

Grundrechtlicher Umweltschutz in Japan

Von *Kazuhiko Matsumoto*, Osaka*

1. Fragestellung

Selbstverständlich ist der Umweltschutz die Aufgabe aller Menschen. Er muss im Zusammenhang mit der Globalisierung der Umweltprobleme zunehmend international und grenzübergreifend gesichert werden. Es ist unmöglich, nur innerhalb eines Landes die natürlichen Lebensgrundlagen effektiv zu schützen. Die Gefährdungen der Umwelt können auch nicht allein durch den Staat vermieden werden. Die staatlichen Regulierungen sind jedoch unbedingt notwendig zum effektiven Umweltschutz. Der Staat ist nicht der einzige, aber einer der wichtigsten Akteure im Umweltschutz.

Der Umweltschutz ist damit staatliche Regelungsaufgabe. Japan, wie andere Länder auch, schützt die Umwelt durch zahlreiche staatliche Regelungen. Diese bestehen aus z.B. der Verfassung, Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen und Verwaltungsvorschriften. Insbesondere beansprucht die Verfassung Vorrang vor allen anderen Regelungen. Der vorliegende Beitrag behandelt die verfassungsrechtlichen Probleme des Umweltschutzes in Japan vor allem aus grundrechtlicher Perspektive.

Zuerst wird die Diskussion über das Umweltgrundrecht angesprochen (2.). Dann befasst sich der Beitrag mit den Rechtsproblemen des Persönlichkeitsrechts und des Eigentums (3.). Danach wird die Rechtsgrundlage für die staatlichen umweltschützenden Eingriffe in die Grundrechte (4.) und werden damit die staatlichen Schutzpflichten als Eingriffstitel betrachtet (5.). Anschließend werden die umweltrechtlichen Aspekte der Verfahrens- und Partizipationsrechte als Grundrechte geprüft (6.). Schließlich wird die Bedeutung und die Grenze des grundrechtlichen Umweltschutzes behandelt(7.).

2. Diskussion über das Umweltgrundrecht

Als ein Phänomen der Nachkriegszeit in Japan erweisen sich die erstaunlichen Entwicklungen der Wirtschaft. Sie haben uns den Wohlstand und ein vielfältiges Leben in der Gesellschaft gebracht, aber zugleich als Nebenprodukte schreckliche Umweltverschmutzungen (die sog. „Kogai“). Diese verursachten besonders in den sechziger Jahren zahlreiche Todesfälle und körperliche Beeinträchtigungen des Menschen. Unter den Umweltverschmutzungsfällen wogen am schwersten z.B. der Minamata-Krankheits-Fall (in Kumamoto und Niigata) und der Itai-Itai-Krankheits-Fall (in Toyama) betreffend Abwasser mit Giftstoffen (Quecksilber oder Kadmium), der Yokkaichi-Fall (Asthma wegen Luftver-

* *Kazuhiko Matsumoto*, 1998-2003 Associate Professor, Juristische Fakultät, Universität Osaka; seitdem Ordentlicher Professor, Juristische Fakultät, Universität Osaka. E-mail: akcdg907@tcn.zaq.ne.jp

schmutzungen in Mie)¹ und der Fluglärm-Fall (in Osaka)². Diese Fälle haben uns die Notwendigkeit einer neuen rechtlichen Stütze für den Umweltschutz zum Bewusstsein gebracht, um den schrecklichen „Kogai“ effektiv zu begegnen.

Als ein neues Mittel gegen die Umweltverschmutzungen wurde erst im Jahr 1970 das Recht auf eine saubere Umwelt postuliert. Die ersten Befürworter dieses Rechts waren die Juristen in der Rechtsanwaltskammer Osaka³. Nach ihrer Meinung war dieses Recht ein subjektiver Anspruch auf Schadensersatz oder gegebenenfalls auf die Unterlassung von unternehmerischen Tätigkeiten, wenn sie schlimmste Schäden an Leben und Gesundheit des Menschen verursachten. Dabei haben die Osakaner Rechtsanwälte das Recht auf saubere Umwelt reklamiert, obwohl es keine ausdrückliche Grundlage in den Gesetzen hatte. Nach ihrer Auffassung war dieses Recht unmittelbar auf die Verfassung zu gründen. Ein solches Recht enthält jedoch die Verfassung nicht. Es entstand im Wege der Verfassungsauslegung aus den Bestimmungen einiger Grundrechte. Das Resultat wurde insoweit als ein Umweltgrundrecht angesehen. Unterschiede zwischen den privatrechtlichen und den verfassungsrechtlichen Auswirkungen wurden dabei nicht beachtet.

