

Das Recht auf eine gesunde Umwelt

Vorbemerkung

Die Probleme, die mit der Umweltverschmutzung für Leben und Gesundheit der Menschen entstehen, stellen sich in zunehmendem Maß auch als Rechtsprobleme dar; dies vor allem deshalb, weil immer häufiger bezweifelt wird, daß den Umweltgefährdungen noch mit den herkömmlichen Mitteln des Gewerbe-, des Wasser- und des Nachbarrechts etc. entscheidend begegnet werden kann. Von diesem Standpunkt aus gesehen liegt es nahe, nicht nur das Umweltschutzrecht als ein sich verselbständigendes Rechtsgebiet zu betrachten¹⁾, sondern auch den Umweltschutz — jedenfalls einzelne seiner Aspekte — auf verfassungsrechtlicher Ebene zur Geltung zu bringen.

Die nachfolgende Darstellung hat den Zweck, entsprechenden Diskussionen in der Bundesrepublik Deutschland rechtsvergleichendes Material zu liefern. Aus diesem Grund kam nur eine Untersuchung des Fragenkreises für Staaten in Betracht, die eine dem Grundgesetz vergleichbare Verfassungsstruktur aufweisen. Diese Vergleichbarkeit mußte vor allem in zweifacher Hinsicht gegeben sein: einmal bezüglich der bundesstaatlichen Verfassungsform; denn jede Kompetenzschöpfung oder -veränderung birgt vor diesem Hintergrund ihre besonderen Probleme²⁾. Vergleichbarkeit mußte aber auch insoweit bestehen, als die Verfassungen der untersuchten Bundesstaaten Grundrechtskataloge aufweisen; denn ein weithin aufgenommener Vorschlag zur verfassungsrechtlichen Lösung des Umweltschutzes will ja ge-

¹⁾ Vgl. Bothe, Umweltschutz als Aufgabe der Rechtswissenschaft, Völkerrecht und Rechtsvergleichung, ZaöRV Bd. 32 (1972), S. 483 ff.

²⁾ Schon deshalb ist ein näheres Eingehen auf die Situation z. B. in den als umweltbewußt bekannten skandinavischen Staaten hier nicht möglich. Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß die derzeitigen Grundrechtsbestimmungen in Dänemark, Norwegen und Schweden kein Recht auf gesunde Umwelt statuieren. Die neue, noch nicht in Kraft getretene schwedische Verfassung geht das Problem von einer anderen Seite an: Maßnahmen zum Zwecke des Umweltschutzes können immer durch Gesetz getroffen werden, ohne daß damit gegen Grundrechte verstoßen würde (Kapitel 8 §§ 3, 7). Damit sind die gesetzlichen Vorschriften des Umweltschutzes als generelle Grundrechtsschranke konzipiert (Wir danken Herrn Dr. Wolfgang Strasser für diese Mitteilung).

rade ein Grundrecht auf gesunde Umwelt den bislang bestehenden Grundrechten hinzufügen.

Die Beschränkung auf die Darstellung der Rechtslage in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist in dem dort vorgefundenen fortgeschrittenen Erörterungsstand begründet. Demgegenüber haben Nachforschungen ergeben, daß die Diskussion in anderen vergleichbaren Staaten noch nicht so weit gediehen ist, daß ihr zusätzliche Anregungen entnommen werden könnten.

A. Schweiz

1. Der Kompetenzrahmen der Bundesverfassung

Die Schweizerische Bundesverfassung enthält eine Reihe von Bestimmungen, die dem Bund Gesetzgebungszuständigkeiten auf dem Gebiete des Umweltschutzes geben. Zentrale Vorschrift ist Art. 24 *septies*, der eine Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung über »den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen« vorsieht. Ausdrücklich genannt werden als solche Einwirkungen die Luftverunreinigung und der Lärm. Diese Kompetenz wäre wohl als umfassend anzusehen, gäbe es nicht für eine Reihe von weiteren Aspekten des Umweltschutzes Sondervorschriften. Eine gesetzgeberische Vollkompetenz besitzt der Bund bezüglich der Wasserreinhaltung (Art. 24 *quater*) und des Schutzes vor den Gefahren ionisierender Strahlen (Art. 24 *quinquies* Abs. 2). Der »Oberaufsicht des Bundes« unterstehen »die Wasserbau- und Forstpolizei« sowie die »Nutzbarmachung der Wasserkräfte«. Dies bedeutet eine Art Rahmengesetzgebungsbefugnis des Bundes. Der Bund hat ferner die Grundsatzgesetzgebungsbefugnis für die Raumplanung (Art. 22 *quater*). Als umweltrelevant sind ferner zu erwähnen die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes für das Transportwesen einschließlich des Transports wassergefährdender Flüssigkeiten durch Pipelines, ferner die Gesetzgebungsbefugnisse für Fischerei und Jagd. Natur- und Heimatschutz sind jedoch ausdrücklich der Gesetzgebung der Kantone vorbehalten (Art. 24 *sexies* Abs. 1), wobei der Bund lediglich durch finanzielle Förderung auf diesem Gebiet tätig werden kann (Art. 24 *sexies* Abs. 3). Nach Abs. 4 der gleichen Bestimmung hat der Bund jedoch die Gesetzgebungsbefugnis für den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt, also eine Ausnahme von der Ausnahme. Gegenwärtig liegt den eidgenössischen Räten das Projekt einer Verfassungsänderung vor, die jedenfalls im praktischen Ergebnis dem Bund eine Vollkompetenz für die

Wasserwirtschaft geben würde³⁾. Als Ergebnis ist festzuhalten, daß dem Bund auf allen Gebieten des Umweltschutzes weitgehende Kompetenzen zustehen, daß jedoch die Rechtslage wenig übersichtlich ist und der den Kantonen im Einzelfall vorbehaltene Bereich nicht ganz klar⁴⁾.

II. Die Verpflichtung des Staates zum Schutz der Umwelt

Die genannten Kompetenzbestimmungen sind mit einer wesentlichen Ausnahme, wie dies für solche Bestimmungen üblich ist, formuliert, d. h. als Ermächtigung, jedoch nicht als Verpflichtung zum Erlaß der betreffenden Bestimmungen. Der in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1971 angenommene Art. 24 *septies* über den Umweltschutz ist von diesen Vorbildern jedoch bewußt abgewichen. Die Vorschrift lautet:

»Der Bund erläßt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm«.

Hier wurde vom Gesetzgeber, dies wird sowohl aus der Begründung der bundesrätlichen Vorlage als auch aus den parlamentarischen Debatten deutlich, eine Verpflichtung des Bundes zum Erlaß einer entsprechenden Gesetzgebung gewollt⁵⁾. Wer freilich berechtigt sein soll, diese Verpflichtung geltend zu machen, wird nicht ganz klar. Es ist deshalb wohl richtig in der Literatur darauf hingewiesen worden, daß diese Verpflichtung des Bundes mehr politische oder psychologische denn rechtliche Wirkungen zeitige⁶⁾.

Vor dieser Ergänzung der Bundesverfassung hatten bereits zwei neue kantonale Verfassungen wohl Pflichten des Staates statuiert, gewisse Maßnahmen auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu ergreifen. Die Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965⁷⁾ enthält einen Abschnitt über »Heimat und Kultur«, dessen hier interessierende Bestimmungen lauten:

»Art. 21: (1) Der Kanton schützt die natürlichen Reichtümer des Landes.

(2) Er fördert insbesondere Maßnahmen zur Reinerhaltung der Gewässer und der Luft, zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Waldungen, zum Schutz der Bergwelt sowie die Bestrebungen der Landes- und Ortsplanung.

³⁾ Vgl. Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 27. 9. 1973, S. 30; 3. 10. 1973, S. 27.

