I. Umwelt ohne Rechte:

Für eine Ökologisierung der Verfassung

"Verfassung und Gesetz sind Menschenwerk. Sie können den Menschen vieles erlauben - eine Zeitlang auch die Beeinträchtigung und Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen -, aber die Folgen dessen, was Menschen sich rechtlich gestatten, definiert die Natur," (Global Challenge Network, Gremium von internationalen Wissenschaftlern)

Als oberste Handlungsmaxime für einen Staat gilt die Verfassung, Die aktuelle Ausrichtung der Verfassung ist sonder Zweifel ein Ausdruck des mangelhaften Statutes der Umwelt in unserer Gesellschaftsordnung, unserem Rechtssystem und der daraus entstehenden Umweltzerstörung.

In der Luxemburger Verfassung werden in der Tat derzeit die Rechte der Natur und die Verpflichtung des Staates sowie des Einzelnen diese zu achten, nicht festgehalten.

Diese Tatsache erklärt sich ohne Zweifel aus geschichtlichen Gründen: in der Entstehungszeit der Verfassung stellten sich die Probleme im Natur- und Umweltbereich noch nicht in der heutigen Form. Dementsprechend war auch die Notwendigkeit des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen noch nicht im Bewußtsein des Gesetzgebers verankert und es gab wohl keinen direkten Anlaß, den Umweltschutz im Grundgesetz formell zu verankern.

Dies entspricht jedoch weder den ökologischen Erfordernissen noch dem heutigen Bewußtseinsstand der Gesellschaft.

Die Verfassung ist letztlich ein Spiegelbild der gesellschaftlichen Entwicklung und gibt mit zeitlicher Verzögerung die Wertehierarchie einer Gesellschaft wieder. So haben z.B. mit verändertem sozialen Bewußtsein die sozialen Aspekte nach und nach Eingang in Verfassung und Gesetze gefunden und der Staat hat sich zu einem mehr oder weniger sozialen Staat entwickelt.

Zitieren wir hierzu den amerikanischen Umweltjuristen Christopher Stone:
"Das Recht hat erheblichen Einfluß auf gesellschaftliche Prozesse - kaum ein Lebensbereich, den es nicht erfaßt hätte -, aber es nimmt gesellschaftliche Entwicklungen und Bewußtseinsveränderungen nur zögernd und widerstrebend zur Kenntnis, Dies hängt natürlich mit der Funktion des Rechts *als* stabilisierendem Bement gesellschaftlichen Interessenausgleichs zusammen. Zu häufige und zu tiefe Einschnitte in das Recht würden mehr Verunsicherung als Frieden stiften. Aufgabe der Rechtswissenschaft wäre es aber, Innovationen voranzutreiben und nicht einfach (.,,) juristisch abzusichern, was die herrschenden Interessen (= die Interessen der Herrschenden) jeweils gerade verlangen." .

Angesichts des steigenden *Umweltbewußtseins* in den letzten Jahrzehnten innerhalb der Bevölkerung sowie des sehr hohen Problemdrucks wäre es nunmehr an der Zeit, den Stellenwert der Umwelt in unserer Gesellschaft via Verfassung festzuschreiben.

1. Umwelt ohne Rechte: Die Folgen der Nichtberücksichtigung der Umwelt in der Luxemburger Verfassung

1.1. Nur wer Rechte hat, wird auch geschützt

"Wer Rechte hat, wird geachtet, wer keine Rechte hat, wird verachtet", heißt ein Zitat des chilenischen Juristen Godofredo Stutzin. Diese Tatsache trifft sonder Zweifel auch auf die Umwelt zu,

Oliver Stone, eminenter amerikanischer Umweltjurist stellt die gleiche These, bezogen auf die Umwelt, wie folgt dar:

"Gibt es ein Lebensrecht der Tiere und Pflanzen? Hat die belebte und unbelebte Natur insgesamt ein Recht auf Fortbestand, so wie die Menschheit ihr Recht auf Fortbestand in Anspruch nimmt? Kein vernünftiger Mensch würde die Existenzberechtigung der Natur und all ihrer Erscheinungsformen anzweifein, Schließlich sind wir selbst ein Teil der Natur. Unser Überleben hängt davon ab, wie sehr wir das Ganze wahrnehmen und achten.

Rhetorische Fragen also? Mitnichten. In der Praxis werden die Lebensrechte der natürlichen Mitwelt täglich mit Füßen getreten. Mehr noch: in der Politik und im Recht existieren solche Rechte überhaupt nicht. (...)"