Die verfassungsrechtliche Grundlage für das Umweltgrundrecht liegt zuerst in Art. 13 der Jap. Verf., der das Recht auf Leben, Freiheit und Streben nach Glück vorsieht, und in Art. 25, der das Recht auf ein Mindestmaß an gesundem und kultiviertem Leben garantiert. Wie die beiden Rechte im Hinblick auf das Umweltgrundrecht einander zuzuordnen sind, ist in der Literatur umstritten⁴. Mitunter stützt man es nur auf Art. 13 als Auffangnorm für viele unbenannte Grundrechte, folglich auch das Umweltgrundrecht. Andere leiten das Umweltgrundrecht aus Art. 25 ab, weil hier ausdrücklich vom gesunden Leben die Rede ist. Das setze eine saubere Umwelt voraus, so dass hierfür Art. 13 nicht gebraucht werde. Eine dritte Position sieht Art. 13 als Abwehrrecht gegen staatliche Umwelterstörungen, Art. 25 dagegen als Leistungsrecht auf einen staatlichen Umweltschutz. Damit gäbe es zwei verschiedene Umweltgrundrechte. Eine vierte Auffassung sieht das Umweltgrundrecht als eine Fusion von Art. 13 und Art. 25 (sog. doppelte Verpackungslehre). Dies erscheint etwas rätselhaft, soll aber herrschende Meinung sein. Insgesamt geht es also nur darum, das Umweltgrundrecht in der Verfassung, nicht aber in einer bestimmten Norm zu verankern.

Allerdings ist der verfassungsrechtliche Rang des Umweltgrundrechts in den wissenschaftlichen Meinungen weitgehend anerkannt. Die Rechtsprechung hat es hingegen nicht

¹ Diese wurden als vier typische „Kogai“-Fälle genannt. Im Fall in Toyama 1971, in Niigata 1971, in Mie 1972 und in Kumamoto 1973 wurden die Schadensersatzansprüche des Klägers jedenfalls vor dem Gericht eingeräumt. Anlässlich der Entscheidungen erfolgten zahlreiche Umweltgesetzgebungen mit der Gründung des Umweltamts 1971.

² Der Fluglärm-Fall in Osaka wurde erst 1981 vom Obersten Gerichtshof (OGH) entschieden. Im Urteil hat er der Schadensersatzklage Klägers stattgegeben, seine Unterlassungsklage jedoch als unzulässig abgewiesen.

³ Behauptet wurde es am 22.09.1970 auf der 13. Juristentagung für die Menschenrechte in Niigata.

⁴ Vgl. *Kazuhiko Matsumoto*, Umweltgrundrechte aus Sicht des Verfassungsrechts, *Environmental Law Review*, 2006 Vol. 31 S. 19 ff.

übernommen. Alle japanischen Gerichte haben auf die Vorstellung von der Existenz des Umweltgrundrechts negativ reagiert: Art. 13 oder Art. 25 seien nur als Programmsätze oder abstrakte Rechte gültig, das Grundrecht selber sei inhaltlich nicht hinreichend bestimmbar. Wie rein müsse z.B. die Luft sein oder wie sauber das Wasser? Ohne gesetzliche Konkretisierungen sei es durch die Gerichte nicht durchsetzbar.

