

Verfassungsrang für den Umweltschutz?*)

Von Uwe Barschel

Bedeutung von Natur und Umwelt in der Politik

Die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen gehört zu den größten Herausforderungen unserer Zeit. Die Natur ist ein dem Menschen anvertrautes Gut; sie ist uns nicht zur schrankenlosen Ausbeutung überlassen. Der morgige Tag des Baumes ist eine Mahnung für uns alle.

Die Menschen sind tief beunruhigt,

- wenn heute über ein Drittel des Waldes der Bundesrepublik Deutschland geschädigt ist,
- wenn eine Vielzahl von Pflanzen- und Tierarten in den letzten Jahrzehnten ausgestorben, andere stark gefährdet sind,
- wenn die Schadstoffbelastungen der Gewässer, des Bodens und des Grundwassers ein nie gekanntes Ausmaß annehmen,
- wenn Luftverschmutzungen schon den Grad der Gesundheitsgefährdung erreichen.

Immer weiter steigender Landschaftsverbrauch als Preis für Industrialisierung und Wohnungsbau, wachsende Lärm- und Geruchsbelästigung als Preis für technische Einrichtungen lassen uns fragen: Zahlen wir am Ende drauf?

Damit der Fortschritt für die Menschen nicht zu ihrer Bedrohung wird, müssen wir fragen: Wie sichern wir uns ab gegen zu wenig Umweltschutz? Oder anders: Reicht das Grundgesetz, das so manche Bestimmung für den Schutz des Menschen vor sich selbst kennt, in diesem Sinne aus?

Umweltschutz in der Gesetzgebung

Den Umweltschutz als Verfassungsfrage verstehen heißt natürlich nicht, daß wir erstmals über gesetzgeberische Maßnahmen nachzudenken hätten. Es gibt bereits so viele Umweltgesetze, die zu der verbreiteten Meinung führten, daß eine Verankerung des Umweltschutzgedankens im Grundgesetz entbehrlich sei.

In der Tat: Ein Meilenstein im schleswig-holsteinischen Umweltrecht war das Landschaftspflegegesetz vom 16. April 1973, das erste umfassende Landesnaturschutzgesetz seiner Art. Es wird vielfach als Vorgänger des Bundesnaturschutzgesetzes vom 20. Dezember 1976 gewertet. Bereits 1971 hatte der Landesgesetzgeber im Waldgesetz für das Land

Schleswig-Holstein die Waldpflege und -erhaltung sowie den Forstschutz geregelt. Seit 1973 gibt es in Schleswig-Holstein ein fast perfektionistisches Abfallbeseitigungsrecht. Auch die Abwasserbeseitigung ist seit 1976 gesetzlich geregelt. Diese und andere legislative Grundlagen sind Anknüpfungspunkte für zahlreiche exekutive Umweltschutzmaßnahmen in unserem Land.

Der Bund hat entsprechend seiner Zuständigkeit die weit überwiegende Zahl von Vorschriften erlassen, die dem Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen dienen sollen. Nach den Regeln über die konkurrierende und Rahmengesetzgebung hat der Bund den Vorrang vor den Ländern in der Umweltschutzgesetzgebung. Er ist vor allem zuständig für die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (Art. 74 Nr. 24 eingeführt durch Gesetz vom 12. 4. 1972) und hat die Rahmengesetzgebungskompetenz für den Naturschutz, die Landschaftspflege und den Wasserhaushalt.

Der Bund hat von seinen Kompetenzen durchaus Gebrauch gemacht. Ich will exemplarisch auf die jüngste gesetzgeberische Bemühung des Bundes zur Reinhaltung der Luft hinweisen und an zwei wichtige Konkretisierungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes in der Großfeuerungsanlagenverordnung und in der Technischen Anleitung Luft (TA Luft) erinnern.

Es besteht die Absicht, die am 1. März 1983 in Kraft getretene TA Luft weiter zu überarbeiten, um sie dem letzten Stand der Erkenntnisse anzupassen. Bei der Großfeuerungsanlagenverordnung, die am 1. Juli 1983 in Kraft getreten ist, und die besonders für die Kraft- und Fernheizwerke von Bedeutung ist, wird es darauf ankommen, diese Verordnung konsequent umzusetzen, womit ich weitere Verschärfungen nicht ausschließe. Die Bundesregierung hat ferner am 21. Juli 1983 beschlossen, die gesetzlichen Grundlagen zur Einführung bleifreien Benzins ab 1. Januar 1986 zu schaffen, um auch damit die Schadstoffe von Kfz-Abgasen um bis zu 90% zu verringern.