Das fehlende Recht der Natur auf "Schutz" durch den Staat hat dramatische Konsequenzen. Das tägliche Aussterben von Tierarten, die Zerstörung ganzer Landstriche weisen dies mit ganzer Deutlichkeit auf.

Dieser fehlende Schutz hat umso schlimmere Folgen, als der Staat dazu verpflichtet ist, menschliche Aktivitäten zu gewährleisten, die den Interessen der Mitwelt diametral gegenüber stehen können.

1.2. Vorrang von Wirtschafts- vor Umweltinteressen

So besagt die Luxemburger Verfassung in Artikel 11 (6):
"La loi garantit la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession liberale et du travail agricole, sauf les restrictions ä établir par une loi pour des cas particuliers."

Derart legt die Verfassung - angesichts der fehlenden Verankerung des Umweltschutzes - eindeutig fest, daß die freie Marktwirtschaft als Gesellschafts- und Rechtsziel über einen höheren Stellenwert verfügt als der Umweltschutz

Die Verfassung definiert somit derzeit ein verhängnisvolles "a priori": In der Tat genießen von vornherein alle wirtschaftlichen Aktivitäten einen verfassungsmäßigen Schutz - ungeachtet der Naturgesetze: jedwede Aktivität ist a priori erlaubt, es sei denn, sie wird durch gesetzliche Auflagen eingeschränkt. Die Rolle des Staates beschränkt sich auf einzelne Interventionen gegenüber der prinzipiell freien Marktwirtschaft. Zudem haben diese Interventionen prinzipiell in der legislativen Form zu erfolgen und können nicht ausführenden Bestimmungen von großherzoglichen Reglementen überlassen werden.

Diese Ausrichtung der Verfassung entspricht allerdings nicht mehr dem heutigen Stand der naturwissenschaftlichen Erkenntnisse: die Beschränktheit der natürlichen Ressourcen, die Komplexität natürlicher Kreisläufe und die begrenzte Regenerationsfähigkeit der Natur setzen unverrückbare Grenzen.

Nur ein Wirtschaften, das zuvorderst den unveränderbaren Naturgesetzen Rechnung trägt, ermöglicht in der Tat ein Überleben auf diesem, Planeten. Naturgesetze stellen einen unüberwindbaren Sachzwang dar.

Prof. Klaus Bosselmann beschreibt die derzeitige Ausrichtung so mancher Verfassung (und die Formulierung trifft bestimmt für Luxemburg zu) - die u.a. ihren Ausdruck in dem auch in Luxemburg gängigen Begriff der "meilleure technologie disponible, dont l'application n'entraîne pas des coûts excessifs" findet - wie folgt:

"Stets gilt die wirtschaftliche Aktivität als grundsätzlich geschützt, und nur in dem Maße, wie konkrete Umweitgefahren nachgewiesen werden können, sind Bedingungen, Auflagen oder Verbote möglich. "

"...Die Wirtschaft und ihre Theoretiker schreiben vor, was "vertretbar" ist, und die Umweltpolitik richtet sich danach. (...) Die Notwendigkeit einer Umweltpolitik wird nicht etwa von der bedrohten naturlichen Mitwelt her begründet und auch nicht vom bedrohten Überleben der Menschheit her, sondern allein aus der Sicht der "bedrohten" Wirtschaft. Um deren Existenzsicherung geht es in erster Linie, auch wenn dies nicht immer deutlich gesagt wird. Die Konzeption der Umweltpolitik ist durchzogen von dem Bemühen um Ressourcensicherung. (...) Alle Instrumente, die der Umweltpolitik zur Verfügung stehen, sind dementsprechend darauf ausgerichtet, die Nutzbarkeit der natürlichen Ressourcen zu sichern."

"Das Umweltrecht ist historisch aus dem Wirtschafts- und Gewerberecht hervorgegangen, dessen Aufgabe darin besteht, die Wirtschaftsbeziehungen innerhalb der Gesellschaft und im Verhältnis zum Staat zu regeln. Für die Entfaltung ökonomischer Kräfte ist dieser Teil besonders wichtig, der die Rolle des Staates im Wirtschaftsgeschehen definiert. (...)"

Diese Zielsetzung in der Verfassung hat weitreichende Konsequenzen aus ökologischer Sicht. Sie führt dazu, daß die aktuelle Umweltgesetzgebung immer nur abzuschwächen versuchen kann, was eine Verfassung quasi "von oben" festlegt.

Angesichts fehlender verfassungsrechtlicher Vorgaben betreffend das Statut des Umweltschutzes gegenüber Wirtschaftsinteressen, werden in der derzeitigen politischen Praxis in der Regel nicht die Maßnahmen getroffen, die den Schutz der Natur sichern resp. den Naturgesetzen Rechnung tragen würden.