⁴⁾ Vgl. dazu die Botschaft des schweizerischen Bundesrats vom 6. 5. 1970, Bundesblatt (BBl.) 1970 I, S. 774 ff.; Wegmann, Der Umweltschutz als Aufgabe von Verfassung und Gesetz, Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins Jg. 107 (1971), S. 302 ff.

⁵⁾ Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat Bd. 80 (1970), S. 580, 586 (1. 10. 1970). Vgl. ferner Wegmann, a.a.O., S. 298 f.

⁶⁾ Wegmann, a.a.O., S. 299.

⁷⁾ Systematische Sammlung des Bundesrechts Bd. 1, Nr. 131. 216.2.

Art. 22: (1) Der Kanton fördert die Bestrebungen des Heimatschutzes und der Denkmalpflege.

(2) Er hat das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, zu erhalten«.

In der Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968⁸⁾ befindet sich ein Abschnitt: »Öffentliche Aufgaben«, wo es in Art. 31 heißt:

»(1) Kanton und Gemeinden haben das erhaltenswerte Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schützen.

(2) Sie fördern die Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes, des Kulturgüterschutzes und der Denkmalpflege.

(3) Sie treffen und fördern insbesondere Maßnahmen zur Reinerhaltung der Gewässer und der Luft, zur Erhaltung der Wälder sowie zum Schutze der Berg-, Tier- und Pflanzenwelt«.

Diese kantonalen Bestimmungen wurden durch Art. 24 *septies* der Bundesverfassung teilweise überlagert. Die durch die kantonalen Verfassungen geschaffenen Pflichten bestehen nur noch, soweit die Kantone zur Regelung zuständig bleiben.

III. Das Recht auf eine gesunde Umwelt

Der weitere Schritt von einer Verpflichtung des Staates, hier: des Bundes, zu gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen zu einem Individualrecht auf solche Maßnahmen wird in der Schweiz diskutiert. Gewisse zaghafte Ansätze finden sich bereits in Überlegungen zur Revision einzelner Kantonsverfassungen, so wenn in der geplanten Verfassung für das wiedervereinigte Basel ein Grundrecht aufgenommen wurde, das die Verpflichtung des Staates schuf, den Schutz der Persönlichkeit, des menschlichen Lebens und der Gesundheit zu gewährleisten. Ähnliches wurde im Rahmen eines Gutachtens zur Frage der Totalrevision der Kantonsverfassung von St. Gallen vorgeschlagen⁹⁾.

Weitaus wichtiger sind jedoch Stellungnahmen im Rahmen der gegenwärtig laufenden Bemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung. Die vom Schweizerischen Bundesrat im Jahre 1967 bestellte Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung hat einen Fragebogen ausgearbeitet, der den Kantonen, den Universitäten, den poli-

⁸⁾ *Ibid.* Nr. 131. 216.1.

⁹⁾ Schmid, in: Der Kanton St. Gallen heute und morgen Nr. 1. Totalrevision der Kantonsverfassung?, Drei Gutachten (1972), S. 65.

tischen Parteien und verschiedenen Verbänden zur Stellungnahme unterbreitet wurde. In den Antworten auf diesen Fragebogen¹⁰⁾ finden sich wesentliche Anregungen für die Aufnahme eines Rechts auf eine gesunde Umwelt in der Verfassung. Zwei Ausgangspunkte sind für das Recht auf eine gesunde Umwelt denkbar: einmal das Sozialstaatsprinzip, aus dem soziale Grundrechte entwickelt werden können, zum anderen der Schutz der Würde des Menschen. Die Frage der sozialen Grundrechte ist in der Schweiz nicht nur im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung, dort jedoch auch sehr stark diskutiert worden¹¹⁾. Hier stehen im Vordergrund des Interesses das Recht auf Arbeit, das Recht auf Bildung, das Recht auf Wohnung, ferner das Recht auf Freizeit und Erholung sowie, und letzteres kommt dem Gedanken des Rechts auf eine gesunde Umwelt vielleicht am nächsten, das Recht auf Schutz der Gesundheit. Soweit dies in der Debatte konkretisiert wird, ist jedoch eher von dem Recht auf einen Ausbau der Krankenversorgung zu erschwinglichen Preisen die Rede¹²⁾.

Der wesentliche und vielbeachtete Vorschlag zur Einführung eines Rechts auf eine gesunde Umwelt¹³⁾, der von einer Arbeitsgruppe der Universität Zürich stammt, wählt den anderen Ausgangspunkt, den Schutz der Würde und der Persönlichkeit des Menschen. Hier wird eine geschlossene Konzeption des Schutzes des Menschen und seiner natürlichen Umwelt zur Verankerung in der Verfassung postuliert. Um diese Konzeption zu verdeutlichen, ist es notwendig, den gesamten Vorschlag, nicht nur die Bestimmung über das Recht auf Umweltschutz im Wortlaut anzuführen:

»Art. 1. Die Würde, die Freiheit und die Unversehrtheit der menschlichen Person sind unantastbar.

Art. 2. Jeder Mensch hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, unter Vorbehalt der Rechte anderer, der verfassungsmäßigen Ordnung und der Sittlichkeit.

Jeder Mensch hat das Recht auf Leben, auf körperliche, geistige und seelische Unversehrtheit. Dieses Recht ist so umfassend, als es mit den zum Schutze der Gesundheit nötigen Maßnahmen, der verfassungsmäßigen Ordnung und der Sittlichkeit zu vereinbaren ist.

¹⁰⁾ Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe, 4 Bde. (Bern 1969/70).

¹¹⁾ E. Grisel, Les droits sociaux, Zeitschrift für schweizerisches Recht Bd. 92 (1973 II), S. 1—153; J. P. Müller, Soziale Grundrechte in der Verfassung?, *ibid.*, S. 687—964; Benz, Die Kodifikation der Sozialrechte (Zürich 1973).

¹²⁾ Vgl. Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, a.a.O. Bd. 1, S. 99 (Bern), Bd. 2, S. 226.

¹³⁾ *Ibid.* Bd. 3, S. 132 ff.

Art. 3. Das geistig-seelische und körperliche Wohl des Menschen geht den wirtschaftlichen, technischen und wissenschaftlichen Interessen vor.

Jeder Mensch ist gegen Eingriffe, die nicht im Dienste der Menschlichkeit stehen und nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis zu verantworten sind, sowie gegen geistig-psychologische Manipulationen geschützt. Insbesondere dürfen die Erbsubstanz und das Wesen eines gesunden Menschen nicht künstlich verändert werden.

Art. 4. Bei Unglücksfällen, Notständen und Naturkatastrophen besteht eine allgemeine Verpflichtung zur gegenseitigen Hilfeleistung.

Art. 5. Der Bund gewährleistet das Recht des Menschen auf eine natürliche Umwelt und schützt ihn vor den Gefahren der Technik. Dieses Recht und dieser Schutz sind so umfassend, als es mit den lebenswichtigen Bedürfnissen der Gemeinschaft zu vereinbaren ist. Jeder Mensch hat insbesondere ein Recht auf Ruhe, auf reine Luft, auf gesundes Wasser und auf Schutz vor schädlichen, lästigen oder gefährlichen Einwirkungen.

Art. 6. Der Bund sorgt durch den Erlaß von gesetzlichen Vorschriften und durch deren Vollzug gemeinsam mit den Kantonen und regionalen Zweckverbänden wie auch in seiner Verwaltungstätigkeit dafür, daß die unausweichlichen Eingriffe in die Natur und die unvermeidlichen schädlichen, lästigen oder gefährlichen Einwirkungen der Technik, wie namentlich Lärm und Luftverunreinigung, auf ein Mindestmaß herabgesetzt werden. Der Inhalt jeder Art von Erlassen ist dahin auszugestalten, daß daraus erwachsende Eingriffe in die Natur der genannten Art nach Möglichkeit unterbleiben oder auf ein Mindestmaß herabgesetzt werden.

