

Schriften zum Umweltrecht

Band 8

Umweltschutz im Recht

herausgegeben von

Prof. Dr. Werner Thieme

im Auftrag

**des Collegiums Hamburger Professoren
des Öffentlichen Rechts**



Duncker & Humblot · Berlin

Umweltschutz im Recht

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier

Band 8

Umweltschutz im Recht

herausgegeben von

Prof. Dr. Werner Thieme

im Auftrag

**des Collegiums Hamburger Professoren
des Öffentlichen Rechts**



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Umweltschutz im Recht / hrsg. von Werner Thieme im Auftr.
d. Collegiums Hamburger Professoren d. Öffentlichen Rechts. –
Berlin: Duncker u. Humblot, 1988
(Schriften zum Umweltrecht; Bd. 8)
ISBN 3-428-06348-1
NE: Thieme, Werner [Hrsg.]; GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3-428-06348-1

Vorwort

Die Mitglieder des Seminars für Öffentliches Recht und Staatslehre im Fachbereich Rechtswissenschaft I der Universität Hamburg haben im Wintersemester 1986/87 in einer Ringvorlesung Rechtsfragen des Umweltschutzes behandelt. Die damals gehaltenen Vorträge werden in diesem Band abgedruckt. Die Themen sind so ausgewählt, daß sich ein breiter Überblick über die zentralen Fragen und eine Reihe von Sonderproblemen des Umweltschutzes ergibt. Ohne die Absicht damit zu verbinden, ein Kompendium des Umweltschutzrechts zu bieten, ist gleichwohl eine abgerundete Übersicht entstanden, die teils berichtend und informierend sein will, teils aber auch neue Denkanstöße zu geben beabsichtigt. Das Werk zeigt einerseits, daß unsere Rechtsordnung bereits heute ein weithin wirksames Instrumentarium des Umweltschutzrechts zur Verfügung hält, ruft andererseits aber mahnend auch ins Gedächtnis, daß das Recht nur dann seine Wirkung entfaltet, wenn die Politik von seinen Möglichkeiten Gebrauch macht.

Hamburg, im April 1987

Professor Dr. Werner Thieme
Geschäftsführender Direktor des Seminars
für Öffentliches Recht und Staatslehre
der Universität Hamburg

Inhalt

<i>Ulrich Karpen</i>	
Zu einem Grundrecht auf Umweltschutz	9
<i>Peter Selmer</i>	
Finanzierung des Umweltschutzes und Umweltschutz durch Finanzierung ...	25
<i>Jürgen Schwabe</i>	
Ausgleich für Waldschäden	51
<i>Werner Thieme</i>	
Umweltschutz und Wirtschaftsrecht. Das Beispiel der Altölentsorgung	67
<i>Karl Albrecht Schachtschneider</i>	
Der Rechtsbegriff „Stand von Wissenschaft und Technik“ im Atom- und Im- missionsschutzrecht	81
<i>Carl-Eugen Eberle</i>	
Umweltschutz durch Landesplanung	145
<i>Jörg Lücke</i>	
Das Umweltschutzrecht der DDR	165
<i>Gert Nicolaysen</i>	
Umweltschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht	197
<i>Philip Kunig</i>	
Grenzüberschreitender Umweltschutz – Der Einzelne im Schnittpunkt von Verwaltungsrecht, Staatsrecht und Völkerrecht	213
<i>Rainer Lagoni</i>	
Umweltvölkerrecht. Anmerkungen zur Entwicklung eines Rechtsgebietes ...	233
Autorenverzeichnis	251

Zu einem Grundrecht auf Umweltschutz

Von Ulrich Karpen

Vorbemerkung

„Der Schutz der Umwelt ist nach der Sicherung des Friedens die wichtigste Aufgabe unserer Zeit“. Mit diesem Satz beginnt der dritte Immissionschutzbericht der Bundesregierung¹. Tschernobyl, Luftverschmutzung, Lärm, Waldsterben, betonierte Landschaft, verschmutzte Ozeane, die weltweite Ausbeutung der Ressourcen zeigen es deutlich: wir leben schon vom Kapital unserer Existenzgrundlagen und nicht mehr – wie bisher – von den Zinsen unserer ökologischen Kreisläufe. Es ist also unbestritten, daß wir unsere Umwelt pfleglich behandeln, schützen müssen. Bei der Kernenergie liegt es offen zutage, daß es letztlich um die Gewährleistung unserer existentiellen Sicherheit geht. – Unbestritten ist auch, daß dem Staat bei Verwirklichung des Umweltschutzes eine wesentliche – gewiß die wesentlichste – Aufgabe zukommt und ein Instrument zur Erfüllung dieser Aufgabe ist das Recht. Den Rechtsfragen des Umweltschutzes wollen wir uns in diesem Semester widmen.