Konkrete Fallbeispiele:

Eine Reihe von Stellungnahmen des Staatsrates bei der Beurteilung von Gesetzesgutachten weisen die Tragweite dieser Sichtweise auf; sie verhindert förmlich, daß in Umwelt- und Wirtschaftsgesetzen sowie in anderen Politikbereichen (z.B. dem Straßenbau) den objektiven Erfordernissen der Naturgesetze Rechnung getragen wird. Einige Beispiele, die stellvertretend für andere stehen:

- Im Rahmen der **Kommodo-Reform** wurde festgelegt, daß in Zukunft Betrieben seitens des Umweltministeriums, auch in Abwesenheit einer präzisen sektoriellen Regelung, verstärkt Auflagen im Interesse der Umwelt und nicht nur zum Schütze der Gesundheit auferlegt werden können. Der Staatsrat stellte sich in seinem Gesetzesgutachten gegen eine derartige Maßnahme:

"C'est dire que la nouvelle législation sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes ne saurait justifier un refus de creation ou de maintien d'une exploitation basé sur un principe autre que de ta protection de la personne humaine ou une disposition legale prealable visant un objectif suffisamment précis.

En d'autres termes, le Conseil d'Etat est d'avis qu'au regard des libertés garanties par la Constitution, la loi sous revue ne peut conférer au ministre du Travail et au ministre de l'Environnement le pouvoir de creer de normes nouvelles par rapport aux dispositions visées ci-dessus dans le cadre de l'autorisation de creation et du maintien d'un établissement füge dangereux, insalubre ou incommode."

- Im Rahmen der Neufassung des **Abfallwirtschaftsgesetzes** war die Ausarbeitung von großherzoglichen Reglementen vorgesehen, die konkrete Auflagen für Hersteller und Betriebe von Produkten enthalten sollten, z.B. auch das eventuelle Verbot bestimmter besonders schädlicher Substanzen. Der Staatsrat kommentierte diesen Artikel u,a. wie folgt:

"Le Conseil d'Etat se demande, si certaines dispositions de cet article, outre leur impact pratique, ne sont pas

contraires ä l'article 11 (6) de la Constitution qui "garantit la liberté du commerce et de l'industrie."

- Im Rahmen der **Kommodo-Inkommodo Reform** stellte sich der Staatsrat dagegen, daß Luxemburg Grenzwerte festlegen sollte, die nicht in allen anderen Ländern angewandt werden. Hierbei wurde in keiner Weise eine Analyse der Umweltprobleme durchgeführt, sondern lediglich auf die Verfassung verwiesen:

"L'opposition du Conseil d'Etat concerne d'abord toutes les dispositions du projet, dont le libellé est inspiré par le texte de simples projets de directives en voie d'elaboration au niveau des instances communautaires et qui par conséquent ne font pas encore partie de la législation nationale. En effet, outre la considération d'opportunité qu'il ne convient pas de reprendre ä l'avance des prescriptions dont il est douteux que nos concurrents vont s'en accommoder, de telles exigences ne satisfont pas ä la nécessité de constituer des normes legales justifiant une restriction ä !a liberté de commerce et d'industrie proclamé par la Constitution."

- Denselben Einwand brachte der Staatsrat auch im Rahmen der **Einführung von festen Grenzwerten für die Luftbelastung in Luxemburg** (sogenannte TA-Luft) vor. Er berief sich hierbei auf seine Stellungnahme im Rahmen der Reform des Kommodo-Gesetzes. Wir zitieren:

"qu'au regard des libertés garanties par la Constitution, la loi sous revue ne peut conférer au ministre du Travail et au Ministre de l'Environnement le pouvoir de creer des normes nouvelles par rapport aux dispositions visés ci-dessus dans le cadre de l'autorisation de création et du maintien d'un établissement jugé dangereux, insalubre ou incommode". •

Fazit: Bei der Begutachtung von umweltrelevanten Gesetzesprojekten beruft sich der Staatsrat darauf, daß die Verfassung das Recht der Handelsfreiheit festschreibt. Die Interpretation dieses Passus führt in der Regel bei den Arbeiten des Staatsrates dazu, daß der Umwelt nur eine untergeordnete Rolle zugestanden wird.

1.3. Beweislast bei Umweltproblemen liegt bei der Allgemeinheit

Das Umweltrecht wird derzeit hoffnungslos von einem Recht überlagert, das die wirtschaftliche Expansion begünstigt. So können via Umweltgesetzgebung fatalerweise immer nur Korrekturen angebracht werden (eine bestimmte wirtschaftliche Aktivität mehr oder weniger umweltfreundlich gestaltet werden, insofern das möglich ist).