Art. 7. Der Bund erläßt gesetzliche Vorschriften über den Schutz vor den Gefahren ionisierender Strahlen.

Art. 8. Der Bund erläßt gesetzliche Vorschriften für die Gesunderhaltung der ober- und unterirdischen Gewässer.

Der Vollzug verbleibt unter Aufsicht des Bundes den Kantonen.

Hat ein Kanton die notwendigen Anordnungen nicht rechtzeitig getroffen, so trifft der Bundesrat vorläufig die erforderlichen Maßnahmen anstelle des Kantons unter Anzeige an die Bundesversammlung.

Art. 9. Die natürliche Umwelt des Menschen in ihrer Gestalt und Substanz zu schützen obliegt unter der Aufsicht des Bundes den Kantonen und regionalen Zweckverbänden.

Hat ein Kanton die notwendigen Anordnungen nicht rechtzeitig getroffen, so trifft der Bundesrat vorläufig die erforderlichen Maßnahmen anstelle des Kantons unter Anzeige an die Bundesversammlung.

Der Bund hat in Erfüllung seiner Aufgaben Natur und Landschaft zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

Er erläßt gesetzliche Vorschriften für die Erhaltung eines gesunden biologischen Gleichgewichtes der Natur, indem er sie vor schädlichen biologischen, chemischen und physikalischen Eingriffen schützt.

Er erläßt gesetzliche Vorschriften zum Schutz der Tiere, des Waldes und der Pflanzen sowie über die Ausübung der Fischerei und Jagd.

Er unterstützt Bestrebungen des Natur- und Landschaftsschutzes durch Beiträge und kann Naturreservate vertraglich oder auf dem Wege der Enteignung erwerben und sichern.

Art. 10. Zur Erhaltung der natürlichen Umwelt des Menschen wird ein eidgenössischer Anwalt der Natur eingesetzt.

Er wird von der Bundesversammlung auf die Dauer von vier Jahren jeweils gleichzeitig mit dem Bundesrat gewählt. Der Anwalt der Natur darf keine andere Beamtung, sei es im Dienste der Eidgenossenschaft, sei es in einem Kanton, bekleiden, noch irgendeinen andern Beruf oder ein Gewerbe ausüben.

Er ist von den Verwaltungsbehörden unabhängig. Er überwacht die gesamte Verwaltungstätigkeit darauf hin, daß sie die natürliche Umwelt des Menschen gewährleistet. Er ist Anzeiginstanz und Beschwerdeführer in Fällen, in denen diese Umwelt gestört worden ist. Er ist vor dem Erlaß eines jeden Bundesgesetzes und einer jeden -verordnung zu vernehmen. Er ist der Bundesversammlung rechenschaftspflichtig. Im übrigen werden seine Aufgaben durch ein Bundesgesetz festgelegt.

Art. 11. Jedermann ist verpflichtet, die natürliche Umwelt des Menschen zu schonen und schädliche oder lästige Einwirkungen, wie namentlich Lärm, Luftverunreinigung und Gewässerverschmutzung, zu unterlassen. Die hier verurkundeten Rechte zu wahren, ist oberstes Gebot für alle Behörden«.

Hier findet sich ein breites Spektrum von verfassungsrechtlichen Mitteln zum Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt. Einmal das klassische Freiheitsrecht in Art. 1 und 2. Dann in Art. 3 ein Programmsatz oder eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung über Prioritäten, die wohl ein Maßstab für das Handeln des Bundes und der Kantone sein kann, aber isoliert der Verwirklichung nicht fähig ist. Dem schließt sich in Art. 5 an das Recht des Menschen auf eine natürliche Umwelt, das weiter spezifiziert wird, eine Ausformung des verfassungsrechtlichen *status positivus*. Sodann wird das Ganze durch Kompetenzvorschriften untermauert. Hier wird auch das Mittel der Verpflichtung des Bundes zur Gesetzgebung gebraucht. Schließlich wird die skandinavische Erfindung des Ombudsmann in der Form des eidgenössischen Anwalts der Natur eingeführt. In Art. 11 ist zum Schluß auch noch der Umweltschutz durch privates Handeln oder Unterlassen angesprochen.

Was hier besonders interessiert, ist die Frage der Tragweite des Art. 5. Hierzu wird in der Begründung ausgeführt¹⁴⁾:

»Absatz 1: 1. Der Lebensraum des Menschen, der Tiere und der Pflanzen ist in seinen natürlichen Grundlagen bedroht. Diese Bedrohung wird verursacht

¹⁴⁾ A.a.O., S. 143 f.

durch eine Technik, die eigengesetzlich wird. Von ihr gehen schädliche und lästige Einwirkungen auf den Menschen selber wie auf seine natürliche Umwelt aus. Deshalb soll der Mensch in seinem Recht auf eine natürliche Umwelt vermehrt geschützt werden. Dies soll durch die verfassungsmäßige Gewährleistung dieses Rechts geschehen, und zwar so, daß schädliche oder lästige Auswirkungen auf den Menschen wie auch Schädigungen der Natur (welche indirekt wieder den Menschen treffen) unterbleiben oder gegen sie eingeschritten wird.

2. Dem Bund soll die Aufgabe zufallen, die natürliche Umwelt des Menschen im Rahmen der Rechtsordnung als ein verfassungsmäßiges Recht zu garantieren, wobei es allerdings dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben muß, dieses Recht ausführlicher zu umschreiben.

3. Da das Recht auf eine natürliche Umwelt des Menschen der gesetzlichen Ausführung bedarf, soll es so umfassend sein, als dies mit den lebenswichtigen Bedürfnissen der Gemeinschaft zu verantworten ist. Aber es kann nur in dem Umfang gewährleistet werden, als es in einer technischen Zivilisation möglich und zumutbar ist. Der technische Fortschritt soll — soweit er begründet ist — nicht gehemmt werden; unsere Absicht ist, zu verhindern, daß die natürliche Umwelt des Menschen als Objekt des Fortschritts mißbraucht wird.

Absatz 2: 1. Diese Formulierung ist eine nähere Umschreibung des Rechts des Menschen auf eine natürliche Umwelt. Sie nennt die wichtigsten Gebiete, auf welchen dem Menschen und mit ihm auch seiner Umwelt heute Einwirkungen durch die Technik drohen. Deshalb kann eine Aufzählung der Rechte, die dem Menschen Schutz gewähren, nicht abschließend sein.

2. Die gewährleisteten Rechte sind institutionelle Garantien, d. h. es werden öffentlich-rechtliche Einrichtungen durch den Staat geschützt. Durch ihre Gewährleistung soll zur Verhütung von Belästigungen und Schädigungen des Menschen und seiner Umwelt vor Gefahren der Technik beigetragen werden, einerseits indem sie objektive Leitgrundsätze für alles staatliche Handeln schaffen, andererseits indem sie dem Einzelnen ein Recht auf staatsrechtlichen Rekurs gewähren«.