Lange Zeit gab es in der japanischen umweltrechtlichen Diskussion diesen merkwürdigen Gegensatz zwischen der Theorie und der Praxis. Besonders groß war die Diskrepanz bezüglich des Umweltgrundrechts. Die Rechtspraxis anerkannte es nicht, obwohl die Wissenschaft es stets befürwortete. Zu unterschiedlich waren anscheinend die Erwartungen an ein Umweltgrundrecht, insbesondere angesichts des unzulänglichen Standes der Umweltgesetzgebung. Befürwortet wurde ein Umweltgrundrecht, um umweltfeindliche Handlungen von Unternehmen oder öffentlichen Anstalten sofort zu unterbinden, auch wenn sie in Ausübung der Wirtschaftsfreiheit erfolgten. Mit Berufung auf das Grundrecht könne man alle gravierenden Fälle ohne Abwägungen der Belange lösen, hieß es. Dagegen verneinten die Kritiker des Grundrechts (alle Richter) die Existenz eines "allmächtigen" Rechts im Rechtsleben überhaupt. Eine angemessene Lösung lasse sich von Fall zu Fall auf zivilrechtlichem Wege finden, sogar ohne besondere Umweltgesetze.

Heute bestehen wenig Aussichten, das Umweltgrundrecht in die Rechtspraxis der Gerichte zu übernehmen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass Umweltverschmutzungen überhaupt nicht grundrechtlich angegangen werden könnten. Ein Grundrecht bezüglich der Umwelt muss nicht gleichbedeutend mit einem speziellen „Umweltgrundrecht“ sein. Sogar die Gerichte, die das Umweltgrundrecht niemals als ein Grundrecht anerkannt haben, haben bislang einen grundrechtlichen Umweltschutz als solchen nicht verneint.

3. Probleme des Persönlichkeitsrechts und des Eigentums

Die Umwelt als solche ist kein individuelles, sondern ein kollektives und öffentliches Gut. Zu dessen Schutz kann der einzelne sich vor Gericht nicht direkt auf ein Grundrecht berufen. Aber Rechtsgüter, die Bestandteile der natürlichen Umwelt sind, können durch die Grundrechte gewährleistet werden. Hierzu gehören vor allem das Leben, der Körper und das Eigentum. Nicht nur in der Rechtslehre, sondern auch in der Rechtspraxis wird dies selbstverständlich anerkannt.

a) Persönlichkeitsrecht

Das Leben und der Körper des Menschen sind natürlich die wichtigsten Rechtsgüter. Sie finden merkwürdigerweise in der japanischen Verfassung keine direkten Bestimmungen zu ihrem Schutz. Zwar sieht Art. 13 vor, dass „das Recht auf Leben, Freiheit und Streben nach Glück, soweit es nicht dem öffentlichen Wohl entgegensteht, bei der Gesetzgebung und in anderen Regierungsangelegenheiten, in höchstem Maße zu erwägen“ ist; nach Art. 31 darf „niemand seines Lebens oder seiner Freiheit beraubt noch mit irgendeiner sonstigen Strafe für Vergehen belegt werden, außer nach den gesetzlich errichteten Verfahren“. Die Erwäh-

nung des Rechtsguts „Leben“ in beiden Bestimmungen ist wichtig. Aber das allgemeine Verständnis sieht in Art. 13 ein Auffanggrundrecht und in Art. 31 ein strafrechtliches Verfahrensgrundrecht. Deshalb soll das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nicht direkt aus beiden Bestimmungen, sondern aus der Verfassung abgeleitet werden wie folgt:

Leben und Körper des Menschen sind Bestandteile seiner Persönlichkeit, die als das Persönlichkeitsrecht in Art. 13 der Verfassung geschützt werden. Das heißt, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit wird als ein Teil des Persönlichkeitsrechts verstanden. Zum Beispiel hat das Oberlandesgericht Osaka im Fluglärm-Fall im Jahr 1975⁵ entschieden, dass „das Leben und körperliche und geistige Güter einzelner zum Wesentlichen seiner Persönlichkeit gehören, und in der Gesamtheit als das Persönlichkeitsrecht geschützt werden können. Das Recht darf von niemandem ohne Grund verletzt werden. Wenn es verletzt werden sollte, kann der Betroffene seine Befugnis, die Eingriffe abzuwehren, ausüben“. Nach Ansicht des Oberlandesgerichts Osaka würde das Persönlichkeitsrecht eine Grundlage des privatrechtlichen Anspruchs auf Unterlassung der eingreifenden Tätigkeiten sein, in diesem Fall, das Verbot des Ab- und Anflugs.