Doch bei allem guten Willen des einfachen Gesetzgebers in Bund und Ländern: Wir müssen fragen, ob ein Verfassungsartikel zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen den Umweltschutzgedanken noch weiter stärken würde.

Umweltschutz in der Rechtsgeschichte

Ein Blick in die Rechtsgeschichte zeigt, daß der Umweltgedanke für das Verfas-

sungsrecht durchaus nicht neu ist. Art. 150 der Weimarer Reichsverfassung lautete: »Die Denkmäler ... der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates...« Es war dies ein sogenannter Gesetzgebungsauftrag, im zuständigen Bereich auch Richtlinien für Verwaltung und Rechtsprechung. Es war ein Programmsatz wie viele andere im Abschnitt »Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen«, aus denen der einzelne jedoch keine Ansprüche ableiten konnte.

Die Väter des Grundgesetzes haben bewußt darauf verzichtet, im Stile des gescheiterten Versuchs der Weimarer Reichsverfassung Leitbilder für die künftige Gestaltung des gesellschaftspolitischen Soziallebens zu formulieren; sie haben nur ausnahmsweise Programmsätze in das Grundgesetz aufgenommen, sich auf die realisier- und einklagbaren Grundrechte beschränkt und sich darüber hinaus auf den generellen Gestaltungsauftrag der Sozialstaatsklausel in Art. 20 Abs. 1 des GG (Art. 28 Abs. 1) konzentriert.

Dieser Blick in die neuere deutsche Verfassungsgeschichte führt in die allgemeine Rechtsgeschichte. Hier hat Prof. HATTENHAUER in seinem Aufsatz »Zur Funktion des Rechts in Geschichte und Gegenwart« einen außerordentlich interessanten Ansatz dafür gefunden, daß es vor der Entdeckung Amerikas den unausgesprochenen Gedanken des begrenzten und nicht erweiterungsfähigen Naturspielraums gab. Thomas von AQUIN (1225 bis 1274) hatte in seiner moral-theologischen Durchdringung des Rechts die Rechtsordnung mit der Schöpfungsordnung gleichgestellt. Alle Lebewesen seien für ihn Teil des göttlichen Schöpfungswerkes und damit ein Stück göttlicher Offenbarung gewesen. In seiner rechtstheoretischen Vorstellung gab es rechtlich geordnete Beziehungen zwischen Mensch, Tier und Pflanze, weil sie alle ihr Leben dem Schöpfungswerk Gottes verdankten.

Es sei zwar erlaubt, sowohl die Pflanzen zu töten zur Nahrung für die Tiere, als auch die Tiere zur Nahrung des Menschen. Dies entspreche der göttlichen Ordnung. Aber so eindeutig Thomas von AQUIN das Recht der höheren Lebewesen auf die Tötung und den Genuß niederer Lebewesen bejahte, so selbstverständlich waren für ihn die Grenzen dieses Rechts. Eine Tötung niederer Lebewesen durch die höheren war nach dem Zweck der Schöpfung nur dort erlaubt, wo sie für die Natur notwendig war. Der Mensch war im Umgang mit den Geschöpfen nicht souverän. Er war zwar Krone der

*) Schriftliche Fassung eines Vortrages, gehalten am 3. 5. 84 in Kiel.

Schöpfung. Doch war er gleichzeitig selbst Geschöpf, das sich vor seinem Schöpfer zu verantworten hatte. Wir sehen demgegenüber die gänzlich andere Sicht unseres Bürgerlichen Gesetzbuches, wo nach § 903 jedermann mit seiner Sache nach seinem Belieben umzugehen vermag und wo als Sache auch ein Tier gilt.

Als sich mit der Entdeckung Amerikas die Welt ungeahnt erweiterte, führte diese moral-theologische Sicht des Rechtes zu Problemen. Wie konnte diese Theorie es rechtfertigen, Gebiete zu annektieren, Fremde zu unterwerfen? Das Aneignungsrecht spanischer Eroberer verlangte nach Rechtfertigung. So wurde die Schöpfung säkularisiert und in die ausschließliche Verfügungsgewalt des Menschen übertragen, nachdem das Zeitalter der Entdeckungen den Glauben an die unbegrenzte Ausbeutungsfähigkeit der Natur an die Stelle der alten Vorstellungen vom begrenzten Nahrungsspielraum gestellt hatte. Damals half die Lehre von der herrenlosen Sache und die Argumentation, daß die Indianer nicht rechtsfähig seien, weil sie Sklaven oder Ungläubige oder Ketzer oder vernunftlose Leben seien. Damals entstand auch die Lehre, daß unvernünftige Tiere keine Rechte haben könnten. Die alte Lehre von der Identität von Schöpfungsordnung und Rechtsordnung wurde verlassen. Fortan hatte das Recht einen Gestaltungsanspruch nur noch gegenüber dem Menschen.