Mit dieser Begründung ist die Arbeitsgruppe mitten im Dilemma des Rechts auf eine gesunde Umwelt. Einerseits wird anerkannt, daß dieses Recht der näheren Ausformung durch den Gesetzgeber bedürfe, daß es nur im Rahmen der technischen Möglichkeiten gewährt werden könne. Dies bedeutet aber doch wohl, daß die unmittelbare gerichtliche Durchsetzung eines solchen Rechts, die sich nicht auf eine konkretisierende Gesetzgebung stützen kann, Schwierigkeiten begegnet, wenn nicht gar unmöglich ist. Diese Konsequenz wollen aber die Verfasser offensichtlich nicht ziehen, da sie ausdrücklich die Möglichkeit des staatsrechtlichen Rekurses, d. h. eines Rechtsmittels ins Auge fassen, das in etwa der Verfassungsbeschwerde nach dem Grundgesetz vergleichbar ist. Dies wird auch aus späteren Ausführungen im Rah-

men der Begründung deutlich¹⁵⁾. Wie die Gerichte allerdings die ihnen hier zugemutete Aufgabe wahrnehmen sollen, darüber wird nichts Näheres gesagt. Immerhin ist interessant, daß hier bewußt nicht allein auf einen gerichtlichen Rechtsschutz zur Verwirklichung des Rechts auf eine natürliche Umwelt abgestellt wird. Neben den Gerichtsschutz und vielleicht sogar über ihn soll die Tätigkeit des eidgenössischen Anwalts der Natur treten. Dieser hätte im wesentlichen gutachtliche oder Untersuchungsfunktionen, könnte mit seinen Vorschlägen und Stellungnahmen also auch außerhalb des rechtlich Erzwingbaren tätig werden. Daneben hätte er aber auch die Befugnis zur Einleitung von Gerichtsverfahren.

Ausdrücklich unterstützt worden ist der Vorschlag der Universität Zürich durch die Universität Freiburg (Schweiz)¹⁶⁾. Im übrigen gelten für diesen Vorschlag wohl sinngemäß auch die Einwände, die verschiedentlich gegen die Einfügung sozialer Grundrechte in die Verfassung erhoben wurden. Solche Grundrechte, so heißt es, bedürften der Konkretisierung durch den einfachen Gesetzgeber. Soziale Rechte könnten darum nur als Rechtsansprüche des einfachen Gesetzesrechts ausgestaltet werden, in der Verfassung hätten sie keinen Platz¹⁷⁾. Daneben wurden grundsätzlichere Bedenken hinsichtlich der im Grunde freiheitsbeschränkenden Wirkung solcher sozialer Grundrechte erhoben¹⁸⁾. Nach dem gegenwärtigen Stand der Debatte scheint es, als ob der Vorschlag der Universität Zürich nicht in den Entwurf einer revidierten Bundesverfassung aufgenommen werden würde¹⁹⁾.

Der Vorschlag war auch bereits der Kommission bekannt, die vom schweizerischen Bundesrat mit der Ausarbeitung des bereits zitierten Art. 24 *septies* über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt beauftragt war. Die Kommission hat sich schließlich nicht zur Ausgestaltung des Umweltschutzartikels im Sinne eines Grundrechts entschließen können, jedoch war die Gestaltung des Artikels als Verpflichtung des Bundes zum Ergreifen umweltschützender Maßnahmen eine Folge dieser Grundrechtsde-

¹⁵⁾ A.a.O., S. 152.

¹⁶⁾ *Ibid.* Bd. 3, S. 271. Eine Kommission des Kantons Uri entwickelt aus dem Gedanken der Menschenwürde ein Grundrecht auf die Sicherung der elementaren Existenz, *ibid.* Bd. 1, S. 188.

¹⁷⁾ *Ibid.* Bd. 1, S. 99 (Kanton Bern); S. 286 (Kanton Glarus); S. 324 (Kanton Zug, mit gewissen Modifikationen); S. 448 (Kanton Freiburg); S. 472 (Kanton Solothurn); S. 577 (Kanton Basel-Landschaft); S. 719 f. (Kanton St. Gallen); S. 778 (Kanton Graubünden); S. 794 (Kanton Aargau); S. 898 f. (Kanton Waadt); Bd. 2, S. 12 (Freisinnig-demokratische Partei); S. 91 (Konservativ-christlichsoziale Volkspartei); Bd. 3, S. 404 f. (Universität Basel).

¹⁸⁾ *Ibid.* Bd. 1, S. 325 (Kanton Zug); S. 641 (Kanton Appenzell-Innerrhoden); Bd. 3, S. 16 (ETH); Bd. 4, S. 58 f. (Vorort des schweizerischen Industrie- und Handelsvereins).

¹⁹⁾ Vgl. NZZ vom 8. 9. 1973, S. 25; 9. 9. 1973, S. 37.

batte. Ohne diese Anregungen wäre möglicherweise auch der Umweltschutzartikel wiederum als reine Ermächtigungsnorm formuliert worden. Die Botschaft des Bundesrats an die eidgenössischen Räte, die das Projekt des Art. 24 *septies* dem Parlament vorlegt, führt die Gründe an, die ausschlaggebend dafür waren, daß nicht die Form eines Grundrechtsartikels gewählt wurde²⁰⁾:

»Die Aufnahme eines Rechts des Menschen auf eine positive Leistung des Staates wäre . . . ein Novum für das schweizerische Verfassungsrecht. Ein solches Recht könnte nur sehr summarisch umschrieben werden²¹⁾. Die Verwaltungsbehörden und Gerichte könnten es nicht direkt, sondern nur gestützt auf die Ausführungsgesetze verwirklichen. Die verfassungsmäßige Garantie würde lediglich ein Gesetzgebungsprogramm darstellen, und nur durch die Gesetzgebung könnten die Rechtsverhältnisse zwischen den Privaten ausreichend geregelt werden. Der vorgeschlagene, den Bundesgesetzgeber verpflichtende Kompetenzartikel enthält im Grunde genommen nichts anderes, aber er ist in eine Form gekleidet, die der Konzeption unserer Verfassung besser entspricht«.

Wenn zunächst die Schaffung eines Grundrechts auf eine gesunde Umwelt als ein Novum in der schweizerischen Verfassungsgeschichte dargestellt wird, so ist dahinter deutlich ein politisches Bedenken zu erkennen. Selbst wenn das Parlament bereit wäre, einen solchen Neuerungsschritt zu tun, so wäre dieser wohl kaum in dem notwendigen Referendum durchzusetzen gewesen. Die Abneigung großer Teile des Schweizer Volkes gegen soziale Grundrechte hat sich nach Annahme des Umweltschutzartikels in zwei Volksabstimmungen, in denen es um das Recht auf Bildung und das Recht auf Wohnung ging, deutlich gezeigt. Die rechtliche Schwierigkeit eines solchen Grundrechts, nämlich die Notwendigkeit der Konkretisierung durch den Gesetzgeber, wurde bereits erwähnt. Die Frage der Rechtsverhältnisse zwischen Privaten war an sich in dem Vorschlag der Universität Zürich in Art. 11 berücksichtigt und auch recht überzeugend gelöst. Die Behauptung, daß der vorgeschlagene und schließlich angenommene Art. 24 *septies* nichts anderes enthalte als eine grundrechtliche Bestimmung, ist doch wohl ein gewisser Widerspruch zu den vorangegangenen Ausführungen, dem man die Bezeichnung »Verschleierung« nicht ganz ersparen kann.

²⁰⁾ BBl. 1970 I, S. 778. Vgl. auch Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat Bd. 80 (1970), S. 580.

²¹⁾ Vgl. auch Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat Bd. 80 (1970), S. 589.

B. USA

Mit der wachsenden Bedeutung des Umweltschutzes verstärken sich auch die Tendenzen zu seiner verfassungsrechtlichen Absicherung. Hierbei bieten sich mehrere Wege an. Die Skala reicht von der Bereitstellung der einschlägigen Legislativkompetenzen über die objektiv rechtliche Verpflichtung der staatlichen Organe und auch der Privaten zur Erhaltung einer gesunden Umwelt bis hin zur Statuierung eines entsprechenden vor Gericht durchsetzbaren Individualrechts. Neuere Überlegungen zur Verfassungsänderung bzw. -revision auf Bundes- bzw. Staatenebene belegen diesen Trend deutlich. Während unter II. die »individualrechtliche Lösung« dargestellt wird, sollen im folgenden (I.) zunächst die Versuche skizziert werden, die von einer verfassungsrechtlichen Berücksichtigung des Umweltschutzes unterhalb der grundrechtlichen Stufe ausgehen.

