

JENSEITS VON MÜSLI UND HEIMATLIEBE

UMWELTRECHT ALS KRITISCHES RECHTSGEBIET

Bis in die späten 1960er Jahre hinein wurden Natur und Umwelt weitestgehend als wirtschaftliche Verbrauchsgüter begriffen. Erst massive Umweltschäden und die Gefährdung menschlicher Gesundheit führten zu einem Umdenken – und zur Entwicklung des „Umweltrechts“: einem neuen Rechtsgebiet, das unter der Regierung Brandt zu entstehen begann und seitdem stetig an Bedeutung gewonnen hat.

„Umweltrecht“ umfasst dabei nicht nur Vorschriften des Öffentlichen Rechts, sondern auch bestimmte Normen des Strafrechts (z. B. das „Umweltstrafrecht“ in den §§ 324 ff. Strafgesetzbuch [StGB]) und des Zivilrechts (z. B. § 906 Bürgerliches Gesetzbuch [BGB] oder das Umwelthaftungsgesetz). Der größte Teil der umweltrechtlichen Regelungen findet sich allerdings im Bereich des Öffentlichen Rechts, das unmittelbar die Beziehung zwischen Bürger_innen und Staat regelt: Von der Pflicht zur getrennten Sammlung von Hausmüll (Abfallrecht) über die Verhaltensgebote in Naturschutzgebieten (Naturschutzrecht) bis zur Genehmigung und Beaufsichtigung von Großkraftwerken (Immissionsschutz- und Atomrecht) erfasst das Umweltrecht verschiedenste potentiell umweltgefährdende Handlungen.

Dass das Umweltrecht anders als das Strafrecht mit dem StGB und das Zivilrecht mit dem BGB keine zentrale „Gesamtkodifikation“ kennt, sondern in verschiedenste Einzelgesetze und Einzelvorschriften „zersplittert“ ist, hat schon früh zu Kritik geführt: Unsystematisch, unübersichtlich und kaum anwendbar, so der Vorwurf. Das Projekt eines die wichtigsten Vorschriften integrierenden Umweltgesetzbuches (UGB) existiert daher schon seit den 1980er Jahren – und ist erst im Frühjahr 2009 kurz vor der Vollendung ein weiteres Mal gescheitert.¹ Gemeinsam ist Vorschriften des Umweltrechts gleich welchen Rechtsgebiets ihre Zielsetzung: Der Schutz von Natur und Umwelt oder auch, wie Art. 20 a Grundgesetz formuliert, der „natürlichen Lebensgrundlagen und [der] Tiere“.

Wer steht im Mittelpunkt?

Dabei ist „Umweltschutz“ häufig nicht das einzige Ziel umweltrechtlicher Vorschriften – in den meisten Fällen geht es jedenfalls auch um unmittelbar „menschliche“ Interessen, insbesondere um den Gesundheits- und Ressourcenschutz. Die Frage danach, inwieweit das Umweltrecht überhaupt dazu dienen kann oder soll, die Umwelt „um ihrer selbst willen“ zu schützen und nicht „nur“ als Lebensgrundlage des Menschen, ist Kern des Konflikts zwischen einem „ökozentrischen“ und einem „anthropozentrischen“ Verständnis des Umweltrechts. Spätestens mit der Erkenntnis, dass Wirkungszusammenhänge in der Natur von solcher Komplexität sind, dass auch die Beeinträchtigung

von scheinbar mit der menschlichen Existenz unverbundenen Umweltgütern auf den Menschen zurückwirken kann, hat dieser Streit seine praktische Relevanz nahezu gänzlich eingebüßt. An einigen Stellen, so beim individuellen Tierschutz, zeigt die Rechtsordnung aber, dass ihr eine ökozentrische Sichtweise jedenfalls nicht fremd ist. Dass Tiere hier nach wie vor nicht als Träger von Rechten anerkannt werden, zeigt aber den (notwendig?) anthropozentrischen Ansatz unserer Rechtsordnung, die sich als gesellschaftliches Steuerungsinstrument mit ihren Verhaltens- und -verboten eben an *Menschen* richtet.²