Diese Thesen sind im wesentlichen sowohl in der Rechtslehre als auch in der Rechtspraxis weitgehend zustimmend aufgenommen worden. Der Oberste Gerichtshof hat lange Zeit nicht ausdrücklich zugestimmt, obwohl er im Jahr 1986 schon das Recht auf Ehre als Persönlichkeitsrecht bestätigt hatte⁶. Schließlich hat er doch – im Mai 2008 – entsprechend argumentiert. Im betreffenden Fall⁷ wurde danach gefragt, ob Leben und Gesundheit der Bewohner in Mito (Ibaraki) möglicherweise durch Schadstoffe aus einer geplanten Mülldeponie gefährdet würden. Der OGH anerkannte ein Recht auf sauberes Trinkwasser als eine Art Persönlichkeitsrecht, und untersagte den Bau der betreffenden Deponie, weil sie mit hinreichender Wahrscheinlichkeit schwere Schäden an Leben und Gesundheit der Bewohner mit sich bringe und deren Recht auf sauberes Trinkwasser verletze.

In diesem Urteil unterscheidet der OGH nicht zwischen dem verfassungsrechtlichen und dem privatrechtlichen Persönlichkeitsrecht. Die betreffende Deponie wurde von einem Privatunternehmen errichtet und betrieben. Sie könnte privatrechtlich beurteilt werden. Aber ob sie privat- oder öffentlichrechtlich errichtet und betrieben wird, scheint für den Gerichtshof belanglos zu sein. Das Persönlichkeitsrecht hat eigentlich keine ausdrückliche Bestimmung, weder in der Verfassung, noch in Gesetzen. Sein Rechtscharakter ist nach wie vor unbestimmt. Wie unterschiedlich beide Persönlichkeitsrechte sind, ist auch noch unklar. Die rechtliche Erklärung des Unterschiedes ist eine Aufgabe der Rechtstheorie und der Rechtspraxis.

⁵ Oberlandesgericht Osaka, Urteil vom 27.11.1975.

⁶ OGH, Urteil vom 11.06.1986.

⁷ OGH, Urteil vom 27.05.2008.

b) *Recht auf ein Leben in Ruhe*

Im Jahr 1987 hat das Oberlandesgericht Tokio zum ersten Mal ausdrücklich vom Recht auf ein Leben in Ruhe gesprochen⁸: Dieses Recht sei eine Art Persönlichkeitsrecht. Lärm, Erschütterungen und Abgase könnten dieses Recht verletzen. Dieses Recht wurde in der späteren Rechtsprechung zur Unterlassung von Emissionsanlagen wieder aufgegriffen und häufig erwähnt. Die Gerichte sehen hierin eine Art Persönlichkeitsrecht, aber von anderer Natur als das normale Persönlichkeitsrecht. Nach dem Schrifttum ist das Recht auf ein Leben in Ruhe weiterentwickelt aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht⁹. Es nimmt die Bürger gegen starke Angst oder Furcht vor dem Tod oder Beschädigung in Schutz. Mit diesem Recht können die Bürger Leben und Körper verteidigen, bevor ihre Angst oder Furcht sich verwirklicht, auch wenn diese noch nicht wissenschaftlich nachgewiesen ist. Selbstverständlich reicht bloße Besorgnis nicht. Sorgen müssen immer „vernünftig“ konstituiert sein. Nur Anlässe für „vernünftige“ Angst oder Furcht können durch das Recht auf Leben in Ruhe sofort unterbunden werden.

