

# Dieter Sterzel

## Ökologie, Recht und Verfassung\*

### *I. Ökologie und Recht*

Die Forderung, daß Auswege aus der ökologischen Krise gesucht und gefunden werden müssen, daß Selbstbeschränkung bei der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen Platz greifen, sich die Gesellschaft vom Diktat ökonomischer Interessen befreien und ein Stück verantwortungsethisch geleiteter demokratischer Entscheidungskompetenz erkämpfen muß, ist seit längerem ein Generalthema der philosophischen<sup>1</sup>, ökonomischen<sup>2</sup> und politikwissenschaftlichen<sup>3</sup> Debatte. Zunehmend stellt sich auch die Jurisprudenz der Frage, welchen Beitrag das Recht zu leisten vermag, um einen neuen Konsens über die gesamtgesellschaftlich verbindlichen Zielvorstellungen im Umgang mit der Natur zu entwickeln.<sup>4</sup> Das auf den Menschen zentrierte, obendrein nationalstaatlich eingegrenzte Umweltrecht, das als eigenständiges Rechtsgebiet erst seit 1970 in Erscheinung tritt<sup>5</sup>, läßt zwar in den modernen Umweltgesetzen, wie z. B. dem Bundes-Immissionsschutzgesetz v. 15. 3. 1974 (i. d. F. v. 14. 5. 1990), Bundeswaldgesetz v. 2. 5. 1975, Wasserhaushaltsgesetz v. 16. 10. 1976, Bundesnaturschutzgesetz v. 20. 12. 1976, Abfallgesetz v. 27. 8. 1986, Tierschutzgesetz v. 24. 7. 1972 (i. d. F. v. 18. 8. 1986), Chemikaliengesetz v.

\* Helmut Simon, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D., zum 70. Geburtstag.

<sup>1</sup> So u. a. von H. Jonas, *Das Prinzip Verantwortung*, 1979; G. Bateson, *Ökologie des Geistes. Anthropologische, psychologische, biologische und epidemiologische Perspektiven*, 1985; P. C. Mayer-Tasch, *Ein Netz für Ikarus. Zur Wiedergewinnung der Einheit von Natur, Kultur und Leben*, 2. Aufl. 1990; M. Serres, *Le Contrat Naturel*, 1990; M. Andreas-Grisebach, *Eine Ethik für die Natur*, 1991. – Eine antiemanzipative, konservative Gegenposition vertritt R. Spaemann, *Technische Eingriffe in die Natur als Problem der politischen Ethik*, in: D. Birnbacher, Hrsg., *Ökologie und Ethik*, 1980, S. 180 ff.

<sup>2</sup> Vgl. u. a. Ch. Leipert, *Die heimlichen Kosten des Fortschritts. Wie Umwelterstörung das Wirtschaftswachstum fordert*, 1989.

<sup>3</sup> Vgl. I. Fettscher, *Überlebensbedingungen der Menschheit. Ist der Fortschritt noch zu retten?* Neuaufl. 1985; U. Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986; E. U. v. Weizsäcker, *Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt*, 2. Aufl. 1990; K. M. Meyer-Abich, *Aufstand für die Natur*, 1990.

<sup>4</sup> Zur Diskussion vgl. Th. Blanke, *Probleme und Aufgaben einer demokratischen Verfassungstheorie in ökologischer Absicht*, Vorgänge 1984, S. 59 ff.; ders., *Recht, System und Moral – Vorüberlegungen zu einer ökologischen Verfassungstheorie*, in: H. E. Bottcher, Hrsg., *Recht, Justiz, Kritik*, 1986, S. 395 ff.; ders., *Lernprozesse im Recht: Von der Ökologie der Moral zur Moral der Ökologie*, in: H. Donner u. a., Hrsg., *Umweltschutz zwischen Staat und Markt*, 1989, S. 183 ff.; K. Bosselmann, *Wendezeit im Umweltrecht*, KJ 1985, S. 345 ff.; ders., *Eigene Rechte für die Natur?*, KJ 1986, S. 1 ff.; G. Frank, *Vom Umweltschutz zum Mitweltrecht*, DVBl 1989, S. 693 ff.; K. Heinz, *Eigenrechte der Natur, Der Staat* 1990, S. 415 ff.; H. Hofmann, *Natur und Naturschutz im Spiegel des Verfassungsrechts*, JZ 1988, 265 ff.; Ch. Sering, *Eigenwert und Eigenrechte der Natur?*, NuR 1989, S. 325 ff.; G. Stutzin, *Die Natur der Rechte und die Rechte der Natur, Rechtstheorie* 11 (1980), S. 344 ff.; H. Kuhlmann, *Aufnahme der Mitgeschöpflichkeit im Grundgesetz?*, JZ 1990, S. 162 ff.; R. Wolf, *Im Fiaker der Moderne. Von den Schwierigkeiten ökologischer Gerechtigkeit*, KJ 1991, S. 352 ff.; D. Sterzel, *Rechte der Natur – Ökologie und Verfassung*, *Jahrbuch der Ernst-Bloch-Gesellschaft*, 1991, S. 776 ff.

<sup>5</sup> Auch der Begriff Umweltschutz ist nicht viel älter, vgl. M. Klopfer, *Umweltrecht*, 1989, S. 9; P. Ch. Storm, *Umweltrecht*, 3. Aufl. 1988, S. 20.

16.9.1980 und Gentechnikgesetz v. 20.6.1990, sowie in der neueren Rechtsprechung ein deutlich höheres Problembewußtsein gegenüber den Erfordernissen eines verstärkten Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen erkennen. Gleichwohl ist es in seiner bisherigen Ausgestaltung nach wie vor unzulänglich und vermag weder der Natur noch dem Menschen einen ausreichenden Schutz zu gewähren oder der weiteren Vernichtung der natürlichen Lebensgrundlagen wirksam Einhalt zu gebieten, wie durch die jeweils letzte Katastrophenmeldung immer wieder aufs Neue bestätigt wird.

Wenn freilich in der aus Anlaß der deutsch-deutschen Vereinigung im Blick auf Art. 146 GG geführten aktuellen Verfassungsdiskussion vom Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund Deutscher Länder der Vorschlag gemacht wird, »die Natur um ihrer selbst willen ... dem besonderen Schutz des Staates« zu unterstellen<sup>6</sup>, stellt sich sogleich die Frage, wie der Absolutheitsanspruch eines solchen Verfassungspostulats rechtstechnisch eingelöst werden könnte. Denn prima facie erscheint es mit den Prinzipien unserer Rechtsordnung schwer vereinbar, der nichtmenschlichen Natur ein gegenüber dem Menschen verselbständigte Schutzinteresse einzuräumen. Im Rationalitätskonzept der Moderne ist das zum Vernunftgebrauch und folglich zu eigenverantwortlichem Handeln fähige Individuum Subjekt und Objekt jedes Gerechtigkeitsentwurfes.<sup>7</sup> Die fundamentale Bedeutung der Freiheitsrechte in der bürgerlichen Gesellschaft ist darin begründet, daß sie zugleich die regulative Idee für den friedlichen Umgang der Menschen untereinander bilden. In der französischen Revolutionsverfassung von 1791, dem Grundgesetz der Freiheit, heißt es demgemäß: »Die Freiheit besteht darin, alles tun zu können, was einem anderen nicht schadet.« (Art. 6). Das neuzeitliche Programm der Menschenrechte thematisiert allein den Schutz der Natur des Menschen;<sup>8</sup> diese erscheint bedroht durch die Möglichkeit einer Denaturierung menschlicher Herrschaftsorganisation.<sup>9</sup> Im philosophischen Diskurs (Descartes) wurde zugleich eine Werthierarchie vorgegeben, wonach die außermenschliche Natur lediglich als Ressource bzw. als Objekt menschlicher Ausbeutung bedeutsam ist.<sup>10</sup> Das Verhältnis von Mensch und Natur als Subjekt-Objekt-Beziehung wird auf der rechtlichen Ebene maßgeblich vom Privat-eigentum bestimmt, das die Funktion eines Herrschaftsrechts über die nichtmenschliche Natur übernimmt.