Schlüsselbegriff Nachhaltigkeit

Eine solche menschenorientierte Perspektive nimmt auch der umweltpolitische und -rechtliche Schlüsselbegriff der Nachhaltigkeit oder der „nachhaltigen Entwicklung“ ein. Der Fokus auf „Entwicklung“ zeigt schon, dass es hier nicht nur um Ökologie, sondern vor allem auch um Ökonomie geht – und die Ergänzung dieser beiden Prinzipien um die soziale Komponente. Eine nachhaltige Entwicklung ist demnach dann erreicht, wenn Ökologie, Ökonomie und (globale) soziale Gerechtigkeit miteinander in Ausgleich gebracht werden – so die wohl sehr optimistische³ Vision der *World Commission on Environment and Development* (WCED) in dem 1982 veröffentlichten Bericht *Our Common Future*⁴, der als Meilenstein der internationalen Umweltpolitik und Durchbruch des Konzepts der Nachhaltigkeit gilt. Dass nachhaltige Entwicklung ursprünglich die soziale Dimension mit enthält, wird im heute inflationären Gebrauch dieses Konzepts gerne übergangen. Dass Schutz von Natur und Umwelt aber nur Hand in Hand gehen können mit menschenwürdigen Lebensbedingungen, macht schon die massenhafte Urwaldrodung zur Subsistenzwirtschaft in Afrika und Lateinamerika überdeutlich.

Kristallisationspunkt für Zukunftsfragen

Mit der Frage nach einer „nachhaltigen Entwicklung“ war und ist die umweltpolitische und -rechtliche Debatte ein Kristallisationspunkt für die Frage nach der „Gesellschaft der Zukunft“ – und greift über in Sachbereiche, in der man sie nicht vermutet hätte: Knapper werdende natürliche Ressourcen führen zunehmend zu zwischenstaatlichen Konflikten und auch der Klimawandel wird heute unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten diskutiert.⁵ Flüchtlingsströme hängen oft mit Umweltschäden zusammen und nicht zuletzt der Welthandel stellt die Frage nach zukünftigen Formen von Mobilität. Eine Drosselung des weltweiten Bevölkerungswachstums auf ein nachhaltiges Niveau lässt sich ohne die Stärkung von Frauenrechten ebensowenig erreichen wie die „*carrying capacity*“ des Ökosystems Erde eine Globalisierung des Wirtschaftsmodells der westlichen Industriestaaten aushalten wird. Die Frage nach den „Grenzen des Wachstums“ ist zwar schon früh gestellt worden,⁶ eine Antwort auf das damit verknüpfte



„Wie weiter?“ aber noch nicht gefunden – oder jedenfalls nicht umgesetzt. Die Frage nach „Begrenzung“ wirft dabei auch immer die Frage nach dem Freiheitsverständnis einer Gesellschaft auf – und in letzter Konsequenz auch die nach der Umweltverträglichkeit marktwirtschaftlicher Systeme als solcher.⁷