Ob es dieses Rechts neben dem Persönlichkeitsrecht wirklich bedarf, ist jedoch fraglich. Das Recht auf Leben in Ruhe bedeutet kein neues Recht, sondern ist nur ein Aspekt des Persönlichkeitsrechts.

c) *Eigentumsgarantie*

Das Eigentum wird ausdrücklich in der Verfassung gewährleistet. Nach Art. 29 Abs. 1 und Abs.2 ist „das Recht, Eigentum zu besitzen, unverletzlich. Die Eigentumsrechte werden in Übereinstimmung mit dem öffentlichen Wohl durch Gesetz bestimmt“. Auf das Eigentum einwirken können vor allem Lärm, Abgase, Gerüche usw. Deshalb ist es wohl verständlich, fast alle Emissionen aus den öffentlichen Anstalten in Eigentum durch Art. 29 zu erfassen. Trotzdem ist diese Betrachtungsweise in der Tat relativ selten, weil die staatlichen Einwirkungen auf das Eigentum normalerweise zugleich Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht darstellen können. Bevor das Persönlichkeitsrecht konstituiert wurde, wurde daher oftmals auf das Eigentumsrecht verwiesen¹⁰. Nach der Verallgemeinerung des Persönlichkeitsrechts ist es jedoch nicht mehr wirklich nötig.

4. **Gemeinwohl als Grundlage für staatliche Eingriffe in die Grundrechte**

Die japanische Verfassung enthält eine Staatspflicht zum Umweltschutz nicht ausdrücklich. Die einzige Ausnahme ist Art. 25 Abs. 2, der heißt: „In allen Lebensbereichen hat sich der Staat um die Förderung und Mehrung des sozialen Wohls, der sozialen Sicherheit und der

⁸ Oberlandesgericht Tokio, Urteil vom 15.07.1987.

⁹ *Tadashi Otsuka*, Vorsorgeprinzip und Unternehmen, Tadashi Otsuka(Hrsg.), Arbeit und Umwelt, 2008, S.157ff.

¹⁰ Vgl. Urteil vom 22.12.1916 des damaligen Obersten Gerichtshofs (Osaka-Alkali).

öffentlichen Gesundheit zu bemühen.“ Dieser Artikel regelt Förderung und Mehrung der öffentlichen Gesundheit. Diese ist eine bestimmte, wenn auch sachlich begrenzte Seite des staatlichen Umweltschutzes. Den Staat trifft hier keine rechtliche, sondern nur eine politische Bemühungspflicht. Auch wenn der Staat die öffentliche Gesundheit gar nicht gefördert oder gemehrt hätte, würde er doch verfassungsrechtlich nicht sanktioniert, abgesehen von der Frage des Art. 25 Abs. 1, der das Recht auf ein Mindestmaß gesunden und kultivierten Lebens bestimmt. Wenn der Staat daher auf die Handlungen für ein Mindestmaß eines gesunden Lebens verzichten wollte, würde er gegen Art. 25 Abs. 1 verstoßen. Das ist aber in der Realität undenkbar.

Anders als die japanische Verfassung normiert das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland die Staatszielbestimmung Umweltschutz (Art. 20a GG). Gemäß Art. 20a GG schützt der Staat auch in Verantwortung für die zukünftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Auch in Japan gibt es zwar die Meinung, dass eine ähnliche Vorschrift auch in die japanische Verfassung eingefügt werden sollte. Diese Meinung ist jedoch vereinzelt. Eine Notwendigkeit zur Verfassungsänderung wird weiterhin nicht empfunden.

Ohne die Staatszielbestimmung Umweltschutz kann der Staat selbstverständlich dennoch die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere schützen. Die verfassungsrechtliche Grundlage dafür bietet die Gemeinwohl-Klausel an. In vier Artikeln erwähnt die japanische Verfassung das Gemeinwohl. Art. 12: „Die durch diese Verfassung dem Volk gewährleisteten Freiheiten und Rechte sind durch unablässige Bemühungen des Volkes zu erhalten, das sich jedes Missbrauchs dieser Freiheiten und Rechte zu enthalten hat und immer verantwortlich dafür sein wird, sie zum öffentlichen Wohl zu nutzen.“ Art. 13: „Alle Bürger werden als Einzelperson geachtet. Ihr Recht auf Leben, Freiheit und ihr Streben nach Glück ist, soweit es nicht dem öffentlichen Wohl entgegensteht, bei der Gesetzgebung und in anderen Regierungsangelegenheiten, in höchstem Maße zu erwägen.“ Art. 22 Abs. 1: „Jeder hat, soweit es dem allgemeinen Wohl nicht entgegensteht, die Freiheit der Wahl und Verlegung seines Wohnsitzes und der Wahl seines Berufes.“ Und Art. 29 Abs. 2: „Die Eigentumsrechte werden in Übereinstimmung mit dem öffentlichen Wohl durch Gesetz bestimmt.“ Die Umwelt als kollektives und öffentliches Gut ist eine Komponente des Gemeinwohls. Das Gemeinwohl in der japanischen Verfassung bedeutet zugleich einen Titel für die staatlichen Eingriffe in die Grundrechte Einzelner. Um des Gemeinwohls willen dürfen die Grundrechte unter der Beobachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips eingeschränkt werden (vgl. Art. 12 und 13). Das Gemeinwohl rechtfertigt die Grundrechtsbeschränkungen durch den Staat. Solange der Umweltschutz zum Gemeinwohl gehört, kann der Staat den Eingriffstitel erhalten.