Die Unzulänglichkeit des Rechtsschutzes zu Gunsten der Natur in unserer Rechtsordnung ist also nicht zuletzt darin begründet, daß Rechte der Natur im Sinn eigenständig rechtlich geschützter Interessen der nichtmenschlichen Natur, d. h. im Klagegege durchsetzungsfähiger Interessen im positiven Recht unbekannt sind. Rechte stehen nur dem Menschen zu und können nur von Menschen geltend gemacht werden. Dieses anthropozentrische Selbstverständnis des modernen Rechts spiegelt sich

<sup>6</sup> Art. 20a des Verfassungsentwurfs des Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder v. 23. Mai 1991, hrsgg. v. Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder, Berlin-Köln 1991.

<sup>7</sup> Selbst eine der einflußreichsten neueren Rechtstheorien, J. Rawls Theorie der Gerechtigkeit, befaßt sich bei dem Versuch einer Modernisierung des Erbes von Locke, Rousseau und Kant und in dem Bemühen einer Neubestimmung des Gerechtigkeitsmaßstabes bewußt nicht mit allen moralischen Beziehungen, sondern »nur mit unseren Beziehungen zu anderen Menschen, nicht aber zu Tieren und zur übrigen Natur.« J. Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1979, S. 34.

<sup>8</sup> In Rousseau's *contrat social*, wie er 1789 wirkungsmächtig geworden ist, sind die Freiheitsversprechen der Gesellschaft allein dem Menschen geschuldet.

<sup>9</sup> Vgl. H. Hofmann, (Fn. 4). – In der Genese der Menschenrechte bildete Natur einen Oppositionsbegriff zu den als unnatürlich empfundenen gesellschaftlichen Zuständen des *ancien régime*.

<sup>10</sup> Ernst Bloch spricht deshalb zu Recht davon, daß mit der Etablierung der freiheitsversprechenden Menschenrechte als Herrschaftsrechte über die Natur die Abschaffung der Natur im Naturrecht vollendet wird. E. Bloch, *Naturrecht und menschliche Würde*, Frankfurt am Main 1961, S. 91. Bloch bezieht diese Feststellung auf den deutschen Idealismus.

in der uns geläufigen Begrifflichkeit der juristischen Dogmatik und Terminologie wieder. Wenn vom subjektiven Recht die Rede ist, ist darunter »eine Rechtsmacht« zu verstehen, »die dem Einzelnen durch die Rechtsordnung verliehen ist, seinem Zweck (nach) ein Mittel zur Befriedigung menschlicher Interessen.«<sup>11</sup> Diese dem Einzelnen verliehene Rechtsmacht richtet sich im Privatrechtsverkehr gegen einen Anderen, während die als subjektive öffentliche Rechte definierten Grundrechte an den Staat adressiert sind. Als Träger aller dieser subjektiven Rechte und somit als rechtsfähiges Rechtssubjekt wird aber lediglich der Mensch »mit der Vollendung der Geburt« (§ 1 BGB) angesehen.

Gleichwohl drängt sich die Frage auf, ob und wie sich eigenständige Rechte der Natur im Sinne selbständig einklagbarer Ansprüche verbrieften und in unser Rechtssystem integrieren lassen. Alle Überlegungen, die Ökologisierung des Rechts voranzutreiben oder das normative Bezugssystem unserer Gesellschaft durch eine ökologische Rechtstheorie neu zu vermessen, kommen freilich an der Tatsache nicht vorbei, daß Rechtsproduzent und -anwender der Mensch ist und nur er dies sein kann. Recht stellt primär ein Herrschafts- bzw. Machtinstrument der menschlichen Gemeinschaft dar, um Interessenkonflikte unter Menschen zu lösen. Es schafft aber kraft seines Rationalitätsanspruchs auch die Voraussetzung dafür, Verständigungsprozesse unter Menschen zu organisieren und sie zu verobjektivieren. So gesehen erscheint es also vorstellbar, auf der Basis und mit Hilfe des demokratischen Gesetzesbefehls die Freiheitsrechte des Einzelnen im Interesse einer ökologisch orientierten Zukunftsplanung zugunsten der nichtmenschlichen Natur zu begrenzen. Andererseits ist dabei aber auch zu beachten: Da Recht nicht nur vom Menschen erzeugt, sondern auch von ihm angewandt wird, vermag eine ökologische Fundierung des Rechts den sowohl in seiner Genese als auch in seiner Anwendung genuin begründeten Anthropozentrismus des Rechts nicht zu überwinden.

Eigenrechte der Natur im Sinne der Anerkennung einer Rechtssubjektivität der Natur, wie sie vielfach gefordert wird<sup>12</sup>, lassen sich dementsprechend allenfalls im Sinne einer hypothetischen Annahme oder als juristische Fiktion formulieren. Denn die Geltendmachung eigenständiger subjektiver Rechte ist ebenso wie die Durchsetzung von Interessen und die darauf gegründete Einklagbarkeit von Ansprüchen in unserem Rechtssystem an die Vorstellung einer im Autonomieanspruch des Menschen begründeten Rechts-Subjektivität gebunden.<sup>13</sup> Auch wenn sich im Zuge der Erneuerung wissenschaftlichen Denkens ein neues Naturverständnis herausgebildet hat, wonach »die Dinge, und nicht nur die belebten Dinge autonom sind« (Prigogine/Stenger)<sup>14</sup>, so lässt sich die zufolge dieser Einsicht zu respektierende Eigenmacht der Natur nicht ohne weiteres in ein Eigenrecht der Natur transformieren. Eine ökologische Umorientierung unserer Rechtsordnung vermag nicht mehr zu leisten, aber auch nicht weniger, als daß der Mensch sich seiner Verantwortung gegenüber der Natur bewußt wird. Der darin begründeten Garantenstellung für die Natur hat die vom Menschen bestimmte Rechtsordnung dadurch Rechnung zu tragen, daß sie den Schutzanspruch der nichtmenschlichen Natur in sich aufnimmt. Als rechtstechnisches Mittel bietet sich hierfür an, die Natur als Träger selbständig geschützter Rechtsgüter normativ aufzuwerten. Der Mensch muß sich hierbei als Anwalt der

<sup>11</sup> Enneccerus-Nipperdey, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 15. Aufl., 1. Halbband 1959, S. 428 f.

<sup>12</sup> Besonders nachdrücklich wird dieser Ansatz von K. Bosselmann, Eigene Rechte für die Natur? Ansätze einer ökologischen Rechtsauffassung, KJ 1986, S. 1 ff., und K. M. Meyer Abich, Vom bürgerlichen Rechtstaat zur Rechtsgemeinschaft der Natur, Scheidewege 1982, S. 581 ff. verfolgt.

<sup>13</sup> Vgl. J. R. Bloch, Vertragsfähigkeit der Natur, Jahrbuch der Ernst-Bloch-Gesellschaft, 1991, S. 33 ff.

<sup>14</sup> I. Prigogine, I. Stenger, Dialog mit der Natur, 1981, S. 293.