Heute ist das Zeitalter des Kolonialismus zu Ende. Keiner glaubt mehr an die unbegrenzte Ausbeutbarkeit von Natur und Naturschätzen. Allgemeingut ist die Überzeugung, daß der Mensch in der Natur eingebettet ist und nicht nur von ihr, sondern auch in ihr lebt.

Auch der Tierschutzgedanke hat in den letzten Jahrzehnten eine Umwandlung erfahren. Ging es bisher darum, im Tierschutz gleichermaßen die Gefühle des Menschen zu pflegen, geht der Tierschutz heute mehr und mehr davon aus, daß Schutz der Tierwelt Achtung vor dieser besonderen Sphäre bedeutet.

Der Umweltschutz im internationalen Verfassungsvergleich

Der Umweltschutz ist als Rechtsproblem international lange erkannt: Die »Weltcharta der Natur« der Vereinten Nationen vom 28. Oktober 1982 hat den Umweltschutz auf eine Ebene mit ihrer Menschenrechtsdeklaration vom 10. Dezember 1948 gehoben. Sie enthält umfassende staatliche Handlungsgebote und Grundpflichten des einzelnen zum Schutz und zur Pflege der natürlichen Umwelt. Die Weltcharta ist allerdings kein verbindliches Völkervertragsrecht, sondern nur eine unverbindliche Erklärung der Generalversammlung.

Auch ein internationaler Verfassungsvergleich gibt interessante Hinweise für un-

sere nationale Diskussion. Die Schweizer Verfassung enthält seit einer Verfassungsänderung von 1971 den Umweltschutzgedanken als Gesetzgebungsauftrag. In der jungen Verfassung von Griechenland aus dem Jahre 1975 ist der Umweltschutz als Staatszielbestimmung verankert. Die Verfassungen von Portugal und Spanien aus den Jahren 1976 und 1978 enthalten sogar Umweltgrundrechte. Zuletzt haben die Niederlande 1983 eine Verfassungsänderung in Kraft gesetzt, die eine staatliche Verpflichtung zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt enthält.

Die großen Demokratien – Amerika, Großbritannien und Frankreich – kennen dagegen keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung des Umweltschutzgedankens. Von der amerikanischen Literatur wird jedoch überwiegend ein konstitutionelles Recht des einzelnen auf Umweltschutz aus dem 5. und 14. Amendment – Schutz des Lebens und der Freiheit – entnommen; hier handelt es sich um Bestimmungen, die unserem Art. 2 des Grundgesetzes entsprechen.

In den östlichen Ländern enthalten z. B. die polnische Verfassung entsprechend einer Änderung im Jahre 1976 und die Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1974 Staatszielbestimmungen zum Umweltschutz. (In der Verfassung der UdSSR von 1977 besitzt der Umweltschutz Verfassungsrang sowohl als Staatsziel [Art. 18] als auch als Grundrecht [Art. 42]. Die sowjetischen Rechte sind allerdings nicht einklagbar.) Etwas verallgemeinert läßt sich sagen: Je neuer die Verfassung eines Landes, desto wahrscheinlicher enthält sie Bestimmungen zum Umweltschutz.

Der Umweltschutz in den Verfassungen der Bundesländer

Von den Länderverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland kennen diejenigen von Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein keine Umweltschutzartikel.

Die Länderverfassungen von Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland regeln den Schutz der Landschaft und der Naturdenkmäler. Auch die Verfassung von Nordrhein-Westfalen vom Juni 1950 bestimmt, daß »Naturdenkmale unter dem besonderen Schutz des Landes stehen«. Die Verfassung Baden-Württembergs vom 11. November 1953 zielte in Art. 86 zunächst auf die Denkmäler der Natur und die Landschaft ab. Der Landtag von Baden-Württemberg hat jedoch bereits im Jahre 1976 diese Regelung über den Umweltschutz erweitert und unterstellt heute allgemein die natürlichen Lebensgrundlagen, die Landschaft und die Denkmäler der Natur dem öffentlichen Schutz und der Pflege des Staates und der Gemeinden. Auch der Bayerische Landtag hat gerade kürzlich die ver-

fassungsrechtliche Verankerung des Umweltschutzes in der Verfassung des Freistaates Bayern ausgedehnt, weil »in Art. 141 der Verfassung bisher lediglich einzelne Elemente, wie der Schutz der Naturdenkmäler und der Landschaft und die Erhaltung des Waldes, angesprochen« werden.