Überwindung von Grenzen

Die genannten Umweltprobleme machen außerdem deutlich: Effektiver Umweltschutz ist notwendig global. Weder machen Giftwolken oder Abwässer an nationalen Grenzen halt, noch betrifft der Klimawandel nur Staaten, die CO₂ emittieren. Umweltrecht ist daher eines der Rechtsgebiete, die am stärksten durch internationales Recht geprägt sind – und so einen Entwicklungsimpuls für die zunehmende internationale Verrechtlichung geben. Gerade im Umweltrecht zeigt sich aber auch die große Schwäche des internationalen Rechts. Mangels globaler Durchsetzungsmechanismen gehören internationale Umweltabkommen zu den am emphatischsten klingenden und gleichzeitig am regelmäßigsten verletzten völkerrechtlichen Verträgen überhaupt – der Grund, warum im internationalen Umweltrecht (oder „Umweltvölkerrecht“) die Bemühungen um innovative „*compliance mechanisms*“ sehr intensiv sind. Diese reichen von Berichts- über Veröffentlichungspflichten („*name and shame*“) bis hin zur effektiven Einbeziehung regionaler Organisationen: Mit der Europäischen Union hat sich beispielsweise eine regionale Organisation des Umweltschutzes angenommen, die über die Kompetenz zur verbindlichen Rechtssetzung und -durchsetzung verfügt – und damit einen Weg aufzeigt, grenzüberschreitend wirksames Umweltrecht zu schaffen. Um die Bedeutung der EU für den Umweltschutz zu illustrieren, muss man sich nur vor Augen halten, dass innerhalb der letzten 20 Jahre

nahezu sämtliche – und sicherlich: sämtliche innovative – Entwicklungen im Umweltrecht auf europäische Rechtsnormen zurückgehen.⁸

Auch spielen Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organizations*, NGOs) sowohl auf nationaler wie regionaler und globaler Ebene als Akteure und Kontrolleure staatlicher Umweltpolitik eine wichtige Rolle: Umweltschutzverbände „vertreten“ quasi die Interessen der selbst nicht artikulationsfähigen Umwelt und versuchen ihr so im nationalen, regionalen und globalen „Konzert der Meinungen“ eine Stimme zu verleihen – haben sich die Nationalstaaten doch als „Hüter des Gemeinwohls“ und damit auch des „öffentlichen Guts“ Umwelt⁹ immer wieder disqualifiziert. Nicht umsonst genießen Umwelt-NGOs Kompetenz- und Glaubwürdigkeitszuschreibungen seitens der Bevölkerung, von denen Regierungen nur träumen können.¹⁰

Katalysator für Partizipation und Emanzipation

Im Zusammenhang mit den Umweltverbänden fällt ein weiterer Aspekt ins Auge: Die Sorge um die Umwelt war nicht zufällig neben der Verhinderung des atomaren Rüstungswettlaufs eines der Hauptanliegen der „neuen sozialen Bewegungen“ der 1970er und 80er Jahre. Der Staat wurde in beiden Zusammenhängen nicht als Teil der Lösung, sondern als Teil des Problems, ja als lebensbedrohlicher „Atomstaat“ wahrgenommen. Damit war der Umweltdiskurs gleichzeitig ein „Systemdiskurs“ – er diente als Katalysator u. a. für die (Wieder-)Belebung einer kritischen Auseinandersetzung mit

¹ CSU beerdigt Umweltgesetzbuch, die tageszeitung v. 2.2.2009.

² Vgl. Rudolf Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, 67.

³ Vgl. Rasmus Hoffmann, Der Zusammenhang zwischen sozialen und ökologischen Problemen – Führt das Leitbild der Nachhaltigkeit zu trügerischer Harmonie?, Forum Recht (FoR) 3/2003, 76-79

⁴ WCED, Our Common Future, <http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm>, (Stand: 13.07.2011).

⁵ Vgl. Harald Welzer, Klimakriege, 2008.

⁶ Dennis L. Meadows / Club of Rome, Die Grenzen des Wachstums – Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, 1972.

⁷ Vgl. Elmar Altvater, Das Ende des Kapitalismus, wie wir ihn kennen, 4. Aufl. 2006, insbes. 210 ff.

⁸ Allerdings zu Recht kritisch zur mangelnden nationalen Durchsetzung und stark ökonomischen Ausrichtung Michael Gwosdz, Nachhaltiges Täuschungsmanöver – Die europäische Umweltpolitik, FoR 3/2003, 83-86.