I. Kompetenzbestimmungen; public policy; public trust

1. Bundesebene

Eine besondere Kompetenzbestimmung zum Tätigwerden der Bundesorgane auf dem Gebiet des Umweltschutzes weist die US-Verfassung nicht auf. Die große Zahl umweltschützender einfacher Gesetzgebungsakte²²⁾ wird — ohne daß dies in der Diskussion angezweifelt wurde — auf die dem Bund in wirtschaftlichen Angelegenheiten gewährten Zuständigkeiten gestützt, vor allem auf seine Kompetenz zur Regelung des Handels zwischen den einzelnen Bundesstaaten, Art. 1 § 8 US-Verfassung²³⁾. Dieser Ermächtigung steht keine entsprechende verfassungsrechtliche Verpflichtung gegenüber²⁴⁾, es sei denn, man folgt einer in der juristischen Literatur zunehmend

²²⁾ Zu nennen sind hier vor allem der National Environmental Policy Act von 1969, 42 U.S.C.A. §§ 4321 ff. (1970); Air Quality Act von 1967, U.S.C. §§ 1857 ff. (Supp. V, 1965—69); Environmental Quality Improvement Act von 1970, 42 U.S.C. §§ 4371 ff. (Supp. 1972); Water and Environmental Quality Improvement Act von 1970, 33 U.S.C.A. §§ 1151 ff.

²³⁾ Art. I sec. 8 § 3: "The Congress shall have the power... 3. To regulate commerce... among the several States"; vgl. hierzu Müller-Stahel, Der Schutz der Umwelt durch die Verfassung in den USA, Rechtslage und Entwicklungstendenzen, Schweizerische Juristenzeitung 1971, S. 153 ff. (155); auch Note: Towards a Constitutionally Protected Environment, Virginia Law Review Bd. 56 (1970), S. 458 ff. (486).

²⁴⁾ Der Notwendigkeit der Aktivität auf diesem Gebiet ist sich der Bund dennoch bewußt, auch wenn von seiner Seite stets auf die zentrale Rolle der Länder hingewiesen

vertretenen Auffassung, wonach das Recht des Einzelnen auf gesunde Umwelt schon heute verbürgt, weil verschiedenen Grundrechtsbestimmungen immanent sei. Hierüber ist jedoch erst unten zu handeln.

2. Staatenebene

Für die Verfassungen der Einzelstaaten stellt sich die Frage der notwendigen gesetzgeberischen Ermächtigung nicht. Anders als die Bundesverfassung, die Ermächtigungen ausspricht, enthalten die Staatenverfassungen lediglich Begrenzungen für die legislative Tätigkeit. Der Umwelterhaltung dienende Verfassungsbestimmungen der Einzelstaaten haben daher den Zweck, mehr als bloße Rechtsgrundlage umweltschützender Aktionen zu sein²⁵).

In mehreren Staatenverfassungen ist die Erhaltung und der Schutz der Umwelt — teilweise beschränkt auf bestimmte Gebiete — zur *policy of the State* erklärt worden:

New York²⁶) (Art. XIV § 1): "The lands of the state, now owned or hereafter acquired, constituting the forest preserve as now fixed by law, shall be forever kept as wild forest lands . . .".

§ 3: "Forest and wild life conservation are hereby declared to be policies of the state. For the purpose of carrying out such policies the legislature may appropriate moneys for the acquisition by the state of land . . . for the practice of forest or wild life conservation" . . .

§ 4: "The policy of the State shall be to conserve and to protect its natural resources and scenic beauty and encourage the development and improvement of its agricultural lands for the production of food and other agricultural products. The legislature, in implementing this policy, shall include adequate provision for the abatement of air and water pollution and of excessive and un-

wird; vgl. etwa Nixon, National Resources and the Environment, in: Vital Speeches Bd. 39, S. 324 f.: "...because there are no local or State boundaries to the problems of our environment, the Federal Government must play an active, positive role. We can and will set standards. We can and will exercise leadership. We are providing necessary funding support. And we will provide encouragement and incentive for others to help with the job. But Washington must not displace State and local initiative. We shall expect the State and local governments — along with the private section — to play the central role in this field".

²⁵) Vgl. Howard, State Constitutions and the Environment, Virginia Law Review Bd. 58 (1972), S. 193 ff. (201); Kauper, The State Constitution: Its Nature and Purpose, in: Con-Con, Issues for the Illinois Constitutional Convention (1970), S. 3 ff. (13). Die eigentliche Bedeutung solcher Vorschriften liegt in der Aufstellung oder in der Beseitigung verfassungsrechtlicher Schranken für die gesetzgeberische Tätigkeit.

²⁶) § 4 eingefügt 1969, in Kraft seit 1. 1. 1970.

necessary noise, the protection of agricultural lands, wetlands and shorelines, and the development and regulation of water resources. The legislature shall further provide for the acquisition of lands and waters, including improvements thereon and any interest therein, outside the forest preserve counties, and the dedication of properties so acquired or now owned, which because of their natural beauty, wilderness character, or geological, ecological or historical significance, shall be preserved and administered for the use and enjoyment of the people. Properties so dedicated shall constitute the state nature and historical preserve and they shall not be taken or otherwise disposed of except by law enacted by two successive regular sessions of the legislature”.

§ 5: “A violation of any of the provisions of this article may be restraint at the suit of the people or, with the consent of the supreme court in appellate division, on notice to the attorney-general at the suit of any citizen”.

Florida ²⁷⁾ (Art. II § 7): “It shall be the policy of the state to conserve and protect its natural resources and scenic beauty. Adequate provision shall be made by law for the abatement of air and water pollution and of excessive and unnecessary noise”.

Illinois ²⁸⁾ (Art. XI § 1): “The public policy of the State and the duty of each person is to provide and maintain a healthful environment for the benefit of this and future generations. The General Assembly shall provide by law for the implementation and enforcement of this public policy”.

Diese Formulierung ist das Ergebnis sehr intensiver Überlegungen ²⁹⁾. Man wollte mit dem Begriff *person* dieser Bestimmung eine möglichst weitreichende Anwendung sichern; mit *person* sind daher natürliche und juristische Personen gemeint. Anders als in den Parallelbestimmungen anderer Staatsverfassungen vermied man bewusst Adjektive wie *pleasant*, *aesthetic*, *pure* oder *clean*, da man diese Begriffe für nicht justitiabel hielt. Zum Begriff *des healthful environment* führte das zuständige Committee aus:

“The word ‘healthful’ is meant to describe that quality of physical environment which a reasonable man would select for himself were a free choice available . . . The word ‘environment’ means the aggregate of all conditions affecting the existence, growth, and welfare of organisms” ³⁰⁾.

Michigan ³¹⁾ (Art. IV § 52): “The conservation and development of the natural resources of the state are hereby declared to be of paramount public concern in the interest of the health, safety and general welfare of the people.

²⁷⁾ Revidierte Verfassung vom 5. 11. 1968, in Kraft seit 7. 1. 1969.

²⁸⁾ Verfassung von 1970, in Kraft seit 1. 7. 1971.

²⁹⁾ Zum folgenden vgl. Leahy, *Individual Legal Remedies Against Pollution in Illinois*, *Loyola University Law Journal* Bd. 3 (1972), S. 1 ff. (4).