Im Saarland wollen die CDU- und FDP-Landtagsfraktionen den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen umfassender in ihrer Verfassung ansprechen als bisher. Und der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz hat Ende 1983 die zuständigen Ressorts beauftragt zu prüfen, ob und inwieweit eine Aufnahme des Umweltschutzes in die Landesverfassung möglich sei.

Die besondere Situation in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein hat die Opposition bereits drei Anläufe unternommen, den Umweltschutzgedanken in der Landessatzung zu verankern. Die Versuche von 1971 und 1980 scheiterten. Die dritte Initiative ist nach Erster Lesung im Landtag am 28. Februar 1984 an die Ausschüsse verwiesen worden. Die Ablehnung stützte sich auf diese Gründe: Die Landessatzung ist ein reines Organisationsstatut. Im Unterschied zu anderen Landesverfassungen ist die Landessatzung erst sieben Monate nach Inkrafttreten des Grundgesetzes verabschiedet worden. Sie enthält bewußt keinen umfassenden Grundrechtskatalog, sondern geht davon aus, daß Staatsziele und Grundrechte durch das Grundgesetz auch für die Länder abschließend und umfassend geregelt sind.

Als die Landessatzung vor 35 Jahren geschaffen wurde, war es insbesondere der sozialdemokratische Innenminister KÄBER, der es rechtfertigte, Grundrechte und Staatsziele in umfassenden Katalogen nicht in die Landessatzung aufzunehmen. KÄBER verwies damals darauf, daß Staatsziele und Grundrechtsbestimmungen, die nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes in Länderverfassungen aufgenommen würden, politisch und rechtlich leer liefen, denn sie seien nicht verfassungsfest und könnten durch einfaches Gesetz des Bundes, ja sogar durch eine schlichte Verordnung des Bundes wirkungslos werden. In der Tat würde eine isolierte Aufnahme des Umweltschutzes in die Landessatzung zu seiner Entstehungsgeschichte und Systematik im Widerspruch stehen.

Teilgewährleistungen durch das Grundgesetz für den Umweltschutz

Mein Hinweis auf fehlende Umweltschutzbestimmungen im Grundgesetz sind nicht im Widerspruch zu der Feststellung, daß unsere Verfassung bei verständiger Auslegung durchaus Umweltschutz-Teilgewährleistungen enthält.

Hier stoßen wir auf ein Spannungsverhältnis zwischen dem Umweltschutz und den klassischen Grundrechten. Die traditionellen Freiheiten, vor allem in dem Sinne, wie viele Zeitgenossen sie zu ihrem individuellen Nutzen verstehen, stellen dem Anschein nach zum Umweltschutz eine Gegenposition dar. Der bedenkenlose Gebrauch der individuellen Freiheiten hat viele Umweltschäden überhaupt erst herbeigeführt und weiter wuchern lassen.

Der Widerstreit zwischen Umweltschutz und Freiheitsrechten besteht allerdings nur, wenn ein falsches Freiheitsverständnis zugrunde gelegt wird. Das Grundgesetz gewährleistet nicht die Freiheit zu umweltschädigendem Verhalten. Die grundrechtlichen Freiheiten einschließlich des Eigentums unterliegen, soweit ihr Gebrauch über die Individualsphäre hinauswirkt, teils im Grundgesetz ausdrücklich bezeichneten, teils immanenten Gemeinschaftsbindungen, die gerade in den Sachverhalten des Umweltschutzes deutlich hervortreten.

Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung gibt es allerdings kein Umweltgrundrecht, das einen weitergehenden Schutz verleiht, als es die Grundrechte in Art. 2 ff. des Grundgesetzes zugunsten jeweils bestimmter Sachgüter tun. Lediglich das Oberverwaltungsgericht Berlin hat 1977 in einem Urteil ein Umweltgrundrecht aus Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes – der die allgemeine Handlungsfreiheit begründet – in Verbindung mit § 1 Bundesnaturschutzgesetz abgeleitet. Mit dieser Rechtsprechung ist das OVG Berlin jedoch allein geblieben.

In der Lehre hat sich zwischenzeitlich die Meinung gebildet, daß die menschliche Existenz bedrohende Umwelteinwirkungen des Staates grundsätzlich durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes – also durch das Recht auf körperliche Unversehrtheit – verhindert werden könnten; gemeint sind dabei die Eingriffe in ein wörtlich verstandenes »ökologisches Existenzminimum«.

Der in Art. 1 GG dem Staat auferlegte Schutz der Menschenwürde muß dahingehend verstanden werden, daß die Menschen vor unzumutbaren Umweltbeeinträchtigungen zu bewahren sind. Art. 2 des Grundgesetzes gibt die dafür nötigen Abwehrrechte durch vier Grundrechte: das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, das Recht auf Leben, das Recht auf körperliche Unversehrtheit und das Recht auf Freiheit der Person.