⁹ Vgl. hierzu Garrett Hardins eindrückliches Bild von Viehherden auf einer öffentlichen Weide in The Tragedy of the Commons, Science, Bd. 162, Nr. 3859 (13. Dezember 1968), 1243-1248 (1244) – <http://www.sciencemag.org/cgi/reprint/162/3859/1243.pdf> (Stand: 13.07.2011).

¹⁰ Peter Hocke-Bergler / Martin Stolle / Fritz Gloede, Ergebnisse der Bevölkerungsumfragen, der Medienanalyse und der Evaluation der Tätigkeit des AkEnd, 2003 – <http://www.itas.fzk.de/deu/lit/2003/houa03b.pdf> (Stand: 13.07.2011).

dem „Parteienstaat“ und dessen Partizipationsdefiziten. Dies spiegelt sich auch darin wider, dass kein anderes Rechtsgebiet so stark auf Bürger_innenbeteiligung setzt wie das Umweltrecht.¹¹ Hier findet sich auch eine emanzipative Dimension: Hinsichtlich demokratischer Beteiligung, aber auch hinsichtlich der Abkehr von einem rein materiellen Weltverständnis. Es ist u.a. das Verdienst der Umweltbewegung, einem postmateriellen Denkwurf den Weg geebnet zu haben: „Reichtum“ nicht primär materiell, sondern vor allem kulturell zu verstehen, ohne dabei die Bedeutung materieller Grundbedürfnisse zu



leugnen, ist ein wohl notwendiger Schritt für die Entkoppelung von Prosperität und Umweltzerstörung. Allerdings bestehen berechtigte Zweifel daran, ob sich die heutige (Mehrheits-)Konsumgesellschaft je in diese Richtung entwickeln wird.

Den Diskurs mitgestalten

Umweltpolitik und -recht sehen sich also massiven Herausforderungen gegenüber – damit diese den skizzierten freiheitlichen, sozialen und emanzipativen Leitlinien folgend angenommen werden können, bedarf es (auch) der Mitwirkung kritischer Jurist_innen. Nicht nur sind überhaupt Lösungsansätze für drängende Umweltprobleme gefragt und bedarf es einer Weiterentwicklung der in den 1970er und 80er Jahren geforderten Gesellschaftsreformen. Auch gilt es zu verhindern, dass das „harmlose“ und „gute“ Thema Umweltschutz missbraucht wird.

Zum einen muss weiterhin der Vereinnahmung des Umweltthemas von rechts erfolgreich begegnet werden: Wurzeln der deutschen Naturschutzbewegung finden sich durchaus im nationalen Milieu: auch von den Nationalsozialisten wurde das Thema durch die „Blut und Boden“-Ideologie besetzt. Der Umweltdiskurs der Bundesrepublik ist dagegen (noch) links-liberal geprägt. Zwar gehörten zu Anfang der Umweltbewegung der 1970er Jahre auch Konservative wie der Ex-CDU-Abgeordnete und spätere ÖDP-Gründer Herbert Gruhl zu den zentralen Akteuren, in der Umweltszene und auch innerhalb der GRÜNEN dominierten aber linke Strömungen. Nichtsdestotrotz bietet der Umwelt- und Naturschutz in der Interpretation als „Heimatschutz“ Anknüpfungspunkte für rechte und rechtsextreme Ideologien,¹² die teilweise auch in der Umweltrechtswissenschaft ihren Niederschlag gefunden haben.¹³ Auch kann die Verabsolutierung des Umweltschutzgedankens den Weg in eine freiheits- und menschenfeindliche „Ökodiktatur“ weisen – eine Tendenz, deren ersten Anzeichen bereits entschieden entgegengetreten werden muss. Nicht mit einer solchen „Diktatur“ zu verwechseln sind freilich scharfe (durchaus freiheitsbeschränkende) Umweltauflagen, die auf demokratischem

Wege beschlossen werden – auch wenn betroffene Wirtschaftsunternehmen diese nur zu gerne als „diktatorisch“ zu verunglimpfen trachten.