Vor allem aber liegt die Beweislast für die Rechtfertigung jedweder Umweltmaßnahme immer beim "Umweltschützer": er muß nachweisen, wie toxisch ein Stoff/Produktionsprozeß ist. Der Antragsteller muß nicht nachweisen, daß er nicht toxisch ist. Ein Abersinn. Prof.Dr.Klaus Bosselmann beschreibt die Konsequenzen dieser Logik wie folgt:

"Zum einen gilt die **freie** Nutzung der Natur als Regel und die Begrenzung als Ausnahme. Dies entspricht der Logik unserer freiheitlichen Rechtsordnung. Die ökonomische Betätigungsfreiheit mit ihrem Recht auf kostenlose Nutzung der Natur bedarf keiner weiteren Rechtfertigung, wohl aber die jeweils erwogene Maßnahme zum Umweltschutz. Rechtfertigen muß sich also nicht der individuelle, umweltverändernde Zugriff, sondern der für die. Allgemeinheit angestrebte Schutz. Die Beweislast liegt bei der Allgemeinheit, d.h. beim Staat: im Zweifel zu Lasten der Natur. Derlei Regel-Ausnahme-Mechanik paßt natürlich in keiner Weise für die tatsächlich ablaufenden Prozesse in Ökosystemen. Deren Funktionsfähigkeit richtet sich nach Gleichgewichten, Zyklen und Rückkoppelungen.

Zum anderen verrät die Vorstellung von Grenzen eine triviale Sichtweise, die mit der Realität nur wenig zu tun hat. Wenn Grenzwerte, Maximaldosen oder Umweltstandards festgesetzt werden, die nicht überschritten werden dürfen, bedeutet dies zugleich die Absegnung und positive Sanktionierung **eines** bestimmten Maßes an **Umweltverschmutzung**."

Ein frappantes Beispiel in diesem Zusammenhang ist übrigens die Gentechnologie: nicht die Wirtschaft muß nachweisen, daß die Forschung für den Menschen oder die Mitwelt von

Nutzen ist - sondern Gefährdungen müssen seitens der Kritiker nachgewiesen werden.

Bedenkt man zudem, daß der Mensch weitere Risikotechnologien entwickelt (siehe auch Atomkraft), so wird eindeutig ersichtlich, zu welch gravierenden Problemen die derzeitige Vormachtstellung der wirtschaftlichen Interessen führt.

1.4. Nicht die Umwelt "als solche" wird geschützt - nur der Raubbau an ihr geregelt

Die Tatsache, daß via Umweltgesetze bestimmte Einschränkungen der menschlichen Aktivitäten zugelassen sind, heißt zudem noch lange nicht, daß somit die eigentlichen "Rechte" der Natur geschützt werden. Wer vielmehr die Mehrzahl der Umweltgesetze analysiert, wird feststellen, daß weniger die Natur als solche geschützt wird, als daß der Mensch versucht deren "Gebrauch" für sich zu sichern.

Im öffentlichen Diskurs wird zwar von der "Umwelt" geredet, an sich wird aber häufig" lediglich an den "Nutzen" der Natur für den Menschen gedacht: z.B. Erhalt von Wasserschutzgebieten, Maßnahmen gegen die Landschaftszersiedlung.

Dies führt z.B. dazu, daß bei Emissionen zwar Grenzwerte für die Gesundheit des Menschen festgelegt werden (wenn überhaupt), allerdings wird in den wenigsten Fällen ihr Impakt auf die gesamte Mitwelt untersucht, etwa inwiefern die verschiedenen Emissionen eventuell eine Gefährdung verschiedener Lebewesen, Pflanzen darstellen resp.ein ganzes Ökosystem gefährden. Das Waidsterben ist eine Folge hiervon - die gesamten menschlichen und wirtschaftlichen Aktivitäten sind eben nicht auf den Erhalt des Ökosystems Wald ausgerichtet,"

Langzeitwirkungen und kompliziertere Rückkoppelungsprozesse liegen desweiteren außerhalb des Blickwinkels. So kommt es, daß Ökokatastrophen - Waldsterben, Grundwasservergiftung, Veränderungen der Biosphäre - in ihrem Ausmaß regelmäßig zu spät erkannt werden. Wir schützen die Mitwelt nur, soweit wir Menschen unmittelbar betroffen sind. Es geht um "Menschenschutz" im Sinne des klassischen Gesundheitsschutzes."