Nach der Rechtsprechung des OGH zählen Stadt- und Landschaftsbild zum Gemeinwohl¹¹. An einem Mast in einer großen Stadt Plakate anzubringen, ist Ausübung der Mei-

¹¹ OGH, Urteil vom 18.12.1978.

nungsfreiheit (Art. 21 Abs. 1), kann aber zur Bewahrung des Stadtbildes eingeschränkt werden. Diese ist auch eine Art Umweltschutz, für den der Staat seine Eingriffsbefugnis ausüben kann.

Das Gemeinwohl ermächtigt den Gesetzgeber, in die Grundrechte einzelner einzugreifen, verpflichtet ihn aber nicht. Es ist keine Grundlage einer Staatspflicht. Was Gemeinwohl ist, muss der Gesetzgeber in seinem weiten Spielraum selbst entscheiden. Wer das Gemeinwohl schon in der positiven Verfassung geregelt sieht, müsste auch darüber einen gesetzgeberisch sehr weiten Ermessensbereich zugestehen. Beide Positionen laufen schließlich auf das Gleiche hinaus. Nicht nur das Ob, sondern auch das Wie fällt in das Gestaltungsmessen des Gesetzgebers. Was er für die Umwelt tun will, muss er selbst entscheiden.

5. Grundrechte als staatliche Schutzpflichten

Nach der Rechtslehre und der Rechtspraxis in Deutschland stellen die Grundrechte nicht nur subjektive Abwehrrechte gegen den Staat dar, sondern konstituieren auch objektive Schutzpflichten des Staates¹². Diese verpflichten die staatlichen Organe, insbesondere den Gesetzgeber, sich schützend und fördernd vor die Grundrechtsgüter zu stellen und sie besonders vor rechtswidrigen Eingriffen durch Andere zu bewahren.

Die Umweltgüter als solche sind normalerweise keine Grundrechtsgüter und deshalb keine Objekte der staatlichen Schutzpflichten. Tiere und Pflanzen, vor allem biologische Vielfalt oder Klima können unmittelbar grundrechtlich nicht erfasst werden. Diese Güter werden von den grundrechtlichen Schutzpflichten nur dann erfasst, wenn es sich bei ihnen um Individualrechtsgüter handelt. Insofern die Umweltgüter wie Luft oder Wasser sich auf den Einzelnen beziehen können, das heißt, insoweit Teile der Umwelt als Leben, körperliche Unversehrtheit oder Eigentum betrachtet werden können, wird ihnen mit der Staatspflicht ein Schutz gegeben. Diese Pflicht beschränkt sich, soweit sie in individueller Natur liegt, auf den Bereich des Individuums. Die Reichweite der staatlichen Schutzpflicht scheint nicht so weit. Doch ist sie eine keineswegs sehr eng. Der Nutzen dessen für den Umweltschutz muss man beachten.