Das Grundrechtsgut »Leben« ist zweifellos berührt, wenn die Umwelt so geschädigt würde, daß eine Lebensgefährdung entstände.

Das Recht auf körperliche Unversehrtheit kann betroffen sein bei umweltbedingten Verletzungen der körperlichen Gesundheit und wenn Umwelteinflüsse Schmerzen verursachen. Dabei gilt nach allgemeiner Meinung aber nicht der weite Gesundheitsbegriff aus der Satzung der

Weltgesundheitsorganisation, der das Wohlbefinden mit einschließt.

Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes als Hauptfreiheitsrecht und sogenanntes Auffanggrundrecht sichert dem einzelnen Bürger einen unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung. Auch dieser Bereich ist vor Eingriffen des Staates geschützt, so diese Bestimmung dem Bürger ein Abwehrrecht eröffnet, sobald mit staatlichen Maßnahmen in diesen Bereich eingedrungen wird. Dieser grundrechtlich garantierte Persönlichkeitsschutz erstreckt sich auf den geistig-seelischen Bereich. Veränderungen einer Landschaft, zum Beispiel durch Rodung von Waldgebieten oder die Umwandlung in eine Industrieanlage können beim Betrachter durchaus Auswirkungen auf den geistig-seelischen Bereich haben. Die Menschen suchen die Natur zur Wiedererlangung körperlicher Kräfte oder auch nur zum Abschalten vom Tagesgeschehen auf. Wenn solche Eingriffe aber nicht zugleich lebens-, gesundheits- oder eigentumsgefährdend sind, können sie nach heute vorherrschender Meinung mit dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gem. Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes nicht aufgefangen werden.

Viele umweltbelastende oder gar menschengeschädigende Maßnahmen gehen nicht vom Staat, sondern von Privaten aus. Nach herrschender Meinung haben Grundrechte keine unmittelbare Wirkung gegenüber privaten Dritten.

Das Bundesverfassungsgericht hat aber folgenden Zusammenhang entwickelt: Den Grundrechten komme – wie auch bisher schon anerkannt – ein objektiv rechtlicher Gehalt zu; sie verkörperten damit eine objektive Wertordnung. Daraus erwachse eine Pflicht, sich schützend und fördernd vor die in Art. 2 Abs. 2 GG genannten Rechtsgüter zu stellen und sie insbesondere vor rechtswidrigen Eingriffen durch private Dritte zu bewahren.

Der Schutz von Sachen wird verfassungsrechtlich durch Art. 14 gewährleistet. Wenn eine gewisse Schwelle überschritten ist, können daher auch vom Eigentümer oder Besitzer Umwelteinflüsse auf Sachen abgewehrt werden, die ihm gehören. In der Verwaltungsrechtsprechung ist anerkannt, daß auch Art. 14 GG Grundlage umweltbezogener Schutzpflichten sein könne.

In der Literatur wird schließlich vereinzelt die Auffassung vertreten, das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes enthalte auch den Umweltschutz als Verfassungsauftrag. Konkrete umweltrechtliche Ableitungen lassen sich aus dieser verfassungsgestaltenden Grundentscheidung nicht gewinnen. Abgesehen davon stellt das Sozialstaatsprinzip nach übereinstimmender Meinung, die auch durch die Rechtsprechung verfestigt ist, lediglich eine subsidiäre Anspruchsgrundlage dar, wenn das für ein menschenwürdiges Dasein erforderliche Existenzminimum fehlt. Der Be-

griff des Sozialstaates würde schließlich jede Kontur verlieren, wenn er mehr beinhalten sollte als den Ausgleich sozialer Spannungen und die Sorge für eine gerechte soziale Ordnung.

Aus dem geltenden Grundgesetz läßt sich daher das Fazit ziehen,

- daß Art. 2 Teilgewährleistungen enthält, soweit Eingriffe in die Umwelt sich manifestieren als Eingriffe in das Recht auf Leben oder die körperliche Unversehrtheit,
- daß insoweit auch aus diesem Verfassungsartikel ein Schutzauftrag des Staates ableitbar ist,
- daß aber ein allgemeines Staatsziel zugunsten der Erhaltung und Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen oder gar ein einklagbares Recht auf Umweltschutz für den einzelnen im Grundgesetz nicht besteht.

Umweltschutz durch ein Umweltgrundrecht

Deshalb wird die Forderung diskutiert, ein Umweltgrundrecht in die Verfassung zu schreiben. Die meisten der bisher vorgeschlagenen Formulierungen sprechen von einem Grundrecht auf menschenwürdige Umwelt.