³⁰⁾ Zitiert nach Leahy, a.a.O.

³¹⁾ Verfassung von 1963, in Kraft seit 1. 1. 1964.

The legislature shall provide for the protection of the air, water and other natural resources of the state from pollution, impairment and destruction”.

Virginia ³²⁾ (Art. XI §§ 1—2): “To the end that the people has clean air, pure water, and the use and enjoyment for recreation of adequate public lands, waters, and other natural resources, it shall be the policy of the Commonwealth to conserve, develop, and utilize its natural resources, its public lands, and its historical sites and buildings. Further, it shall be the Commonwealth’s policy to protect its atmosphere, lands, and waters from pollution, impairment, or destruction, for the benefit, enjoyment, and general welfare of the people of the Commonwealth.

In the furtherance of such policy, the General Assembly may undertake the conservation, development, or utilization of lands or natural resources of the Commonwealth, the acquisition and protection of historical sites and buildings, and the protection of its atmosphere, lands, and waters from pollution, impairment, or destruction, by agencies of the Commonwealth or by the creation of public authorities, or by leases or other contracts with agencies of the United States, with other states, with units of government in the Commonwealth, or with private persons or corporations. Notwithstanding the time limitations of the provisions of Article X, Section 7, of this Constitution, the Commonwealth may participate for any period of years in the cost of projects which shall be the subject of a joint undertaking between the Commonwealth and any agency of the United States or of other states”.

Rhode Island ³³⁾ (Art. I § 17): “The people shall continue to enjoy and freely exercise all the rights of fishery, and the privileges of the shore, to which they have been heretofore entitled under the charter and usages of this state; and they shall be secure in their rights to the use and enjoyment of the natural resources of the state with due regard for preservation of their values; and it shall be the duty of the general assembly to provide for the conservation of the air, land, water, plant, animal, mineral and other natural resources of the state, and to adopt all means necessary and proper by law to protect the natural environment of the people of the state by providing adequate resource planning for the control and regulation of the use of the natural resources of the state and for the preservation, regeneration and restauration of the natural environment of the state”.

In Maryland scheiterte im Jahr 1968 der Versuch, eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Berücksichtigung des Umweltschutzes zu statuieren, als der von der Maryland Constitutional Convention (1967/68) erarbeitete Ver-

³²⁾ Revidierte Verfassung von 1970, in Kraft seit 1. 7. 1971. — Art. XI wurde aufgenommen “in recognition of the growing awareness that among the fundamental problems which will confront the Commonwealth in coming years will be those of environment”; so der Bericht der Commission on Constitutional Revision, zitiert nach *Howard*, a.a.O. (Anm. 25), S. 205 f.

³³⁾ § 17 eingefügt am 3. 11. 1970.

fassungsentwurf der Ablehnung verfiel. Die vorgeschlagene Bestimmung hatte gelautet:

“The General Assembly shall provide by law for the conservation and enhancement, improvement, and protection of the natural environment, natural resources and natural beauty of the state”³⁴).

Die Bedeutung solcher die staatlichen Organe, vor allem den Gesetzgeber in Pflicht nehmenden Verfassungsvorschriften hat in der Literatur eine sehr unterschiedliche Beurteilung erfahren. Dem zitierten Art. XI (§§ 1 und 2) der Verfassung von Virginia etwa wird einerseits bescheinigt, daß er in zu allgemeinen Formulierungen gehalten sei und darum konkrete Auswirkungen z. B. auf die Wasserpolitik Virginias nicht haben könne³⁵). Andere Untersuchungen haben dies jedoch nicht bestätigt. Art. XI § 1, der anders als § 2 ausfüllender Gesetzgebung nicht bedarf, verpflichtet danach alle staatlichen Stellen unmittelbar, umweltrelevante Überlegungen in alle Planungen und Aktionen miteinzubeziehen³⁶). Nach der Entstehungsgeschichte besteht kein Zweifel, daß mit Art. XI § 1 an das englischer Rechts-tradition entstammende und im *common law* fortlebende Institut des *public trust* angeknüpft wurde, dessen Bedeutung in der Beschränkung staatlichen Handelns gegenüber den dem *ius publicum* zugehörigen Rechten liegt³⁷). Der Schutz der natürlichen Reichtümer etc. aber ist durch Art. XI § 1 zum Teil des *ius publicum* gemacht worden³⁸).

Inwieweit diese Verfassungsbestimmung (und ähnliche Vorschriften) Private zur klageweisen Durchsetzung dieses verfassungsrechtlichen Auftrags, der *public policy* ermächtigen, ist noch nicht abzusehen. Es ist jedoch

³⁴) Dazu National Municipal League, State Constitutional Convention Studies No. 3, Magnificent Failure, The Maryland Constitutional Convention of 1967—1968 (1970), S. 123. *Ibid.* auch der Hinweis, daß auf der Convention vergeblich der Versuch unternommen wurde, die strikte Formulierung *shall provide* in die abgeschwächtere des *may provide* umzuwandeln.

³⁵) Walker/Cox, Virginia Water Policy: The Imprecise Mandate, William and Mary Law Review Bd. 14 (1972), S. 312 ff. (313 und 324). Ähnlich auch die Überlegungen auf der Maryland Constitutional Convention, a.a.O. (Anm. 34).

³⁶) Howard, a.a.O. (Anm. 25), S. 211 ff.

³⁷) Howard, a.a.O., S. 218 ff.; Brion, Virginia Natural Resources Law and the New Virginia Wetlands Act, Washington and Lee Law Review Bd. 30 (1973), S. 19 ff. (29 ff.). Vgl. auch die Entscheidung des Supreme Court of Appeals in *Commonwealth v. Newport News*, 158 Va. 521 (546), 164 S. E. 689 (697) (1932): “The *ius publicum* and all rights of the people, which are by their nature inherent or inseparable incidents thereof, are incidents of the sovereignty of the State. Therefore by reason of the object and purposes for which it was ordained, the Constitution impliedly denies to the legislature the power to relinquish, surrender, or destroy, or substantially impair the *ius publicum*...”.

³⁸) Howard und Brion, a.a.O.

durchaus möglich, daß sich bei der ohnehin generell feststellbaren Tendenz, die Anforderungen an die Klagebefugnis Einzelner oder Interessengruppen herabzusetzen, der privaten Initiative gerade bei Berücksichtigung der *public trust*-Doktrin weite Perspektiven eröffnen³⁹⁾.

II. Das Recht auf gesunde Umwelt

1. Bund

a) Die geltende US-Verfassung garantiert kein — jedenfalls kein ausdrückliches — Recht auf gesunde Umwelt. Am 19. Januar 1970 wurde jedoch im Senat von Senator Nelson (Wisconsin) ein — inzwischen freilich nicht weiter verfolgter — Antrag auf Ergänzung der Verfassung eingebracht, der lautet: "Every person has the inalienable right to a decent environment. The United States and every State shall guarantee this right"⁴⁰⁾. In der Begründung seines Antrags führte Senator Nelson aus:

"... the tragedy is that the citizen has little clear, legal, or explicit constitutional avenue to protect the sensitivities and well-being of himself, his family, or his community from environmental assault ... This is because, in the development of our Anglo-Saxon common law, our protections have traditionally focused economic or personal injury, with the subordination of other damages that we are finding are just as much a threat to the quality of life. Although I believe we must explicitly establish environmental right and protection as a fundamental doctrine of our society, it is clear that any such right, and the terms of its protection, must be enumerated in statutes at the Federal and State level and further defined in the courts"⁴¹⁾.

b) In der Literatur hat es hingegen an Bemühungen nicht gefehlt, das Recht auf gesunde Umwelt aus bereits vorhandenen bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften zu entwickeln. Gestützt werden derartige Überlegun-

³⁹⁾ Zur Problematik vgl. ausführlich Howard, a.a.O., S. 224 ff.; ferner dazu Comment: Judicial Control of Administrative Inaction: Environmental Defense Fund, Inc. v. Ruckelshaus, Virginia Law Review Bd. 57 (1971), S. 676 ff.