Eine weitere Gefahr zeichnet sich aktuell darin ab, dass spezifisch umweltrechtliche Instrumente wie das Vorsorgeprinzip (*precautionary principle*) auf andere Rechtsgebiete, insbesondere das Sicherheitsrecht übertragen werden: Besagt das Vorsorgeprinzip¹⁴ mit Blick auf komplexe ökologische Zusammenhänge, dass bereits das Risiko eines Schadens ausreicht, um bestimmte Handlungen zu untersagen (beispielsweise das Aussähen von genmanipuliertem Saatgut) und überträgt die Beweislast der Unschädlichkeit einer Handlung damit auf den Vorhabenträger (also den Bauern bzw. Saatgut-Konzern), verhält es sich im Hinblick auf andere Rechtsgebiete anders: Hier liegt die sogenannte „Eingriffsschwelle“ deutlich höher und trägt grundsätzlich der Staat die Beweislast dafür, dass von einer bestimmten Handlung eine konkrete Gefahr ausgeht. Im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung beginnen diese Grenzen jedoch zu verschwimmen: Ohne eine Vergleichbarkeit der Ausgangssituation je nachzuweisen, wird hier mitunter argumentativ auf das Vorsorgeprinzip Bezug genommen – nicht zuletzt Ex-U.S.-Präsident George W. Bush rechtfertigte damit seine Doktrin der „preemptive strikes“ (präemptiven Kriegsführung).¹⁵ Solche freiheitsgefährdenden Übertragungen spezifisch umweltrechtlicher (und damit oft positiv konnotierter) Instrumente müssen gerade von Umweltrechtler_innen als solche entlarvt werden.

Eine Frage der Durchsetzung

Ein weiteres wichtiges Betätigungsfeld für kritische Jurist_innen liegt bei der Unterstützung der tatsächlichen Durchsetzung umweltrechtlicher Vorschriften. Kaum ein Rechtsgebiet ist so von Vollzugsdefiziten gekennzeichnet wie das Umweltrecht – daher bedarf es viel zu häufig aufmerksamer Umweltverbände und deren Rechtsabteilungen, um den Staat an seine eigenen Regeln zu erinnern und geltendem Recht zur Durchsetzung zu verhelfen. Unterstützungsbedarf haben allerdings auch die oft unterbesetzten Umwtabteilungen der Behörden oder Ministerien – die Gegner_innen sitzen hier meist in den gut ausgestatteten Wirtschaftsressorts.

Diese Herausforderungen gilt es anzunehmen – jenseits von „Müslis“ und „Heimatliebe“.

Thorsten Deppner ist Referendar in Berlin.

¹¹ Vgl. zu diesem Aspekt Cathrin Zengerling, Nicht bekannt oder nicht gewährt – Plädoyer für die Bürger/innenrechte aus der Aarhus-Konvention, FoR 2/2008, 48-50; aber auch Philipp Heinz, Verbandsklage und Verbandsbeteiligung – Effizientes Umweltrecht oder Beruhigungspille?, FoR 3/2003, 87-89.

¹² Lasse Koch, Rechte der Umwelt – Aus rechter Fürsorge um Natur und Volk entstand der Ökofaschismus, FoR 3/2003, 94-96.

¹³ Vgl. nur die These Dietrich Murswieks, Zuwanderung müsse bereits aus Umweltschutzgründen unterbunden werden: Umweltschutz als nationale Aufgabe, Criticon 1987, 79-82 (81).

¹⁴ Hier stark verkürzt dargestellt; guter Überblick zum Vorsorgeprinzip mit weiteren Nachweisen bei Reinhard Sparwasser / Rüdiger Engel / Andreas Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, 70 ff.

¹⁵ Vgl. dazu Thomas Derungs, Selektive Blindheit – Befürchtungen der Öffentlichkeit und Sicherheitsentscheidungen nach dem Vorsorgeprinzip, FoR 3/2008, 101-103.