Die FDP hat zum Beispiel in ihren Freiburger Thesen vom Herbst 1971 folgenden Formulierungsvorschlag unterbreitet: »Jeder hat ein Recht auf eine menschenwürdige Umwelt. Die Naturgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Die Grenze der im Allgemeininteresse zulässigen Umweltbelastung wird durch Gesetz bestimmt.«

Diese oder ähnliche Formulierungen zielen vorrangig darauf ab, den Menschen und seine Umgebung vor Schäden zu schützen. Wie kaum ein anderes Problem macht der Umweltschutz deutlich, daß die hergebrachte Dogmatik der Grundrechte als Abwehrrechte dem Staat gegenüber dem Umweltanliegen nur bedingt genügen würde. Vielmehr wäre erforderlich, daß staatliche Leistungen zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen verbürgt würden. Ein solches Grundrecht auf Leistung könnte andererseits sehr leicht zu einem umweltschutzbezogenen allgemeinen Anspruch auf objektive Rechtmäßigkeit führen, ohne daß der Anspruchsberechtigte betroffen sein muß; es könnte also dazu führen, daß ein Schleswig-Holsteiner Probleme des Schwarzwaldes vor Gericht bringt. Ein so weitgehendes Grundrecht kennt das Grundgesetz bisher nicht. Auch Art. 2 des Grundgesetzes, der die Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung schützt, ist grundsätzlich zur Verteidigung eigener Rechtspositionen verfaßt. Im übrigen könnte der Staat den an ihn gerichteten Leistungsansprüchen aus einem solchen Grundrecht auch immer nur im Maße des Möglichen gerecht werden. Auch der Umfang eines Umweltgrundrechts wäre schwer bestimmbar. Der

FDP-Vorschlag überläßt daher die Bestimmung des Maßes der Entscheidung des einfachen Gesetzgebers.

Gerade im Hinblick auf die Schwierigkeiten, den Umfang eines auf Leistung gerichteten Grundrechts zu bestimmen, bestünde die Gefahr, daß bei entsprechenden Klagen die Gerichte das Umweltgrundrecht in einer nicht vorhersehbaren Weise konkretisieren und insoweit die Rolle der politischen Führungsorgane übernehmen würden. Durch eine solche Entwicklung würden dem Parlament Entscheidungs- und Gestaltungsräume entzogen und auf die Rechtsprechung verlagert werden. Diese Konsequenz halte ich verfassungspolitisch nicht für erwünscht.

Der Umweltschutz gehört zu den elementaren Bereichen von Gesetzgebung sowie Regierungs- und Verwaltungstätigkeit. Umweltpolitik ist ohne Anerkennung ökonomischer Realitäten nicht machbar. Die Entscheidung über die weitreichenden Konsequenzen darf den Gerichten allenfalls aufgebürdet werden, wenn die Legislative von ihrer Gestaltungspflicht im Bereich des Umweltschutzes keinen Gebrauch macht.

Die ständig erforderliche Abwägung zwischen den wirtschaftspolitischen Zielen und den ökologischen Möglichkeiten und Notwendigkeiten und auch umgekehrt macht einen Zielkonflikt deutlich, der nicht von der Justiz, sondern von den Parlamenten und Regierungen gelöst werden muß. Das Wächteramt der Justiz sollte nicht in das des politischen Hauptakteurs umgebildet werden.

Umweltschutz als Staatszielbestimmung

Auch aus diesem Grund schlägt die im Herbst 1981 von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenkommission zum Komplex »Staatszielbestimmung / Gesetzgebungsaufträge« ihrem im Dezember 1983 vorgelegten Bericht die Aufnahme einer Staatszielbestimmung für den Umweltschutz vor. Danach soll Art. 20 Abs. 1 GG lauten: »Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Sie schützt und pflegt die Kultur und die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen.«

Ich halte es für richtig, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen als Staatszielbestimmung zu verankern. Sie hätte den Charakter eines positiven Verfassungsauftrages, dessen Erfüllung in die Verantwortung des Gesetzgebers, der Regierungen und der Verwaltungen gestellt wäre. Nach meiner Einschätzung genösse damit der Umweltschutz keine geringere Rangstellung, als wenn dahinter die Einklangbarkeit durch eine Staatszielbestimmung »Umweltschutz« praktisch gezwungen, wichtige dauerhafte ökologische Belange den ihr gebührenden hohen Rang einzuräumen.

Ich wiederhole, Umweltschutz ist Sache von Legislative und Exekutive. Sie ist in besonderem Maße eine Frage der politischen Verantwortung. Der Zielkonflikt zwischen wirtschaftlichen Interessen und ökologischen Notwendigkeiten muß politisch verantwortet werden.