Trotzdem wird der Gedanke der Schutzpflichten des Staates in Japan noch nicht aufgenommen. Zwar gibt es eine wissenschaftliche Gruppe, die der Begründung dieser Pflichten zustimmt. Aber die Mehrheit ist dagegen. Die Ursachen dafür sind unterschiedlich. Eine Ansicht ist nicht theoretisch sondern relativ emotional, das heißt, eine negative Reaktion auf einen „Fremdkörper“ aus Deutschland. Diese Position weist manchmal auf die amerikanische oder französische Praxis hin und behauptet, dass es ohne die neuartige Idee in Japan gut gehe. Die andere Meinung kritisiert, dass die neue Pflicht den Staat noch stärker

¹² Karl-Peter Sommermann, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar II, 5. Aufl.(2001), Art. 20a, Rn. 1 ff.; Hans D. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 9. Aufl.(2007), Art. 20a, Rn. 1 ff.

und steuerungsimmun machen könne. Diese Meinung denkt, dass die Schutzpflichten dem Staat eine willkürliche Macht geben könnten, aber bemerkt nicht, dass sie den Staat gerade steuern sollen. Die dritte Meinung sagt, dass es in der japanischen Verfassung keine Bestimmung wie Art. 1 Abs. 1 GG gibt, der heißt: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Das ist zwar eine juristische Kritik. Doch auch in Deutschland ist diese Begründung aus dem Art. 1 Abs. 1 GG nicht ausschlaggebend. Die Basis der staatlichen Schutzpflichten kommt hauptsächlich aus dem Verständnis der Grundrechte als Elemente einer objektiven Rechtsordnung¹³. Wenn das so ist, könnte der Gedanke der Schutzpflichten verallgemeinert werden.

Die Ursachen, auf die die Gegner des Schutzpflichtdenkens hinweisen, scheinen unbegründet. Aber ob dieses Denken in der nahen Zukunft auch in Japan aufgenommen wird, bleibt noch unklar.

6. Verfahrens- und Partizipationsrechte

Aus der Perspektive des Umweltschutzes werden Grundrechtsgüter wie Leben oder Gesundheit des Menschen häufig als die Schutzobjekte des Staates betrachtet. Dabei geht es um die staatlichen Schutzpflichten oder sonst um die Schutzbefugnis des Staates, und weniger um Individualansprüche. Auch im Bereich des Umweltschutzes ist es aber noch möglich, von anderen umweltrelevanten Grundrechten zu sprechen. Gemeint ist das Verfahrens- und Partizipationsrecht: Ein Einzelner, soweit er in seinen eigenen Gütern durch die Einwirkungen des Staates betroffen wird, z.B. bei der Errichtung oder dem Betrieb einer öffentlichen Anstalt, kann an den Verhandlungs- oder Entscheidungsverfahren der Verwaltung teilnehmen und dabei seine Meinung vorbringen oder Einsprüche erheben. Damit könnte man nicht nur seine Interessen in die endgültige Entscheidung einbeziehen, sondern auch den Schutz der Individualrechtsgüter die Umwelt als solche besser gewährleisten. Das bedeutet eine mittelbare Auswirkung des Verfahrens- und des Partizipationsrechts auf den Umweltschutz.

Allerdings garantiert die japanische Verfassung ein solches Grundrecht nicht ausdrücklich. Daher muss es im Wege der Verfassungsauslegung abgeleitet werden. Dabei kommt es auch hier auf zwei Bestimmungen an: Art. 13 (Auffanggrundrecht) und Art. 31 (strafrechtliches Verfahrensgrundrecht). Allein auf diese beiden Normen lässt sich ein Recht auf ein umweltrelevantes Verfahren nicht stützen. Art. 13 gewährleistet zwar viele materielle Güter, insofern sie in den anderen ausdrücklichen Bestimmungen nicht geschützt werden. Es ist jedoch unklar, ob er auch ein Recht auf Verfahren im Auge hat. Andererseits gewährleistet Art. 31 zwar ein Recht auf Verfahren, aber macht nicht klar, ob er sich über das Strafverfahren hinaus auf das Verwaltungsverfahren erstrecken kann. Der OGH hat früher die Frage dahingestellt sein gelassen. Neuerdings behandelt er seit dem Narita-Flug-

¹³ *Ingo v. Münch*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar I, 5. Aufl.(2000), Vorbem. vor Art. 1, Rn. 22 ff.; *Jarass* a.a.O. (oben Fn. 12), Vorbem. vor Art. 1, Rn. 5 ff.

hafen-Fall von 1992 grundsätzlich Art. 31 als eine Grundlage des Verfahrensgrundrechts, mit einzelnen Unsicherheiten¹⁴. Auch von der Mehrheitsmeinung wird Art. 31 in letzter Zeit als allgemeines Verfahrensgrundrecht anerkannt.