⁴⁰⁾ S. J. Res. 169, 91st Congress, 2d Sess., Cong. Rec. Bd. 116 (1970), S. 83.

⁴¹⁾ Cong. Rec. Bd. 116 (1970), S. 81. Vgl. auch die Stellungnahme von Senator Proxmire (Wisconsin) *ibid.*, S. 83: "... if we had this provision in the Constitution, it would mean that citizens would have a solid constitutional base for protection against the destruction of the air they breathe, the water they drink, the sound pollution — all the things which are absent now".

gen⁴²⁾ außer auf die Präambel⁴³⁾ und das 9. Amendment⁴⁴⁾ vor allem auf die *due process*-Klauseln des 5. und 14. Amendment⁴⁵⁾. In der gerichtlichen Praxis hat sich diese These jedoch bisher nicht durchgesetzt⁴⁶⁾. Der US Supreme Court hat zu dieser Frage noch keine Stellung genommen. Die freilich in der Entscheidung *Griswold v. State of Connecticut*⁴⁷⁾ zum Ausdruck gekommene Einbeziehung von Interessen in den grundrechtlich geschützten Bereich könnte unter Umständen einen Ansatzpunkt für eine positive Haltung des Supreme Court in dieser Frage darstellen.

2. Staaten

Anders als auf Bundesebene ist das Recht auf gesunde Umwelt bereits verschiedentlich in Staatenverfassungen verankert worden.

In Pennsylvania⁴⁸⁾ wurde dem Art. I folgender § 27 hinzugefügt:

“The people have a right to clean air, pure water, and to the preservation of the natural, scenic, historic and esthetic values of the environment. Pennsylvania’s public natural resources are the common property of all the people, including generations yet to come. As trustee of these resources, the Commonwealth shall conserve and maintain them for the benefit of all the people”.

⁴²⁾ Roberts, *The Right to a Decent Environment; E=MC²: Environment Equals Man Times Courts Redoubling their Efforts*, Cornell Law Review Bd. 55 (1969/70), S. 674 ff.; Fernandez, *Due Process and Pollution: The Right to a Remedy*, Villanova Law Review Bd. 16 (1971), S. 789 ff.

⁴³⁾ “We the people of the United States, in order to ... promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity ...”.

⁴⁴⁾ “The enumeration in the Constitution of certain rights shall not be construed to deny or disparage others retained by the people”. Vgl. dazu auch Ringold, *The History of the Enactment of the Ninth Amendment and its Recent Development*, Tulsa Law Journal Bd. 8 (1972), S. 1 ff. (53); sowie Rhoades/Patula, *The Ninth Amendment: A Survey of Theory and Practice in the Federal Courts since Griswold v. Connecticut*, Denver Law Journal Bd. 50 (1973), S. 153 ff. (169 f.).

⁴⁵⁾ 5. Amendment: „No person shall be ... compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law ...”. 14. Amendment: “... nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law ...”.

⁴⁶⁾ Howard, a.a.O. (Anm. 25), S. 195, mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung.

⁴⁷⁾ 381 U.S. 479 (1965).

⁴⁸⁾ Projektiert war der Wortlaut zunächst anders: “The people have a right to clean air, pure water, and to the preservation of the natural scenic, historic and esthetic values of the environment. Pennsylvania’s natural resources, including the air, waters, fish, wildlife, and the public lands and property of the Commonwealth, are the common property of all the people, including generations yet to come. As trustee of these resources, the Commonwealth shall preserve and maintain them for the benefit of all the people”; zitiert nach Roberts, a.a.O. (Anm. 42), S. 687.

In Illinois trat neben die Bestimmung, die den Umweltschutz zur *public policy* erklärt⁴⁹⁾, folgende Vorschrift (Art. XI § 2):

“Each person has the right to a healthful environment. Each person may enforce this right against any party, governmental or private, through appropriate legal proceedings subject to reasonable limitation and regulation as the General Assembly may provide by law”⁵⁰⁾.

Senat und Repräsentantenhaus von Massachusetts haben 1971 die Einführung folgender — den bisherigen Amendment Art. XLIX ersetzenden — Bestimmung beschlossen, die vor ihrem Inkrafttreten jedoch noch der Bestätigung des Volkes bedarf:

“The people shall have the right to clean air and water, freedom from excessive and unnecessary noise, and the natural, scenic, historic, and esthetic qualities of their environment; and the protection of the people in their right to the conservation, development and utilization of the agricultural, mineral, forest, water, air and other natural resources is hereby declared to be a public purpose”.

§ 2: “The General Court shall have the power to enact legislation necessary or expedient to protect such rights”⁵¹⁾.

Schließlich sei nochmals auf folgenden Passus in Art. I § 17 der Verfassung von Rhode Island hingewiesen: “The people . . . shall be secure in their rights to the use and enjoyment of the natural resources of the state with due regard for the preservation of their values . . .”⁵²⁾. Der Versuch, auch in Art. XI § 1 der Verfassung von Virginia⁵³⁾ eine Formulierung des Inhalts aufzunehmen: “The people have a right to clean air and water and to the use and enjoyment for recreation of adequate public lands, waters and other natural resources”, mißlang jedoch⁵⁴⁾.

Welche Gründe im einzelnen für die Statuierung eines Rechts auf gesunde Umwelt in den genannten Staatenverfassungen ausschlaggebend waren, läßt sich an Hand des vorhandenen Materials generell nicht sagen. Für Illinois aber ist z. B. belegt, daß die ohnehin populäre Forderung in der Constitu-

⁴⁹⁾ Dazu vgl. oben bei Anm. 28.

⁵⁰⁾ Der zweite Satz der Bestimmung ist anders als die übrigen Teile der Bestimmung (1. 7. 1971) erst am 1. 1. 1972 in Kraft getreten. Diese Verschiebung des Inkrafttretens sollte der Legislative und Judikative Zeit geben, sich auf die neue Situation umzustellen; vgl. Leahy, a.a.O. (Anm. 29), S. 2.

⁵¹⁾ Entsprechende Verfassungsänderungen sollen in Arizona und Hawaii erwogen werden; vgl. Müller-Stahel, a.a.O. (Anm. 23), S. 154.

⁵²⁾ Siehe oben bei Anm. 28. — Hervorhebung vom Verf.

⁵³⁾ Siehe oben bei Anm. 32.

⁵⁴⁾ Zitiert nach Howard, a.a.O. (Anm. 25), S. 207. Die Gründe, weshalb dieser Vorschlag der Ablehnung verfiel, sind nicht bekannt.

tional Convention neuen Auftrieb erhielt, als die gesetzgebende Körperschaft während dieser Verhandlungen nur gegen sehr starken Widerstand den Environmental Protection Act (1970) erließ, der auf einfach gesetzlicher Grundlage dem Einzelnen ein klagbares Recht auf Schutz der Umwelt einräumte; man wollte die Möglichkeit, dieses Recht auf einfachem Gesetzesweg wieder zu entziehen, ausschalten⁵⁵⁾.