Natur bewahren, und der Gesetzgeber hat diese Garantenstellung positivrechtlich z. B. durch verbindliche Festlegung der altruistischen Verbandsklage oder die Schaffung des Bürgerbeauftragten für die Umwelt umzusetzen.<sup>15</sup>

## *II. Grundgesetz, Länderverfassungen und Europäisches Gemeinschaftsrecht*

### *1. Grundgesetz*

Das Grundgesetz ist der oben skizzierten neuzeitlichen vernunftrechtlichen Rechtstradition verpflichtet. Sein im Kern liberalistisches Verfassungsmodell zielt auf den Ausgleich möglicher politischer und gesellschaftlicher Konfliktlagen. Dies ist die Funktion der Grundrechte, des Demokratie-, Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzips. Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik ist eindeutig anthropozentrisch ausgerichtet. In der Präambel und in der kantisch geprägten Menschenwürdegarantie des Art. 1 des Grundgesetzes, die ein Verfassungsprinzip im Sinne eines tragenden Konstitutionsprinzips<sup>16</sup> und zugleich ein einklagbares Grundrecht<sup>17</sup> darstellt, findet dieses auf den Schutz menschlicher Freiheit hin angelegte Verfassungsverständnis seinen adäquaten Ausdruck. Der 1983 vorgelegte Bericht der Sachverständigenkommission »Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge« zog daraus die folgende Konsequenz:

»Das Grundgesetz stellt die Würde, den Schutz und die Rechte des Menschen an die Spitze seiner Gewährleistung und gibt dadurch zu erkennen, daß dies Leitlinie für die staatliche Politik sein soll. Dies bedingt im Hinblick auf die Staatszielbestimmungen eine Sichtweise, die vom Menschen ausgeht. Gegenstand des verfassungsrechtlichen Schutzes kann nicht die Umwelt aus eigenem Recht, sondern können nur die biologisch-physischen Lebensgrundlagen des Menschen sein. Zu schützen ist der Mensch in seiner Biosphäre.«<sup>18</sup>

Die Weimarer Reichsverfassung hatte in Art. 150 Abs. 1 immerhin noch programmatisch die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie der Landschaft unter den Schutz des Staates gestellt – zugleich aber auch die »Bearbeitung und Ausnutzung des Bodens als Pflicht des Grundbesitzers gegenüber der Gesellschaft« definiert (Art. 155 Abs. 3 WRVerf).

Dem Parlamentarischen Rat als Verfassungsgesetzgeber stellte sich in Anbetracht der Erfordernisse des Wiederaufbaus des kriegszerstörten Deutschlands die ökologische Frage noch nicht. Das Grundgesetz kennt bis heute den Begriff Umweltschutz nicht und gibt dem Bund auch immer noch keine umfassende Gesetzgebungskompetenz auf diesem Gebiet. Nur über einzelne gesetzliche Kompetenzzuweisungen stellte die Verfassung von 1949 einen Bezug zum Umweltschutz her, und zwar im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung auf den Gebieten Landwirtschaft (Art. 74 Nr. 17)

<sup>15</sup> Als weiteres Beispiel mag die in Art. 6 Abs. 2 GG verankerte Pflichtenstellung der Eltern im Verhältnis zu ihren Kindern dienen. Vgl. hierzu im übrigen die auf das us-amerikanische Rechtssystem bezogene Untersuchung von Ch. D. Stone, Umwelt vor Gericht. Eigenrechte der Natur, 1987.

<sup>16</sup> »Die Würde des Menschen ist im Grundgesetz oberster Wert.« BVerfGE 6, S. 32 ff., 41; ständige Rechtsprechung.

<sup>17</sup> Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist in dieser Hinsicht freilich eher zurückhaltend, vgl. einerseits BVerfGE 1, S. 97 ff., 105 – Versorgungsanspruch gegen den Staat – und andererseits BVerfGE 33, S. 1 ff. – Strafvollzug. Weitergehend im Sinne eines Rechts auf menschenwürdige existentielle Lebensbedingungen BVerfGE 1, S. 159 ff., 161 – Fürsorge.

<sup>18</sup> Bericht der von den Bundesministern des Innern und der Justiz (unter der Regierung Schmidt) eingesetzten Sachverständigenkommission vom 6.9.1983, Rdnr. 144, vgl. auch Rdnr. 155 (im folgenden Bericht der Sachverständigenkommission).

und Pflanzenschutz (Art. 74 Nr. 20) sowie im Bereich der Rahmengesetzgebung für die Gebiete Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 75 Nr. 3) und Bodenverteilung, Raumordnung, Wasserhaushalt (Art. 75 Nr. 4).<sup>19</sup> Auch wenn diese bundesstaatlichen Kompetenznormen keine Verpflichtung zur gesetzgeberischen Aktivität im Sinne eines verfassungsrechtlichen Auftrages zum Umweltschutz beinhalten<sup>20</sup>, stellen sie gleichwohl eine Legitimationsgrundlage für staatliches Handeln in zentralen Aufgabenfeldern der Umweltpolitik dar.

Anfang der 70er Jahre leitete die Bundesregierung zunächst mit einem Sofortprogramm<sup>21</sup> und dann mit ihrem Umweltprogramm von 1971<sup>22</sup> eine umweltpolitische Neuorientierung ein, die zu einer breitgefächerten gesetzgeberischen Tätigkeit führte. Dem Umweltschutz wurde darin programmatisch folgende Aufgabe gestellt:

»Umweltpolitik ist die Gesamtheit aller Maßnahmen, die notwendig sind,  
– um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht,  
– um Boden, Luft und Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und  
– um Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen.«

Auf verfassungsrechtlicher Ebene schlug sich dies in zwei Erweiterungen der konkurrierenden Gesetzgebungsständigkeiten – für den Tierschutz<sup>23</sup> und für die Bereiche Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung<sup>24</sup> – nieder. Gescheitert sind dagegen bislang die Bemühungen, ein Staatsziel Umweltschutz ins Grundgesetz aufzunehmen. Zuletzt unternahm der Bundestag Anfang September 1990 den vergeblichen Versuch, eine Verfassungsänderung herbeizuführen. Nach den Vorstellungen der Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP sollte ein neuer Art. 20a GG folgenden Wortlaut erhalten: »Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates. Bund und Länder regeln das nähere in Gesetzen unter Abwägung mit anderen Rechtsgütern und Staatsaufgaben.«<sup>25</sup> Die Sozialdemokraten verweigerten hierzu ihre Zustimmung, weil durch den Nachsatz der Umweltschutz zu einem Staatsziel zweiter Klasse degradiert werde.<sup>26</sup> Die Grünen hatten ein Umweltgrundrecht verlangt, das mit dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) gleich hohen Verfassungsrang haben sollte.<sup>27</sup>

<sup>19</sup> Mittelbar sind einschlägig die Art. 74 Nr. 11, 11a, 18, 19, 21–23 GG.

<sup>20</sup> Vgl. H. Hofmann (Fn. 4).

<sup>21</sup> Sofortprogramm der Bundesregierung v. 25. 9. 1970 – BT-Drs. VI/1519.

<sup>22</sup> BT-Drs. VI/2710.

<sup>23</sup> Durch die Neufassung des Art. 74 Nr. 20 GG im 29. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. 3. 1971.

<sup>24</sup> Durch Aufnahme der neuen Nr. 24 in Art. 74 auf Grund des 30. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. 4. 1972.

<sup>25</sup> Der Gesetzentwurf des Bundesrates, BT-Drs. 11/885, fand die ausdrückliche Zustimmung der Bundesregierung, vgl. ebd. Anlage 2. Er stimmte inhaltlich weitgehend überein mit einem Entwurf von Abgeordneten der CDU/CSU- und FDP-Fraktion, BT-Drs. 11/7423. Zum Selbstverständnis der politischen Parteien in dieser Frage vgl. auch die Bundestagsdebatte über die verschiedenen Entwürfe in der Sitzung v. 21. 9. 1991, BT-Prot. 11/227, S. 1796 ff.