Den Umweltschutz durch einen Gesetzgebungsauftrag zu fördern entsprechend dem Schweizer Beispiel halte ich für weniger geeignet. Eine solche enge Fixierung auf den Gesetzgeber wäre nicht ausreichend; es kommt gerade darauf an, daß eine Staatszielbestimmung zu den natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen Impulse für den gesamten staatlichen Bereich gibt, also auch für Verwaltung und Rechtsprechung. Dies wird nicht durch einen Gesetzgebungsauftrag, sondern von einer Staatszielbestimmung erreicht. Wir kennen solche Staatszielbestimmungen im Rechts- und Sozialstaatsprinzip sowie beispielsweise im Grundsatz des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Art. 109 Abs. 2 und 4 des Grundgesetzes.

Daß die Sozialstaatsklausel als Staatszielbestimmung den Umweltschutz nicht mit umfaßt, habe ich bereits dargelegt, so daß der Umweltschutz selbständig in eine Ergänzung zum Grundgesetz als Staatszielbestimmung aufgenommen werden müßte. Eine derartige Bestimmung enthielte für die Legislative die Verpflichtung, einen möglichst umfassenden Schutz unserer natürlichen Umwelt sicherzustellen, sei es durch besondere Umweltgesetze, sei es durch Berücksichtigung der Umweltbelange unter Abwägung mit anderen Belangen in sonstigen Gesetzen, die sich auf die Umwelt auswirken. Gleichzeitig wäre der Gesetzgeber gehalten, auch im nichtstaatlichen Bereich, Pflichten zur Umweltvorsorge zu begründen.

Als Auslegungsmaßstab würde eine Staatszielbestimmung zum Umweltschutz auf die Bereiche des einfachen Rechts ebenso ausstrahlen wie auf das Verfassungsrecht selbst. So würde etwa bei der Bestimmung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums die Verpflichtung des Staates zu Umweltschutz und Umweltvorsorge ein besonders deutliches Kriterium darstellen. Dies gilt im besonderen Maße für unbestimmte Rechtsbegriffe, wie das Allgemeinwohl und das öffentliche Interesse.

Im Bereich planerischer Entscheidungen wären ebenfalls die Belange der Umwelt als Leitkriterien in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen. Eine Staatszielbestimmung »Umweltschutz« wäre Abwägungsmaxime überall dort, wo Zielkonflikte zwischen Umweltschutz und anderen Staatsaufgaben sowie verfassungsrechtlich geschützte Individualpositionen entstehen. Das bedeutet nicht, daß die Belange des Umweltschutzes ganz allgemein einen absoluten Vorrang genössen. Es wäre aber schon ein großer Erfolg, wenn eine Gleichrangigkeit des Umweltschutzes mit anderen Staatszielen und Staatsaufgaben erreicht wird. Nur dann

ist es möglich, zu einer sinnvollen und sachgerechten Abwägung der widerstrebenden Interessen zu gelangen.

Ich halte daher eine Staatszielbestimmung »Umweltschutz« auch keinesfalls für nutzlos, etwa weil sie einen bloßen Programmsatz darstelle und die Erfahrung aus der Weimarer Republik zeigten, daß solche Programmsätze wenig bewirkten. Sicher ist richtig, daß unsere Umwelt durch die Formulierung eines Staatszieles noch nicht lebenswerter wird. Dies hat zum Beispiel auch nicht die in der DDR-Verfassung aufgenommene Staatszielbestimmung zu leisten vermocht.

Bei uns ist aber davon auszugehen, daß die wenigen im Grundgesetz genannten Staatsziele von der Gesetzgebung, von den Regierungen, von den Verwaltungen und von der Rechtsprechung ernstgenommen werden. Ich meine daher: die Sorge um die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen erfordert – und wir müssen es uns leisten –, eine Staatszielbestimmung »Umweltschutz« in die Verfassung aufzunehmen und die Auswirkungen eines solchen Verfassungssatzes auch politisch zu verantworten. Umweltschutz ist nicht ein modisches Problem unserer Tage, sondern wird die Menschheit von nun an ständig begleiten.

Vorschlag für eine Staatszielbestimmung

Der von der Sachverständigenkommission »Staatszielbestimmungen / Gesetzgebungsaufträge« vorgeschlagene Änderung von Artikel 20 und 28 möchte ich indes nicht folgen. Artikel 20 enthält jene Staatszielbestimmungen, ohne die unser Gemeinwesen nicht vorstellbar erscheint und die im Rückblick auf unsere jüngste Deutsche Geschichte gemäß Artikel 79 Abs. 3 nicht änderbar sind, die also das sogenannte verfassungsfeste Minimum darstellen. Gerade weil wir erst wieder seit kurzer Zeit eine freiheitliche, demokratische Verfassung haben, sollten wir dem Rechtsstaatsprinzip, dem Sozialstaatsprinzip und dem Bundesstaatsprinzip als tragenden Säulen unserer Demokratie diesen Vorrang einräumen.