Dabei ist zunächst festzustellen, daß in den letzten 20 Jahren Beachtliches im und mit dem Recht geleistet worden ist, um die Umwelt besser zu schützen. Ich erinnere nur daran, daß Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und das Saarland Bestimmungen über den Umweltschutz in ihre Verfassung aufgenommen haben². 1974 ist das Bundesimmi-

¹ BTDRs 10/1345, S. 5.

² Nachweise bei *Rauschnig*, Aufnahme einer Staatszielbestimmung über Umweltschutz in das Grundgesetz? DÖV 1986, 489 - 496 (489 Fn. 2). Die Präambel der Hamburgischen Verfassung enthält nach Änderung vom 27. 6. 1986 die Formel: „Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates“. Am ausführlichsten ist Art. 141 III BayVerf.: „Der Genuß der Naturschönheiten und die Erholung in der freien Natur, insbesondere das Betreten von Wald und Bergweide, das Befahren der Gewässer und die Aneignung wildwachsender Waldfrüchte in ortsüblichem Umfang ist jedermann gestattet (seit dem 1. 7. 1984: Dabei ist jedermann verpflichtet, mit Natur und Landschaft pfleglich umzugehen). Staat und Gemeinden sind berechtigt und verpflichtet, der Allgemeinheit die Zugänge zu Bergen, Seen, Flüssen und sonstigen landschaftlichen Schönheiten freizuhalten und allenfalls durch Einschränkungen des Eigentumsrechts freizumachen sowie Wanderwege und Erholungsparks anzulegen“. Dazu auch *Hermann Soell*, Umweltschutz, ein Grundrecht?, Natur und Recht, 1985, S. 205 - 213; ferner *Diemut Majer*, Bürgerklage und Bürgerbeschwerde als Beispiel objektiver Rechtskontrolle im Umweltschutz – Ein Beitrag zur Beteiligung des Bürgers im Verwaltungsverfahren in: Zeitschrift für

sionsgesetz erlassen worden³. Die Verwaltung zeigt sich äußerst „pingelig“ bei der Erteilung von Genehmigungen für emittierende Anlagen. Die Rechtsprechung hat die Garantienpflicht des Staates zum Schutze der Grundrechte herausgearbeitet, was – wie wir noch sehen werden – auch für die Umweltauswirkungen der Grundrechte gilt. Die Wissenschaft schließlich hat in großer systematischer Anstrengung die Konturen eines Umweltrechtes herausgearbeitet⁴.

Umstritten ist hingegen noch, ob und wie die Staatsaufgabe Umweltschutz im Grundgesetz verankert werden soll. Soll ein ökologisches Grundrecht in die Verfassung aufgenommen werden, ein einklagbarer Individualanspruch gegen den Staat, daß er eine saubere Umwelt garantiere, wie die Bundesregierung der sozialliberalen Koalition im Umweltprogramm vom 14.10.1971⁵ zu erwägen gab, und wie Sozialdemokraten⁶, Liberale⁷, und Grüne⁸ fordern? Oder soll es bei einer Absichtserklärung, einem programmatischen Bekenntnis zum Umweltschutz bleiben? Zu denken wäre auch an eine entsprechende Staatszielbestimmung⁹ oder die Berücksichtigung des Umweltschutzes im konstituierenden Prinzip des Grundgesetzes im Art. 1.

Das Thema meines Referates ist die Untersuchung der Möglichkeit und Wünschbarkeit eines Umweltgrundrechtes¹⁰. Da ich einen solchen Vorschlag – wie ich zeigen werde – vorsichtig bis kritisch gegenüberstehe, Ihnen aber nicht nur Steine, sondern auch etwas Brot geben möchte, werde ich

Schweizerisches Recht, NF, Band 106 (1987), S. 293 - 329; *Dietrich Murswiek*, Zur Bedeutung der grundrechtlichen Schutzpflichten für den Umweltschutz, *Wirtschaft und Verwaltung*, 1986, S. 179 - 204; *Rainer Wahl*, Grundrechte und Staatszielbestimmungen im Bundesstaat, *AöR* 112 (1987), S. 26 - 53.

³ Dazu *Jarass*, Bundesimmissionsschutzgesetz, Kommentar, München 1983.