Das Verfahrensgrundrecht gibt, allgemein gesagt, ein Recht auf ein faires Verfahren im staatlichen Entscheidungsprozess. Auch in umweltrelevanten Verfahren kann man in Anspruch nehmen, seine Position zu vertreten, auch wenn sich das Verfahrensgrundrecht als solches nicht an der Umwelt orientiert. Wenn viele Betroffene an den Verfahren partizipieren und mehr Interesse an der Umwelt geltend machen könnten, dann würde dies zu effektiverem Umweltschutz führen.

7. Bedeutung und Grenze des grundrechtlichen Umweltschutzes

Es versteht sich von selbst, dass die Umwelt nicht nur durch die Grundrechte zu bewahren ist. Es ist jedoch wichtig, auch aus Sicht der Grundrechte auf die Umweltprobleme zuzugehen. Bei dem grundrechtlichen Umweltschutz ist die Bedeutung und die Grenze zugleich erkennbar.

Wenn es um die Individualrechtsgüter als Teile der Umwelt geht, dann soll man sich auf die Grundrechte berufen, zuerst für den Rechtsschutz, schließlich für den Umweltschutz. Die Grundrechte taugen am besten zum Individualschutz. Die positive Initiative des Einzelnen für den Rechtsschutz im Umweltbereich würde mehr Wissen und Weisheit mit sich bringen und einen effektiven Umweltschutz zur Folge haben. Vor allem im Rechtsschutz können die Tätigkeiten der Gerichte in Anspruch genommen werden. Die Einklagbarkeit öffnet immer neue Rechtsfelder. Durch die Kooperation von Individualinitiativen und Justiztätigkeiten lässt sich das Niveau des Rechtsschutzes und des Umweltschutzes zusammen steigern.

Die negative Seite des grundrechtlichen Umweltschutzes ist auch zu beachten. Die Umwelt als solche ist, wie oben schon ausgeführt, kollektives und öffentliches Gut. Dies gehört nicht dem Individuum, sondern der Allgemeinheit. Insbesondere die Erde und die Atmosphäre als globales Umweltgut gehören der Welt. Der durch die Grundrechte bewirkte „egoistische“ Umweltschutz kann damit offensichtlich nur beschränkten Schutz geben. Es bleiben immer Schutzlücken.

Diese Schutzlücken gibt es nicht nur auf der örtlichen, sondern auch auf der zeitlichen Ebene. Umweltschäden müssen nicht gleich entstehen. Sie werden wohl erst bei Zukunftsgenerationen noch deutlicher, zutage kommen. Im Klimawandel ist dies gerade der Fall. Das Rechtsdenken, das nur auf die gegenwärtige Generation zielt, kann diese Frage des Umweltschutzes als „Nachweltschutz“ nicht genug erfassen. Sie bleibt aber immer noch eine zu lösenden Aufgabe.

¹⁴ OGH, Urteil vom 01.07.1992.

8. Schluss

Der Versuch, die Umwelt durch Grundrechte zu schützen, birgt Vor- und Nachteile. Eine solche Strategie ist nicht perfekt, aber recht attraktiv. Der grundrechtliche Umweltschutz hat nach wie vor eine entwicklungsfähige Zukunft.

In Japan gibt es Bestrebungen, zwecks effektiven Umweltschutzes die Verfassung um ein Umweltgrundrecht zu erweitern. Diesem Grundrecht würde jedoch nur eine symbolische und keine juristische Bedeutung zukommen. Auch ohne Verfassungsänderung wurden Grundrechte zum Umweltschutz bislang erfolgreich entwickelt. Sie werden in Zukunft auch gemeinsam mit der Rechtstheorie und der Rechtspraxis weiter zu entwickeln sein.