3. Die Bedeutung eines Rechts auf gesunde Umwelt

Während sich bereits aus der Formulierung von Art. XI § 2 der Verfassung von Illinois die Klagebefugnis des Einzelnen ergibt⁵⁶⁾, läßt der Wortlaut der Regelungen in Pennsylvania insoweit Zweifel offen. Howard ist jedoch der Auffassung, daß gerade mit einer solchen Verrechtlichung alle von der bisherigen Doktrin des *standing to sue* (Klagebefugnis) herkommenden Zweifel an der klageweisen Durchsetzung eines Rechts auf gesunde Umwelt beseitigt werden sollten. Er verspricht sich davon ferner Auswirkungen auf die materiell-rechtliche Beurteilung von Schadensersatzfällen, bei der die US-Rechtsprechung traditionell von einer Abwägung des eingetretenen Schadens beim Kläger mit dem sozialen und wirtschaftlichen Nutzen der Tätigkeit des Beklagten ausgeht⁵⁷⁾. Gegen diese Beurteilung Howards spricht freilich eine Bestimmung wie die in der Verfassung von Massachusetts, wonach wohl davon auszugehen ist, daß erst eine zusätzliche Aktion des einfachen Gesetzgebers den Klageweg eröffnet (Art. XLIX § 2).

Die Regelung in Illinois sieht ferner explizit⁵⁸⁾ auch die Durchsetzung dieses Rechts Privaten gegenüber vor. Hierin liegt eine Abweichung von der herkömmlichen Staatsgerichtetheit der Grundrechte, die auch in anderen Teilen der neuen Verfassung von Illinois zum Ausdruck kommt⁵⁹⁾. Die Problematik einer solchen unmittelbaren Grundrechtsdrittwirkung liegt auf der Hand. K a u p e r hat sie folgendermaßen umschrieben:

“Declaration of any such rights against private persons would necessarily have to be accompanied by details limiting and controlling the right, which are matters best left to the legislative process. Once the door is opened for enumerating and defining rights in the field of private relations, it may be expected

⁵⁵⁾ Leahy, a.a.O. (Anm. 29), S. 3 f.

⁵⁶⁾ Auf der 6. Illinois Constitutional Convention wurde dieses Recht als “the vehicle for the individual to prosecute a violator” bezeichnet; zitiert nach Howard, a.a.O. (Anm. 25), S. 203; vgl. auch Leahy, a.a.O., S. 6 f.

⁵⁷⁾ Howard, a.a.O., S. 203.

⁵⁸⁾ Howard, a.a.O., nimmt diese Drittwirkung auch für die Regelung in Pennsylvania an.

⁵⁹⁾ Leahy, a.a.O. (Anm. 29), S. 6.

that a number of special interest groups will be pushing for recognition of their own particular interests" ⁶⁰).

Eine andere Frage, die auch der Kommentator des Art. XI § 2 der Illinois-Verfassung nicht beantworten konnte, ist die, ob diese Bestimmung auch zur Untätigkeitsklage berechtigt, also die Befugnis beinhaltet, staatliche (und private) Stellen zu aktivem umweltschützenden Handeln zu zwingen ⁶¹). Genau an dieser Stelle offenbart sich auch im amerikanischen Recht die Problematik der sozialen Grundrechte im allgemeinen. Als Beispiel einer kritischen Stellungnahme sei auch hier auf *Kauper* verwiesen:

"But whether in deference to present trends favoring increased public services and benefits, new economic and social rights should receive sanction in the Bill of Rights is another question. Rights of this kind, stated in a constitution, are 'programmatic' in character. They are not judicially enforceable and require legislative acts for their implementation. To define the limit and scope of these rights is necessarily reserved for legislation" ⁶²).

Vergleichende Schlußbemerkungen

Einige Grundprobleme und -tendenzen eines modernen Umweltrechts auf Verfassungsebene treten beim Vergleich der Diskussion in USA und in der Schweiz deutlich zutage. Unter föderalistischen Gesichtspunkten erscheint wesentlich, daß in den letzten Jahren eine verstärkte Tätigkeit des Bundes auf diesem Gebiet festzustellen ist. Sichtbar wird ferner das Bestreben, den Schutz der natürlichen Umwelt als Aufgabe des Staates verfassungsrechtlich zu fixieren. Dem dienen in USA vor allem Bestimmungen der gliedstaatlichen Verfassungen, die den Umweltschutz oder jedenfalls einige seiner Teilaspekte zur *public policy* des jeweiligen Staates erklären. In der Schweiz wird der Staat durch zwei neue Kantonsverfassungen und eine Ergänzung der Bundesverfassung in Pflicht genommen. Welche konkreten rechtlichen Folgen aus solchen Bestimmungen erwachsen, wie und durch wen diese Verpflichtungen durchsetzbar sind, erscheint in beiden Staaten noch nicht hinreichend geklärt. Ist in USA eine Tendenz zur Anerkennung individueller Klagerechte feststellbar, erscheint in der Schweiz eine solche Entwicklung jedenfalls für die Verpflichtungen des Bundesgesetzgebers kaum denkbar, da die Überprüfung von gesetzgeberischen Maßnahmen (und erst recht Unterlassungen) den Gerichten verwehrt ist.

⁶⁰) *Kauper*, a.a.O. (Anm. 25), S. 26.

⁶¹) *Leahy*, a.a.O., S. 7.

⁶²) A.a.O. (Anm. 25), S. 26. Vgl. auch *Roberts*, a.a.O. (Anm. 42), S. 687 f.

In beiden Staaten gibt es Vorschläge, die einen Schritt weitergehen und den Staat nicht nur auf den Umweltschutz verpflichten, sondern eine entsprechende Berechtigung des Einzelnen in der Verfassung als Grundrecht verankern wollen. In einigen Gliedstaaten der USA haben solche Bestrebungen auch bereits zum Erfolg geführt.

Die Bedenken, die gegen ein solches Grundrecht ins Feld geführt werden, gleichen sich in beiden Staaten. Sie führen in die Debatte um die sozialen Grundrechte. Wie viele soziale Grundrechte, bedarf auch das Recht auf eine gesunde Umwelt einer Detailregelung, für die die Verfassung nicht der Ort ist, die vielmehr dem Gesetzgeber überlassen bleiben muß. Hierbei geht es auch nicht nur um das Verhältnis Einzelner — Staat, sondern in vielen Fällen auch um die Abgrenzung der Rechtssphären Privater untereinander, die gleichfalls der Gesetzgeber treffen muß. Es erscheint schwer vorstellbar, wie die Gerichte ohne solche gesetzgeberische Detailregelungen ein Grundrecht des Einzelnen auf eine gesunde Umwelt verwirklichen können. Läßt es der Verfassungsgeber bei generalklauselartigen Formulierungen bewenden, so werden an die richterliche Rechtsentwicklung hohe, wahrscheinlich zu hohe Anforderungen gestellt. Soweit ersichtlich, weisen die vorhandenen Vorschläge keine klare Lösung dieser Schwierigkeiten auf. Für die bereits geschaffenen Bestimmungen fehlen noch Erfahrungen. Die Frage, ob die Problematik eines in der Verfassung festgelegten Rechts auf eine gesunde Umwelt überhaupt zu bewältigen ist, läßt sich aus dem durch Rechtsvergleichung gewonnenen Material noch nicht beantworten.

Michael Bothe (Schweiz)

Eckart Klein (USA)

Summary

The Right to a Decent Environment

Deliberations about how to protect the individual against growing environmental pollution have led to the attempt to solve the problem at the level of constitutional law. One proposal in this respect is to add a right to a decent environment to the other fundamental rights and freedoms. Some State Constitutions in the U.S. have realized such considerations already; in other States and in the Federal Constitution they are still being considered. In Switzerland the same problems were discussed very intensively in connection with the revision of the Constitution.

The material the authors got from their research may be helpful for the discussion which is going on in the Federal Republic of Germany, too. The results of such a constitutional experiment are not yet very clear, but it does not seem that a solution of the problem should be found that way.

Eckart Klein