<sup>26</sup> Der Entwurf der SPD, BT-Drs. 11/10, 11/7905 sah außer einem neuen Art. 20a GG die Ergänzung des Art. 28 Abs. 1 um folgenden neuen Satz 2 vor: »Sie muß auch der Verantwortung des Staates für die natürlichen Lebensgrundlagen gerecht werden.«

<sup>27</sup> Die Grünen hatten den Entwurf eines Gesetzes zur verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschutzes als Grundrecht und als Staatsziel vorgelegt, BT-Drs. 11/663. Er sah eine Ergänzung des Art. 2 Abs. 2 S. 1 um folgenden Halbsatz vor: »... die Erhaltung seiner natürlichen Lebensgrundlagen und den Schutz vor erheblichen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Umwelt.« Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG sollte eine Gemeinwohlbeschränkung im Interesse der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen erhalten und Art. 20 Abs. 1 GG um folgende Passage ergänzt werden: »Die natürliche Umwelt steht als Lebensgrundlage des Menschen und um ihrer selbst willen unter dem besonderen Schutz.

Das offenkundige ökologische Defizit des Grundgesetzes versuchen verschiedene Interpretationsansätze dadurch zu kompensieren, daß die Menschen- und Grundrechtsverbürgungen der Art. 1 ff. GG durch umwelt- bzw. ökologiebezogene Komponenten zu »punktuell justizialen Schutzpflichten des Staates«<sup>28</sup> uminterpretiert werden. In diesem Sinn soll die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG nicht nur eine achtungswürdige Natur des Menschen<sup>29</sup> beinhalten, sondern sich zugleich auch auf die Würde des Tieres oder auf die der Natur erstrecken, weil die Würde des Menschen davon nicht abtrennbar sei. In Verbindung mit der Grundrechtsgewährleistung der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) wird ein allgemeiner, freilich nicht einklagbarer Schutzzanspruch auf die Existenz einer menschenwürdigen Umwelt postuliert.<sup>30</sup> Art. 2 Abs. 2 GG soll nicht nur das Leben und die körperliche Unversehrtheit, sondern auch ein »ökologisches Existenzminimum im Sinne eines Grundrechtsvoraussetzungsschutzes«<sup>31</sup>, der sich auch auf das psychische Wohlbefinden erstreckt<sup>32</sup>, schützen. Auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG wurden unter dem Gesichtspunkt des enteignungsgleichen oder enteignenden Eingriffs Entschädigungsansprüche der geschädigten Waldeigentümer gegenüber dem Staat und dem Schadstoffemittenten gestützt.<sup>33</sup> Das Sozialstaatsprinzip wurde unter dem Aspekt staatlicher Daseinsvorsorge als Legitimationsgrundlage für umweltschützende Aktivitäten herangezogen.<sup>34</sup> Schließlich wird in den Eingangsworten der Präambel des Grundgesetzes »im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen« die verfassungsrechtliche Anerkennung des Eigenwertes, wenn nicht der Schöpfung, so doch der Tierschöpfung gesehen.<sup>35</sup> Für den Tierschutz wird ein mit Verfassungsrang ausgestatteter Rechtswert reklamiert, »weil er ein Kollektivgut darstellt, dem das Grundgesetz vermöge des ihm zugrundeliegenden Menschenbildes in Verbindung mit dem Würdeprinzip (Art. 1 Abs. 1 GG) Verfassungsrang verliehen« habe.<sup>36</sup>

## 2. Die Länderverfassungen

Anders als im Grundgesetz wird dagegen in verschiedenen Landesverfassungen die Notwendigkeit eines pfleglichen Umgangs mit der Natur ausdrücklich angesprochen. Dabei hat es in neuerer Zeit bemerkenswerte Ansätze zu einer ökologischen Neuorientierung des Verfassungsrechts durch verschiedene Änderungen der Länderverfassungen von Baden-Württemberg (Art. 86)<sup>37</sup>, Bayern (Art. 3 S. 2, 141)<sup>38</sup>, Bremen

des Staates. Bei Konflikten zwischen ökologischer Belastbarkeit und ökonomischen Erfordernissen ist den ökologischen Belangen der Vorrang einzuräumen, wenn andernfalls eine erhebliche Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt droht.« Schließlich sollte Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG eine dem SPD-Vorschlag entsprechende Fassung erhalten.

<sup>28</sup> M. Klöpfer (Fn. 5), S. 19.

<sup>29</sup> Hofmann (Fn. 4), S. 273.

<sup>30</sup> Vgl. M. Klöpfer, (Fn. 5), S. 44 Rz. 13 mit weiteren Nachweisen.

<sup>31</sup> Vgl. M. Klöpfer, (Fn. 5), S. 43 Rz. 11.

<sup>32</sup> Vgl. BVerfGE 56, S. 54 ff., S. 73 ff. – Flughafen Düsseldorf.

<sup>33</sup> Die Klagen blieben erfolglos, vgl. BGH, Urt. v. 10. 12. 1987, DVBl. 1988, S. 341 ff. und BVerfG, Beschuß des Vorprüfungsausschusses v. 14. 9. 1983, NJW 1983, S. 2931 f.

<sup>34</sup> Vgl. M. Klöpfer, (Fn. 4), S. 46.

<sup>35</sup> H. Kuhlmann (Fn. 4), S. 162 f. Vgl. auch G. Frank (Fn. 4), S. 694 ff., 698. Dort mit weiteren Nachweisen.

<sup>36</sup> R. Dreier, Ch. Stark, Tierschutz als Schranken der Wissenschaftsfreiheit, in: U. M. Händel, Hrsg., Tierschutz – Testfall unserer Menschlichkeit, 1984, S. 103 ff., S. 104 f. Auch G. Erbel, Rechtsschutz für Tiere – Eine Bestandsaufnahme anlässlich der Novellierung des Tierschutzgesetzes, DVBl. 1986, S. 1235 ff., S. 1251 hält zumindest den strafgesetzlichen Tierschutz auch um der Menschenwürde willen für zwingendes Verfassungsgebot.

<sup>37</sup> Verfassungsänderung v. 10. 2. 1976.

<sup>38</sup> Verfassungsänderung v. 20. 6. 1984.

(Art. 11a, 26 Nr. 5, 65)<sup>39</sup>, Nordrhein-Westfalen (Art. 29a)<sup>40</sup>, Rheinland-Pfalz (Art. 73a)<sup>41</sup> und des Saarlandes (Art. 59a)<sup>42</sup> gegeben.<sup>43</sup> Sie zielen allesamt darauf ab, den »Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen« als Staatszielbestimmung festzulegen. Selbst wenn man die unmittelbare rechtspraktische Bedeutung dieser Verfassungsneovellierungen gering veranschlägt<sup>44</sup>, weil das Umweltrecht maßgeblich vom Bundesgesetzgeber geprägt wird und für diesen Staatszielbestimmungen auf Landesebene keinerlei bindende Wirkung haben, so stellen sie in jedem Fall für das jeweilige Land »bindendes objektives Verfassungsrecht« dar, das mehr beinhaltet als bloße Programmsätze<sup>45</sup>. Zwar lassen sich damit keine subjektiven öffentlichen Rechte mit Grundrechtsqualität begründen, die für den Bürger oder für die Natur einklagbare Rechtspositionen begründen könnten, aber als Handlungsauftrag an den Gesetzgeber beinhalten sie eine normative Richtlinie für die Ausfüllung dieses Handlungsauftrages<sup>46</sup>, und zusätzlich sind sie als Abwägungs- und Auslegungshilfe von Verwaltung und Rechtsprechung zu beachten.