⁴ *Michael Kloepfer*, Systematisierung des Umweltrechtes, Berlin 1978; *Salzwedel / Preuske*, Umweltschutzrecht und -verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Brüssel-Luxemburg 1983; *Salzwedel* (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Berlin 1982; *Breuer*, Umweltschutzrecht in: von Münch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 7. Aufl., 1985, S. 535 - 614.

⁵ BTDrs VI, 2710, S. 9.

⁶ Arbeitskreis sozialdemokratischer Juristen, Nachweise bei *Soell*, (Fn. 2), S. 205.

⁷ „Freiburger Thesen der Liberalen“, aktuell Nr. 1545, hrsg. von *Karl Hermann Flachna*, 1972, S. 109 f.

⁸ BTDrs 10, 990 v. 2.2.1984, S. 2: „Jeder hat das Recht auf eine gesunde Umwelt und den Erhalt seiner natürlichen Lebensgrundlagen“ (Art. 2 III neu GG).

⁹ So die Vorschläge der Hessischen (BRDrS 247/84) und Schleswig-Holsteinischen (BRDrS 307/84) Landesregierung und der Vorschlag der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge Bonn, 1983, Rn. 130: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Sie schützt und pflegt die Kultur und die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen“ (Art. 20 I neu).

¹⁰ Dazu *Heinhard Steiger*, verfassungsrechtliche Grundlagen, in *Salzwedel*, Grundzüge des Umweltrechtes, S. 21 - 63; *Jörg Lücke*, Das Grundrecht des einzelnen gegenüber dem Staat auf Umweltschutz, *DÖV* 1976, 289 f.; *Wolfgang Maus*, Individualrecht oder Staatsziel (zum Grundrecht auf Umweltschutz), *JA* 1979, 287.

abschließend ganz knapp auch zu den anderen verfassungsrechtlichen Anregungen Stellung nehmen und mit einer konkreten Empfehlung schließen.

Ich werde Ihnen meine Überlegungen in neun Thesen vorlegen:

- Die These 1 wird den Umweltschutz als Staatszweck in den Blick bringen;
- die Thesen 2 und 3 sind verfassungsrechtlich orientiert: ich will darlegen, in welcher Form die bestehenden Grundrechte bereits umweltschützenden Charakter haben;
- die Thesen 4 und 5 bilden den verfassungspolitischen Teil: Ist im Lichte des verfassungsrechtlichen Befundes die Einfügung eines expliziten Grundrechtes auf Umweltschutz empfehlenswert?
- die Thesen 6 bis 8 zeigen Alternativen;
- die 9. These ist einer resumierenden Schlußbemerkung gewidmet.

I. Umweltschutz als Staatszweck, Staatszwecke und Grundrechte

These 1: Umweltschutz ist eine Ausprägung des wichtigsten Staatszweckes, Sicherheit zu gewährleisten, und Grundrechtsschutz bedeutet Sicherung des Bürgers.

Unser großer Hamburger Kollege Herbert Krüger¹¹ hat entgegen allen Staatszwecklehren gezeigt, daß a priori keine Aufgabe, die dem Gemeinwohl dient, aus dem Kreis möglicher Staatsaufgaben ausgeschlossen werden kann. Der Staat wählt seine Aufgaben nach historischer und politischer Notwendigkeit aus, wobei er die Grundrechte zu beachten hat. Seine Legitimation, zur existentiellen Vorsorge Umweltschutzaufgaben zu übernehmen, ist also unbestreitbar¹².

Umweltschutz ist letztlich eine Aufgabe der Gewährleistung von Sicherheit: Schutz gegen die Zerstörung der lebensnotwendigen Umwelt und Anspruch gegen den Staat auf Gewährleistung einer lebenswerten Umwelt. Unser Verfassungsstaat ist ein sozialer Rechtsstaat (Art. 20, 28 GG). Er hat gegenüber dem Bürger eine dreifache Schutzpflicht¹³:

¹¹ Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, S. 759 ff.

¹² *Rauschnig*, Staatsaufgabe Umweltschutz, VVDStRL 38 (1979), S. 167 - 210; *Fritz Ossenbühl*, Umweltschutz und Gemeinwohl in der Rechtsordnung, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1983, München 1983, S. 5 - 23; *Peter Marburger*, Ausbau des Individualschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des bürgerlichen und öffentlichen Rechtes, Gutachten zum 56. Deutschen Juristentag, Berlin 1986, München 1986, S. 9.

¹³ *Josef Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin 1983, S. 17 ff.