Ich möchte daher vorschlagen, hinter Art. 20 als einen neuen Verfassungsartikel aufzunehmen:

Artikel 20 a:

Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.

Natur und Umwelt sind der Obhut und Pflege von jedermann anvertraut. Das Gesetz bestimmt die notwendigen Bindungen und Pflichten und ordnet den Ausgleich der betroffenen öffentlichen und privaten Belange.

Dieser Vorschlag stimmt im wesentlichen mit dem Vorschlag überein, den die Minderheit der Kommission »Staatszielbestimmungen / Gesetzgebungsaufträge« unterbreitet hat. Er bewirkt, daß erstmalig

unverrückbar die Forderung nach einer menschenwürdigen Umwelt grundgesetzlich festgeschrieben wird. Die Impulse eines solchen Verfassungsartikels würden so weit reichen, daß auch die dringend notwendige Erforschung umweltfreundlicher Technologien mit noch größerer Geschwindigkeit als bisher vorangetrieben wird. Eine Staatszielbestimmung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen bedeutet einen weiteren Schritt, unserem Volke ein menschenwürdiges Leben in Freiheit zu gewährleisten.

Zusammenfassung

- Der Umweltschutz ist keine modische Zeiterscheinung unserer Tage, sondern eine große Herausforderung weit über unser Jahrtausend hinaus.
- Dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gebührt daher trotz aller bisher schon erlassenen Umweltgesetze Verfassungsrang.
- Die Teilgewährleistungen, die unser Grundgesetz bisher schon enthält, reichen insbesondere für einen vorsorgenden Umweltschutz nicht aus.
- Ein neues Umweltgrundrecht, das Ansprüche für jedermann vorsähe, würde den Gerichten die politische Führungsrolle auf dem Gebiete des Umweltschutzes zuweisen.
- Umweltschutz gehört indessen zu den elementären Bereichen von Gesetzgebung sowie Regierungs- und Verwaltungstätigkeit.
- Eine Staatszielbestimmung zum Umweltschutz in einem neuen Verfassungsartikel 20a würde die Forderung nach einer menschenwürdigen Um-

welt grundsetzlich festschreiben und den Staat – Parlamente, Regierungen und Gerichte – zwingen, seine Verantwortung für die Umwelt noch stärker als bisher zu sehen – für ein menschwürdiges Leben in Freiheit und im Frieden mit der Natur.

Summary

Constitutional status for the protection of the environment?

I would like to suggest a new constitutional amendment following Amendment 20:

Amendment 20a:

The natural basis for human life comes under the special protection of the state. Each individual is responsible for the protection and care of Nature and the environment. The laws determine the necessary commitments and obligations and regulate the compensation of the public and private interests concerned.

This suggestion corresponds, to a great extent, to the suggestion which was submitted by the minority position of the commission: »Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge«. In effect, this amendment would, for the first time in a permanent way, call for laying down constitutionally the requirements for an environment fit for human beings. The impulse for such an amendment would be so far-reaching that also the urgently needed research by technologists whose work is ecologically beneficial will be pursued with even greater speed than before. A constitutional amendment for protecting the natural basis for human life is, in effect, a further step in guaranteeing to our nation a free and decent life.

I would like to summarize:

The protection of the environment is not a fashionable trend of our times but instead a tremendous challenge lasting far beyond our millennium.

The protection of the natural basis of human life therefore ranks constitutional status inspite of all the environmental laws which have gone into effect up to now.

The partial guarantees which our constitution has contained up to now are not adequate especially for a long-term insured protection of the environment.

A new basic right regarding the environment, which provides benefits for each individual, would assign to the courts the politically leading role in the area of environment protection.

Environment protection, however, lies within the fundamental spheres of the legislative as well as the executive branches of government.

Environment protection in the form of a new constitutional amendment, 20a, would constitutionally lay down the requirements for an environment fit for human beings and would compel the state, the legislative, executive, and judicial branches of government, to see, even stronger than before, its responsibility for the environment, for a free and decent life in peace with Nature.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Uwe Barschel
Ministerpräsident des
Landes Schleswig-Holstein
Landeshaus
2300 Kiel

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Seevögel - Zeitschrift des Vereins Jordsand zum Schutz der Seevögel und der Natur e.V.](#)

Jahr/Year: 1984

Band/Volume: [5_SB_1984](#)

Autor(en)/Author(s): Barschel Uwe

Artikel/Article: [Verfassungsrang für den Umweltschutz?*\) 7-11](#)