Art. 141 Abs. 3 bayer. Verfassung verbrieft darüber hinausgehend für jedermann das Recht auf »Genuß der Naturschönheiten« und zur »Erholung in der freien Natur«, worin das Recht zum »Betreten von Wald und Bergweide, ... Befahren der Gewässer und (zur) Aneignung wildwachsender Waldfrüchte im ortsüblichen Umfang« eingeschlossen sein soll. Der bayerische Verfassungsgerichtshof hat dieses Recht auf Naturgenuss allerdings leerlaufen lassen.<sup>47</sup> Zwar hat er ihm Grundrechtsqualität attestiert<sup>48</sup>, aber diese Aussage dadurch konterkariert, daß sich daraus kein Bestandschutz für den Erhalt von Natur ableiten lasse. Bei diesem Grundrecht handele es sich um ein bloßes Teilhaberecht, und zwar lediglich an dem jeweiligen Zustand freier Natur, der nach planungsrechtlich zulässigen Eingriffen jeweils noch übrig geblieben ist.<sup>49</sup>

Insgesamt ist in den genannten Verfassungsneovellierungen ein bemerkenswerter verfassungspolitischer Richtungswechsel zu erkennen. Denn die das traditionelle liberalistische Verfassungsverständnis bestimmende Leitidee »Freiheit und Eigentum« ist durch die neu hinzugekommene Bezugssgröße »Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen« im Blick auf die »Verantwortung für die kommenden Generationen« (so Art. 141 Abs. 1 bayVerf.) ökologisch neu zu bestimmen.<sup>50</sup>

### *3. Europäisches Gemeinschaftsrecht*

In Anbetracht der weltweit bestehenden Gefahrenpotentiale für die Ökosysteme liegt die begrenzte Bedeutung des nationalen Umweltrechts auf der Hand. Es ist

<sup>39</sup> Der Umweltschutz wurde durch Verfassungsänderung v. 9. 12. 1986 aufgenommen. Die bremische Verfassung stellt zusätzlich in Art. 12 den »Mensch ... höher als Technik und Maschine«.

<sup>40</sup> Eingeht durch Verfassungsänderung v. 19. 3. 1985. Vgl. auch Art. 18 nrwVerf.

<sup>41</sup> Geändert durch Landesgesetz v. 19. 11. 1985. Vgl. auch Art. 40 Abs. 3 rhld-pf. Verf.

<sup>42</sup> Auf Grund der Verfassungsänderung v. 25. 1. 1985 aufgenommen. In dieser Bestimmung wird u. a. als »erstrangige Aufgabe des Staates« bezeichnet, den Wald zu schützen und eingetretene Schäden zu beheben und auszugleichen sowie »die einheimischen Tier- und Pflanzenarten zu schonen und zu erhalten«. Vgl. auch Art. 34 saarlVerf.

<sup>43</sup> Hessen hat es bislang in Anlehnung an die Weimarer Reichsverfassung beim Denkmals- und Landschaftsschutz (Art. 62 hessVerf.) belassen.

<sup>44</sup> So der zutreffende Einwand von H. Hofmann (Fn. 4), S. 276.

<sup>45</sup> Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, BayVBl 1985, S. 683, 684; 1986 S. 298, 301; 1986 S. 750, S. 751 sowie H. Hofmann (Fn. 4) bei Anmerkung 143.

<sup>46</sup> Vgl. Bericht der Sachverständigenkommission Rdnrn. 161, 162.

<sup>47</sup> Urteil v. 11. 6. 1975, DVBl. 1975, S. 665.

<sup>48</sup> Ebd. S. 667 unter Bezugnahme auf BayVerfGH 4, S. 206 ff.

<sup>49</sup> A. a. O., Leitsatz 2, S. 667; bestätigt v. VGH im Urteil v. 18. 7. 1989, NuR 1990, S. 219 f.

<sup>50</sup> Vgl. H. Hofmann (Fn. 4), S. 276.

deshalb konsequent, wenn die Europäische Gemeinschaft durch ihre vier Aktionsprogramme für den Umweltschutz von 1973, 1977, 1983 und 1987 die Vorsorge auf diesem Gebiet europaweit voranzutreiben sucht. Für die Bundesrepublik als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft hat deren Recht, und zwar sowohl als primäres Recht, wie es durch das Recht der Gemeinschaftsverträge selbst begründet wird, als auch das sekundäre von den Gemeinschaftsorganen gesetzte Recht, eine weitreichende Bedeutung. EG-Recht besitzt als autonome Rechtsordnung grundsätzlich *Vorrang vor dem nationalen Recht*.<sup>51</sup> Die Einheitliche Europäische Akte vom 28. 2. 1986 (in Kraft seit dem 1. 7. 1987) hat inzwischen für das primäre Gemeinschaftsrecht auf dem Gebiet des Umweltschutzes eine eigenständige Kompetenzgrundlage für die Organe der EG geschaffen. Art. 130 Abs. 1 EWGV formuliert für die Umweltpolitik der Gemeinschaft das allgemeine Ziel,

- die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern,
- zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen,
- eine umsichtige und rationale Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten.«<sup>52</sup>

Aber auch bereits zuvor hat die Europäische Gemeinschaft mit dem rechtlichen Gestaltungsmittel der Richtlinie das nationale Umweltrecht in wichtigen Teilbereichen geprägt.<sup>53</sup>

### *III. Vorschläge für eine Änderung der Verfassung*

Die in Konsequenz des Art. 5 des Einigungsvertrages geführte Verfassungsdebatte<sup>54</sup> hat Initiativen für eine Modernisierung des Grundgesetzes in Gang gesetzt, die das vorherrschende anthropozentrische Verfassungsverständnis überwinden und der Verantwortung der Gesellschaft und des Staates für die ökologische Frage in der Verfassung angemessenen Ausdruck verleihen wollen. Umfrageergebnissen zufolge findet die Forderung nach Aufnahme einer Staatszielbestimmung »Umweltschutz« ins Grundgesetz bei der Bevölkerung der Bundesrepublik die größte Resonanz.<sup>55</sup>

Am konsequentesten hat bisher der *Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund Deutscher Länder vom Mai 1991* den Verfassungsschutz für die natürlichen Lebensgrundlagen, und zwar vor allem auch unter dem Aspekt des Nachweltschutzes, ausformuliert.<sup>56</sup> Das Besondere dieses Entwurfes, der

51 Vgl. BVerfGE 75, 223 ff.

52 Vgl. L. Kramer, Grundrecht auf Umwelt und Gemeinschaftsrecht, EuGRZ 1988, S. 290 ff.

53 Derartige Richtlinien sind gem. Art. 189 EWGV für jeden Mitgliedsstaat hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen aber den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. – In Bezug auf den Umweltschutz bedeutsam sind u. a. z. B. die Vogelschutzrichtlinie v. 2. 4. 1979 sowie die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten v. 27. 6. 1985, die im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz v. 12. 2. 1990 umgesetzt wurde. Einen weiteren bedeutsamen Schritt stellt die Umweltinformationsrichtlinie v. 7. 6. 1990 dar, deren Ziel es ist, den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen zu gewährleisten.

54 Vgl. dazu D. Sterzel, In neuer Verfassung? Zur Notwendigkeit eines konstitutionellen Gründungsaktes für das vereinte Deutschland, KJ 1990, S. 385 ff. mit weiteren Nachweisen zum Stand der Diskussion. – Bundestag und Bundesrat haben inzwischen einen Verfassungsausschuss eingesetzt, der bis zum 31. März 1993 Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes machen soll und am 16. 1. 1992 seine Arbeit aufgenommen hat.