Auch diese Tatsache läßt sich leicht an einer Reihe von Beispielen darstellen: beim Entscheidungsprozeß betreffend die Zerschneidung des "Gréngewald" durch die Nordstraße spielte das "Ökosystem" Wald im öffentlichen Diskurs kaum eine Rolle. Vielmehr wurden menschenbezogene Aspekte wie Trinkwasserschutz, Freizeit... angeführt

Die Tatsache, daß Luxemburg erst sehr spät einige wenige Naturschutzgebiete ausgewiesen hat, ist symptomatisch: die Natur wird bis dato fast nie "um ihrer Selbst willen" geschützt

1.5. Die Freiheitsrechte des Einzelnen werden hingegen verfassungsrechtlich festgelegt

Gemäß der klassischen bürgerlichen Rechtstradition hört die "Freiheit des Einzelnen" lediglich dort auf, wo sie das gleichgelagerte Recht des anderen **Menschen** resp. der **Gesellschaft** in Frage stellt

Daß eventuell auch der Freiheit des Einzelnen dort Schranken gesetzt werden müßten, wo er an die natürlichen Grenzen dieses Planeten stößt, ist nicht vorgesehen. Zerstört der Einzelne demnach die Umwelt, so tut er dies im Rahmen der Rechte, die ihm die Verfassung zugesteht.

Dabei ist ersichtlich, daß ein "Fehlverhalten" Von vielen einzelnen Personen gravierende Umweltprobleme mit sich bringen kann, z.B. der Individualverkehr. Ein einzelnes Auto ist wohl harmlos: der gesamte Individualverkehr trägt allerdings maßgeblich zur Klimakatastrophe und Ressourcenvergeudung bei. Soll es

nunmehr angesichts der sehr hohen Gefährdung durch die Emissionen des Individualverkehrs weiterhin zulässig sein, diesen sich uneingeschränkt entwickeln 7u lassen? Oder wäre es nicht vielmehr im Interesse der kommenden Generationen, wenn hier Grenzen gesetzt würden, die ganz einfach den Grenzen des Ökosystems Erde Rechnung tragen?

Die bestehende Gesetzgebung kann ganz einfach derartige Problemfelder nicht zufriedenstellend lösen, denn Einschränkungen werden direkt als Eingriffe in die in der Verfassung gesicherten Rechte des Einzelnen bewertet.

Das Recht regelt lediglich die Aufteilung des Kuchens, Bestenfalls kümmert es sich um eine halbwegs gerechte Verteilung. Daß der Kuchen bald aufgegessen ist, schert das Recht nicht. Dafür hat es keine Vorsorge getroffen.

Wohlverstanden: es geht nicht darum, daß in der Verfassung nicht festgehalten ist, wieviele Kilometer ein Einzelner mit dem Privatwagen zurücklegen darf. Es geht darum, daß die derzeitige Verfassung es nicht direkt ermöglicht resp. vorschreibt, daß dem einzelnen Verhalten dort Grenzen gesetzt werden können, wo die Nachhaltigkeit auf dieser Erde in Frage gestellt ist resp, daß der Gesellschaft/ Staat nicht die Verantwortung obliegt, zu reagieren und Alternativen zu fördern, falls kollektives umweltbelastendes Verhalten ein Überleben auf dieser Erde gefährdet.

Hans-Peter Dürr, alternativer Nobelpreisträger und tätig am Max-Planck-Institut für Physik und Astrophysäk, hat sich mit diesem Thema besonders auseinandergesetzt. In einem offenen Brief an Umweltminister Töpfer plädiert er für eine weitführende Berücksichtigung von Umweltinteressen im Rahmen der Verfassung;

"Sie wissen als in der Gesetzgebung aktiver Minister wahrscheinlich besser als viele andere, wie schwer es ist, Gesetze durchzubringen, die eben dieses leisten. Hier setzt unser Gedanke an: Wenn die Verfassung eindeutig zum Ausdruck bringt, daß das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nicht dazu genutzt werden darf, "die natürlichen Lebensgrundlagen in ihrer Nachhaltigkeit zu beeinträchtigen", dann ist für den einfachen Gesetzgeber eine eindeutige Zielvorgabe geschaffen. Der einfache Gesetzgeber wird sich dann nicht mit dem Einwand herumschlagen müssen, daß er in die verfassungsrechtlich verbürgte Entfaltungsfreiheit eingreife, wenn er umwettschädigende Handlungen verbietet, die dem einzelnen völlig irrelevant erscheinen, und die in ihrer Summierung doch gefährlich erscheinen. (...)