURSWIEK (1988), ZRP, S. 14 ff. Unklar BULL (1977), *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*, 2. Aufl., S. 224 ff., S. 453.

Rahmen des Vorhandenen am Maßstab des Gleichheitssatzes eingeräumt werden, nicht etwa 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 Gerichtsbarkeit<sup>36</sup>. 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 werden<sup>37</sup>. Aber die Verankerung eines Umweltgrundrechts steht zur Zeit politisch ohnehin nicht zur Diskussion. Aktueller ist deshalb die Frage, wie die Umweltschutzpolitik grundsätzlich ausgerichtet werden sollte. Soll sie anthropozentrisch oder soll sie ökozentrisch sein? Einfacher ausgedrückt: Ist die Natur um ihrer selbst willen, ist der Eigenwert der Natur schützenswert oder ist die Natur nur um des Menschen willen da? Der Gegensatz zwischen beiden Sichtweisen entschärft und löst sich, berücksichtigt man, daß die Verfassung den Menschen als obersten Wert ansieht. Insoweit ist die "Anthropozentrik unentrinnbar"<sup>38</sup>. 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 ökologische Interessen der Nachwelt zu bestimmen und sie hindern keineswegs die Anerkennung des Eigenwerts der Natur<sup>39</sup>.

Ich wende mich der Grundsatzfrage zu, ob es sinnvoll ist, das Staatsziel Umweltschutz in die Verfassung aufzunehmen.

Eine Staatszielbestimmung "Umweltschutz" ist ein in das politische Ermessen des Gesetzgebers gestellter Handlungsauftrag, eine Abwägungs- und Auslegungshilfe für Verwaltung und Rechtsprechung<sup>40</sup>. Ihre normative Wirkung sollte nicht unterschätzt werden. Generalklauseln gehören zum umweltrechtlichen Alltag ebenso wie der

---

36 Vgl. etwa die Auflistung bei RAUSCHNING (FN 15), S. 178 Anm. 31.

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

38 HOFMANN, H. (FN 4), S. 35.

39 Zur entsprechenden Fragestellung im Naturschutzrecht vgl. die Anhörung des ARBEITSKREISES FÜR UMWELTRECHT ZUR ANTHROPOZENTRIK UND ÖKOZENTRIK (1988), Neue Leitbilder im Naturschutzrecht?, Beiträge zur Umweltgestaltung, Bd. A, 107, .

40 Zur Diskussion vgl. SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION (FN 27), S. 100 ff.; ISENSEE (FN 3), S. 59 ff.; MICHEL (1988), NuR, S. 280 ff.; MURSWIEK (1988), ZRP, S. 16 ff.; V.MUTIUS (1987), WuV, S. 51 ff.

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 Klagebefugnissen<sup>41</sup>. Vor allem wirkt sie sich auf dem Umweg über die Gesetze auf die privatrechtlichen Beziehungen aus<sup>42</sup>.

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 verwirrender Interpretationswettbewerb einsetzen
- schließlich wird sogar die Verfassungsrechtssicherheit als gefährdet angesehen<sup>43</sup>.

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 fatal<sup>44</sup>.

---

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

42 Zu den wenig kalkulierbaren Auswirkungen siehe MURSWIEK (1988), ZRP, S. 14 ff. (17 f.).

43 So ISENSEE (FN 3), S. 59 ff. Vgl. auch KARPEN (1988), in: TIEME (Hrsg.), *Umweltschutz im Recht*, S. 9 ff. (S. 22 f.).

44 Hiervor warnt vor allem H.H. KLEIN (FN 16), S. 660.

### 3. Schluß

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 Staatszielsbestimmung 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<sup>45</sup>. 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 ist<sup>46</sup>. 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 eine Rahmenordnung. Der vermehrte Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente<sup>47</sup> und die Inpflichtnahme Privater entspricht der Idee eines Rechtsstaats, der auf der Freiheit und der Autonomie des Individuums aufbaut, mehr als eine ökologische

---

45 So schon ADOLPH WAGNER (1911), *Staat in nationalökonomischer Hinsicht*, in: HdSW, Bd. VIII, 3. Aufl., S. 727 ff. (S. 736). Vgl. auch H. HOFMANN (FN 4) mit zahlr. Nachw., a.a.O., S. 32 in FN 86.

46 Vgl. auch KLOEPFER (1988), DVBl., S. 305 ff. (305 f.).

47 Zu "Freiheit und Freiwilligkeit im Umweltrecht" vgl. den gleichnamigen Aufsatz von MURSWIEK (1988), JZ, S. 985 ff.

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 Recht, insbesondere durch die Verfassung gesteuert werden kann. Lassen Sie mich dazu einen Schweizer Kollegen zitieren, der im Hinblick auf die hiesige Umweltschutzgesetzgebung sagte: "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"<sup>48</sup>. Das komplexe Thema Norm und Wirklichkeit wird im Bereich des Umweltschutzes in der Bundesrepublik vor allem im Hinblick auf das festgestellte 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 ist<sup>49</sup>. 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.

---

48 WILDHABER (1980), VVDStRL 38, S. 330.

49 Vgl. SCHMIDT, R./H. MÜLLER (FN 19), S. 20.