55 Der Allensbacher Monatsbericht für November 1991 nennt unter den Änderungswünschen den Umweltschutz an erster Stelle, und zwar 85% der Gesamtbevölkerung plädieren dafür. An zweiter Stelle steht die Forderung nach Verschärfung des Asylrechts (72%), vgl. FAZ v. 4. 12. 1991, S. 5.

56 Das Kuratorium greift dabei Überlegungen des Entwurfs der Arbeitsgruppe »Neue Verfassung der DDR« des Runden Tisches v. 4. April 1990 auf. Vgl. hierzu KJ 1990, S. 226 ff.

der Öffentlichkeit auf einem Kongreß in der Frankfurter Paulskirche am 15./16. Juni 1991 vorgestellt wurde<sup>57</sup>, besteht darin, daß er insgesamt ökologisch orientiert ist.<sup>58</sup> Die Bemühungen, die Staatszielbestimmung Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a) zu konkretisieren und der Ökologie als Verfassungsprinzip zur Anerkennung zu verhelfen, finden ihren Niederschlag in verschiedenen neuartigen verfassungsrechtlichen Konstruktionen. Bereits die Präambel bekundet den Willen, »die Grundlagen allen Lebens zu wahren«. Art. 20 Abs. 1 charakterisiert den Bund deutscher Länder zusätzlich zu den geläufigen Attributen demokratisch und sozial als »ökologischen Bundesstaat«. Im Bekenntnis zu den Menschenrechten in Art. 1 Abs. 2 GG wird der »Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen« eigenständige Bedeutung beigemessen. In einem eigenen Staatszielartikel (Art. 20a) wird die Natur »um ihrer selbst willen ... dem besonderen Schutz des Staates« unterstellt. Durch Stärkung von Verfahrensrechten und durch die Einbeziehung der Bürger und Bürgerinnen in den Entscheidungsprozeß ökologisch relevanter Agenden will der Entwurf an die Stelle der bisherigen Praxis einer verordneten Technik das Modell einer ausgehandelten Technologie treten lassen. Dies wird mit einer Strategie der Maximierung des ökologischen Sachverstandes verbunden, indem außerhalb des Parlaments Informationsrechte und Planungsbeteiligung verstärkt und die Verbandsklage (Art. 19 Abs. 5) sowie Volksbegehren und Volksentscheid (Art. 82a) ermöglicht werden. Zusätzlich wird der Grundsatz der Ökologisierung der Staatsaufgaben in den Haushaltstexten (Art. 109 Abs. 2, Art. 104a Abs. 4, 115 Abs. 1) und bei der Zuständigkeitsregelung für den Bau von Verkehrsverbindungen (Art. 89 Abs. 3) näher präzisiert.

Andererseits wurde in dem Entwurf bemerkenswerterweise auf ein Umweltgrundrecht verzichtet. Nach Auffassung der Autoren dieses Entwurfes würde dies auf eine Stärkung der anthropozentrischen Sichtweise im Blick auf die Natur hinauslaufen.<sup>59</sup> Statt dessen versucht das Kuratorium Rationalität im Umgang mit der Natur und Legitimation für unumgängliche umweltbelastende Eingriffe durch Verfahren herzustellen. Zusätzlich sollen Beschränkungsmöglichkeiten des Eigentums die Pflichtenstellung des Menschen im Verhältnis zur Natur profilieren. Um die von neuen Technologien und technischen Großprojekten ausgehenden Bedrohungspotentiale demokratischer Kontrolle zugänglich zu machen, stellt der Entwurf verschiedene Instrumente zur Verfügung: Art. 45 sieht die Einrichtung eines Technikfolgenausschusses vor, der als ständiger Ausschuß des Parlaments für die »Prüfung der ökologischen Folgen von Entscheidungen, Planungen, Vorhaben, Programmen sowie zur Bewertung und Abschätzung von Technologien, ihrer sozialen Auswirkungen für die natürlichen Lebensgrundlagen gegenwärtiger und künftiger Generationen« zuständig sein soll. Auf Kabinetts ebene sollen entsprechend der Sonderstellung des Finanzministers im Fall überplanmäßiger oder außerplanmäßiger Ausgaben (Art. 112 GG) »ökologisch bedeutsame Vorhaben« von der Zustimmung des Bundesumweltministers oder der Bundesumweltministerin abhängig sein (Art. 65 Abs. 3). Schließlich wird die Einrichtung eines Ökologischen Rates vorgeschlagen (Art. 53b), der je zur Hälfte vom Bundestag und von den Landesparlamenten gewählt wird, dem aber keine Parlamentarier angehören dürfen und der nach Möglichkeit mit sachkompetenten unabhängigen Persönlichkeiten besetzt sein soll. Er hat die

<sup>57</sup> Zur verfassungspolitischen Einschätzung dieses Entwurfes vgl. U. Gunther, Verfassungsreform, Verfassungslyrik und Politik, KJ 1991, S. 369 ff. sowie J. Seifert, Verfahrensregeln für Streitkultur, KJ 1991, S. 362 ff.

<sup>58</sup> 21 Bestimmungen stellen unmittelbar oder mittelbar den Bezug zur ökologischen Frage her.

<sup>59</sup> Vgl. Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder, Hrsg., Vom Grundgesetz zur Deutschen Verfassung, Denkschrift zum Verfassungsentwurf, Juni 1991, S. 31.

Aufgabe, »bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes« mitzuwirken, wobei er quasi in der Stellung einer Dritten Kammer, wenngleich ohne eigene legislative Befugnisse, in jedes Gesetzgebungsverfahren miteinzubeziehen ist.

Bei all den genannten Erweiterungen des institutionellen Gefüges politischer Macht- und Entscheidungsstrukturen geht es dem Kuratorium ersichtlich darum, die prozeduralen Komponenten der demokratischen Entscheidungsfindung auszubauen. Einerseits soll dem offenkundigen Bedeutungsverlust des Parlaments als Kontrollinstanz gegenüber der Regierung und den staatlichen Bürokratien entgegengesteuert und andererseits die Voraussetzung für eine wirksame Gewaltenkontrolle geschaffen werden. Eine bewußt einkalkulierte Verzögerung in der Phase gesetzgeberischen Deliberierens bei umweltrelevanten Gesetzesvorhaben oder der exekutiven Entscheidungsfindung über großtechnische Projekte und neue Technologien soll politische Öffentlichkeit herstellen helfen. Denn die Erfahrung hat gezeigt, daß durch die Aktivierung von Bürgerbeteiligung der Legitimationsdruck auf die für die Entscheidung zuständigen politischen Instanzen erhöht wird und gleichzeitig der vermeintlichen Sachlogik technokratisch begründeter Handlungswänge die Basis entzogen werden kann.

Der im Juni 1991 vorgelegte *Entwurf für eine Verfassung des Landes Brandenburg*<sup>60</sup> geht beim Schutz für die nichtmenschliche Natur insofern noch über die vom Kuratorium entwickelten Vorstellungen für einen ökologischen Verfassungsschutz hinaus, als darin erstmals das Verfassungsgebot aufgestellt wird, Tiere und Pflanzen als Lebewesen zu achten und deren Art und artgerechten Lebensraum zu erhalten und zu schützen (Art. 42 Abs. 2).

#### *IV. Schlußbemerkung: Perspektiven des Rechts in der Risikogesellschaft*

Eine ökologische Neuorientierung des Rechts in Verbindung mit den hierzu notwendigen verfahrensrechtlichen Absicherungen ist zweifelsohne unerlässlich, um Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die nichtmenschliche Natur als schützenswertes Rechtsgut anerkannt wird und sich Widerstand in deren Interesse organisieren und demokratisch durchsetzen kann. Der Ausgestaltung des Verfassungsschutzes zu Gunsten der nichtmenschlichen Natur kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Denn Verfassungen vermögen nicht nur das Ordnungssystem im Herrschaftsbereich eines politischen Gemeinwesens zu bestimmen, sondern auch mit Hilfe des in ihnen angelegten Systems von Normen, Verfahrens- und Organisationsbestimmungen sowie Rechtsgrundsätzen die künftige Rechtsentwicklung und die künftige Entwicklung einer Gesellschaft zu leiten. Mit ihrer Programmatik können sie innovativ wirken und bei der Lösung politischer Zielkonflikte helfen.

Gleichwohl bleibt ein Unbehagen, ob Recht in der »Risikogesellschaft« überhaupt noch die an es gestellten Erwartungen zu erfüllen vermag.<sup>61</sup> Daß Recht einem tiefgreifenden Funktionswandel unterliegt und es allenfalls begrenzt politisches Handeln determiniert, zumal politischer Gestaltungswille sich an allem anderen als einer ökologischen Erfordernissen Rechnung tragenden Organisation der Gesellschaft

<sup>60</sup> Dieser Entwurf wurde auf der Grundlage des Gesetzes zur Erarbeitung einer Verfassung für das Land Brandenburg v. 13. 12. 1990 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Nr. 9 v. 7. 6. 1991 veröffentlicht.

<sup>61</sup> Vgl. hierzu insbesondere R. Wolf, Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft, *Leviathan* 1987, S. 357ff. sowie D. Grimm, Hrsg., *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*, 1990.

orientiert, ist evident. Die Dignität des bürgerlichen Rechtssystems ist in Anbetracht der Zerfallslogik rationaler Rechtsstrukturen, wie sie sich besonders prägnant in der technokratisch legitimierten Konstituierung des Atomstaates und der sie begleitenden Verabschiedung fundamentaler demokratischer und rechtsstaatlicher Minimalstandards in der Atomrechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts manifestiert<sup>62</sup>, weitgehend in Frage gestellt. Die beiden höchsten Gerichte der Bundesrepublik haben z.B. im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren die Parlamentsentmachtung zu Gunsten der Exekutive weitgehend toleriert und sich zum Verzicht auf judikative Gewaltenkontrolle bereiterklärt.<sup>63</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus in seinem vor der Tschernobyl-Katastrophe ergangenen Kalkar-Beschluß v. 8. 8. 1978 aus dem Atomgesetz eine »Sicherheitsphilosophie« entwickelt, wonach bei der Genehmigung von Kernkraftwerken ein gewisses »Restrisiko« im Hinblick auf die Möglichkeit eines Atomunfalls beim Betrieb dieser Anlagen in Kauf zu nehmen ist<sup>64</sup>, und sich gleichzeitig für unzuständig erklärt, darüber zu befinden, »ob eine Technik, die keine Fehler erlaubt, überhaupt verantwortet werden kann . . .«.<sup>65</sup>

Ungeachtet dessen bleibt festzuhalten, daß die personalen und demokratischen Freiheitsrechte trotz der tiefgreifenden Strukturveränderungen der bürgerlichen Gesellschaft und eines besorgniserregenden »radioaktiven Zerfalls der Grundrechte«<sup>66</sup> es auch heute noch in ihrer die Freiheit politischer Kommunikation schützenden Funktion ermöglichen<sup>67</sup>, im Kampf gegen Atomanlagen, gegen Gentechnologie, gegen chemische Verseuchung von Luft, Wasser, Boden und Nahrungsmitteln, Zerstörung des Klimagürtels durch Industrieproduktion und Raubbau in der Dritten Welt gesellschaftliche Problemlagen ins Bewußtsein der demokratischen Öffentlichkeit zu heben. Der auf diese Weise in Gang gesetzte Widerstand gegen das vorherrschende, sich gegenüber den zivilisationsbedingten Zerstörungs- und Katastrophenpotentialen nahezu blind verhaltende Politikverständnis, das zutreffend als »Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft«<sup>68</sup> diagnostiziert wurde, schafft überhaupt erst die Voraussetzung, daß ökologische Zukunftsgestaltung politikfähig werden kann.<sup>69</sup>

Von der nach wie vor bedeutsamen Funktion der Grundrechte als politische Teilhaberechte abgesehen, bleibt allerdings im Hinblick auf die weitgehende Verabschiedung der rechtsstaatlichen Regulierungs- und Schutzfunktion des Rechts in zentralen Bereichen des umweltrelevanten Technikrechts (Atomrecht, Gentechnikrecht), das in erster Linie unter Berufung auf »die allgemein anerkannten Regeln der Technik« (§ 7a Wasserhaushaltsgesetz), den »Stand der Technik« (§ 3 Abs. 6 Bundesim-

62 Vgl. D. Sterzel, Tschernobyl und keine Rechtsfolgen, KJ 1987, S. 394 ff., 407 ff. – Das Bundesverwaltungsgericht hält es entgegen der vom Bundesverfassungsgericht aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip des Grundgesetzes abgeleiteten Wesentlichkeitstheorie, wonach der Gesetzgeber im grundrechtsrelevanten Bereich die für die Verwirklichung der Grundrechte wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen verpflichtet ist, BVerfGE 34, S. 165 ff., 192 f., 47, S. 46 ff., 79, standige Rechtsprechung, im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren für rechtsstaatlich unbedenklich, daß zentrale Regelungsgegenstände durch Verwaltungsrichtlinien geregelt werden, vgl. BVerwGE 72, S. 300 ff. – Whyl.

63 BVerfGE 49, S. 89 ff., 137 – Kalkar. Das Bundesverwaltungsgericht ist dieser Auffassung gefolgt, vgl. BVerwGE 61, S. 256 ff., 263 – Stade. Zur Kritik hieran vgl. D. Sterzel, (Fn. 62).

64 BVerfGE 49, S. 137 f.

65 BVerfGI: 53, S. 30 ff., 56 – Mülheim-Kärlich.

66 Vgl. A. Roßnagel, Radioaktiver Zerfall der Grundrechte? Zur Verfassungsvertraglichkeit der Kernenergie, 1984.

67 Vgl. BVerfGE 69, S. 315 ff., 345 f. – Brokdorf; vgl. Th. Blanke, D. Sterzel, Inhalt und Schranken der Demonstrationsfreiheit, Vorgänge 1983, S. 67 ff., 80.

68 So der Untertitel der Analyse von M. Jänicke, Staatsversagen, 1986.

69 Vgl. J. Fischer, Der Umbau der Industriegesellschaft. Plädoyer wider die herrschende Umweltlüge, 1989.

missionsschutzgesetz) oder den »Stand von Wissenschaft und Technik« (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 Atomgesetz, § 6 Abs. 2 Gentechnikgesetz) um Risikovorsorge bemüht ist, eine zentrale Frage offen: Welche sinnstiftende Funktion kann die Berufung auf (Menschen-)Rechtspositionen für die Entwicklung und Umsetzung des überfälligen Gegenkonzepts einer mit Mensch und Natur in Frieden lebenden Gesellschaft haben?

Dies ist primär keine Rechtsfrage, sondern die Frage danach, wie sich die politischen Entscheidungsprämissen des Gesellschaftssystems und der sozial wie kulturell relevanten Handlungsstrukturen des Einzelnen im Interesse des Schutzes der Natur grundlegend verändern lassen. Michel Serres hält es dafür für unabdingbar, daß der *contrat social* reformuliert und als *contrat naturel* in der Einsicht fortentwickelt wird, daß nicht nur die Natur ein Recht hat, sondern ihr auch ihr Recht gegeben werden muß.<sup>70</sup> Auch wenn es sich dabei nur um Quasi-Rechte handeln kann, sind solche »Rechte der Natur« mehr als das Grundrecht des Menschen auf Naturgenuss oder auf eine »intakte« Umwelt. Vielmehr ist mit Hilfe der fiktiven Annahme der artiger Rechte der Natur das Verhältnis von Mensch und Natur im Lichte einer den Menschen gegenüber der Natur obliegenden Verantwortlichkeit juristisch neu auszutarieren. Um die Fremdheit des Menschen gegenüber den Tieren und der nichtmenschlichen Natur zu überwinden, geht es um mehr als bloß um den Schutz der Umwelt im Interesse des Menschen oder um die Naturalisierung der Gesellschaft bzw. eine Humanisierung der Natur. Im Sinne des Bloch'schen Begriffs der Naturallianz stellt sich das Problem der Wahrnehmung und Akzeptanz der »Erbschaft der Um-uns-Welt«.<sup>71</sup> Zugleich ist aber in Anbetracht der Technikfixierung der gesamten westlichen Zivilisation und der darauf zugeschnittenen Kulturverfassung sowie des entsprechenden industriellen Bewußtseins in hohem Maße fraglich, ob der Mensch sich auf eine friedliche Koproduktivität von Mensch und Natur noch einzulassen vermag.<sup>72</sup> Ein Prüfstein für diese sich am Ende des 20. Jahrhunderts stellende globale Aufgabe dürfte sein, ob es gelingt, eine auf Achtung gegenüber der Natur fußende überzeugungsfähige Moral zu entwickeln, die imstande ist, die selbstzerstörerischen Grundlagen des bestehenden kapitalistisch geprägten Weltsystems infragezustellen und als neue sinnstiftende Idee die moderne Gesellschaft zu revolutionieren. Die Befürchtung ist nicht unbegründet, daß ein diese Absicht verfolgendes Vernunftkonzept sich realiter gegenüber dem von technischer Rationalität und industriellen Wertungsinteressen bestimmten Gewaltpotential, das die bestehende gesellschaftliche Ordnung zusammenhält, nicht durchzusetzen vermag.

Will man trotzdem an dem in der Verfassung des Grundgesetzes enthaltenen Zukunftsversprechen für kommende Generationen<sup>73</sup> festhalten, muß man die Schutzfunktion der Grundrechte als Abwehrrechte in die Zeitdimension hinein verlängern und dahingehend erweitern, daß sie auch eine kollektive Schutzverpflichtung enthalten, der Nachkommenschaft eine menschenwürdige Umwelt zu gewährleisten.<sup>74</sup> Die

<sup>70</sup> Vgl. Helga Nowotny in ihrer Besprechung von M. Serres, *Le contrat naturel*, 1990, Frankfurter Rundschau v. 18. 9. 1990.

<sup>71</sup> Ernst Bloch, *Atheismus im Christentum*, 1973, S. 302 f.

<sup>72</sup> Vgl. hierzu auch G. Bohme, Für eine ökologische Naturästhetik, 1989. N. Luhmann zufolge kann die moderne Gesellschaft nicht mehr über Moral integriert werden. N. Luhmann, Das verlorene Paradigma. Über die ethische Reflexion der Moral, FAZ v. 28. 12. 1989.

<sup>73</sup> Es klingt in der französischen Revolutionsverfassung von 1793 bereits in dem Gedanken an, daß »eine Generation ... ihren Gesetzen nicht die zukünftigen Generationen unterwerfen« kann (Art. 28 S. 2). Vgl. H. Hoffmann, Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP 1986, S. 87 ff.; P. Henseler, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, AÖR 1983, S. 489 ff.

<sup>74</sup> Vgl. H. Lenk, Welches Recht haben kommende Generationen auf Atemluft, Frankfurter Rundschau v. 3. 10. 1988, S. 6; P. Saladin, Ch. A. Zenger, Rechte künftiger Generationen, 1988; J. Feinberg, Die Rechte

Gesellschaft muß dementsprechend nicht nur auf die Freisetzung von Naturkräften durch Technik bewußt verzichten, die für die Existenzweise der Menschen zu irreversiblen Schäden führen kann, sondern insgesamt den Krieg gegen die Natur<sup>75</sup> beenden. Mit dem sich entwickelnden sozialen Bedürfnis nach Natur könnte die Chance für die Entwicklung einer solchen gesellschaftlichen Ordnung gegeben sein, die sich darum bemüht, das bestehende allgemeine Gewaltverhältnis zwischen Mensch und Natur auf der Basis eines neuen moralisch-kulturellen Anspruchs in einen versöhnenden Umgang mit der Natur überzuleiten.<sup>76</sup>

Es wird sich also zeigen müssen, ob die im neuzeitlichen Vernunftprogramm der Menschenrechte geltend gemachte Autonomie des Menschen nicht zur hedonistischen Selbstgefälligkeit verkümmert ist, sondern der 1789 über die Selbstverantwortung des Einzelnen hinaus mit der Brüderlichkeit angemeldete Solidaranspruch der Gesellschaftsmitglieder untereinander, der den Gedanken der Fremdverantwortung für den anderen und der Notwendigkeit einer Orientierung aller Gesellschaftsmitglieder aufs Gemeinwohl enthält, heute noch tragfähig ist und sich im Blick auf die ökologische Frage zutreffend weiterentwickeln läßt. Dafür ist es notwendig, daß Verhältnis von Individuum und Gemeinschaft in der Weise neu zu bestimmen, daß sich in das Gemeinwohl auch das Erfordernis der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen integrieren läßt. Es erscheint wie eine bittere Ironie, daß ausgerechnet im Abfallgesetz der Schritt zur notwendigen Erweiterung des gängigen utilitaristischen Rationalitätskonzepts bereits vollzogen worden ist. Dessen Geltungsanspruch bezieht sich ausdrücklich auf »das Wohl der Allgemeinheit«, und es versteht in einer Legaldefinition unter dieser geläufigen juristischen Bezugsgröße nicht mehr nur Gefährdungen der Gesundheit der Menschen und Beeinträchtigungen von deren Wohlbefinden, sondern auch Gefährdungen der Nutztiere, Vögel, Wild und Fische sowie schädliche Beeinflussungen der Gewässer, Boden und Nutzpflanzen (§ 2 Abs. 1 AbfallG). Vergegenwärtigt man sich, daß sich am Ende des 20. Jahrhunderts der Menschheit die Zukunftsaufgabe stellt, von ihrer Vernunftfähigkeit in einer Weise Gebrauch zu machen, daß die Organisation der Gesellschaft das Überleben der Gattung und den Fortbestand des ganzen Planeten sicherstellt, müßte sich die Einsicht durchsetzen können, daß der universalistische Anspruch der Menschenrechte und deren Programm der Aufhebung der Herrschaft von Menschen über Menschen sich heute auch auf den verantwortungsvollen Umgang der Menschen mit der Natur erstrecken muß.

der Tiere und zukünftiger Generationen, in: D. Birnbacher, Hrsg., Ökologie und Ethik, 1980, S. 140ff.

<sup>75</sup> Vom »Kriege gegen die Tiere« spricht bereits I. Kant, Zum ewigen Frieden, in: ders., Werke in sechs Banden, Bd. VI, S. 195 ff., 220.

<sup>76</sup> Vgl. Th. Blanke, Lernprozesse im Recht (Fn. 4), S. 199 f.