

Schriften zum Umweltrecht

Band 14

**Umweltschutz im Spiegel von
Verfassungsrecht
und Verfassungspolitik**

Von

Dr. Bettina Bock



Duncker & Humblot · Berlin

BETTINA BOCK

**Umweltschutz im Spiegel von
Verfassungsrecht und Verfassungspolitik**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier

Band 14

Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik

Von
Dr. Bettina Bock



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Bock, Bettina:

Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und
Verfassungspolitik / von Bettina Bock. – Berlin: Duncker u.
Humblot, 1990

(Schriften zum Umweltrecht; Bd. 14)

Zugl.: Bayreuth, Univ., Diss., 1989

ISBN 3-428-06764-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Luck + Schulze GmbH, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-06764-9

Vorwort

Die Arbeit wurde im Sommersemester 1989 von der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth als Dissertation angenommen. Wesentliche Änderungen sind nicht mehr erfolgt; Rechtsprechung und Literatur wurden bis zum Frühjahr 1989 berücksichtigt.

Es ist mir ein aufrichtiges Bedürfnis, auch an dieser Stelle all jenen Dank zu sagen, die maßgeblich dazu beigetragen haben, daß diese Arbeit überhaupt (so) entstehen konnte. Zuallererst danke ich meinem verehrten Lehrer und Doktorvater, Herrn Senator Prof. Dr. Walter Schmitt Glaeser, von ganzem Herzen. Schon während meines Studiums hat er mich gefördert und geprägt, und erst sein Zuspruch hat mich ermutigt, diese Arbeit, deren Thema er anregte, zu beginnen. In meiner Zeit als seine Doktorandin und wissenschaftliche Hilfskraft ist er mir stets mit großem Vertrauen und geradezu väterlicher Güte, aber auch mit entsprechendem Anspruch begegnet. Immer wieder gab er mir Gelegenheit zu ausführlichen Gesprächen, die mir fachliche Anregung und menschliche Unterstützung zugleich waren. Er wird für mich – wissenschaftlich wie menschlich – stets Vorbild bleiben. Für die überaus freundliche Betreuung sowie für kritische Hinweise, die ich in der Druckfassung überwiegend berücksichtigt habe, danke ich auch Herrn Prof. Dr. Wilfried Berg, der das Zweitgutachten erstellte. Mein herzlicher Dank gilt ferner Herrn Prof. Dr. Peter Häberle. Vor allem durch sein Bayreuther Seminar, das ich parallel zur Arbeit an meiner Dissertation besuchen durfte, aber auch in manchem persönlichen Gespräch erfuhr ich hilfreiche Anregungen und Ratschläge. Mit tief empfundener Dankbarkeit erwähne ich sodann meine Freunde, die Rechtsreferendare Dr. iur. Rudolf Mackeprang und Dr. iur. Hans-Detlef Horn, die mich bereits seit dem ersten Semester begleiten. Auch sie haben mich entscheidend geprägt und sich durch zuverlässigen Beistand und ehrliche Kritik nicht nur im Zusammenhang mit dieser Arbeit stets als wahre Freunde erwiesen. Einen ebenso innigen wie aufrichtigen Dank richte ich schließlich an cand. inform. Gunter Horn, der mich mit unermüdlicher Geduld in computertechnischen

Fragen beraten, betreut und unterstützt hat. Ohne seine unschätzbare freundschaftliche Hilfe hätte ich diese Arbeit niemals in der kurzen Zeit (und wohl auch nicht in der vorliegenden Form) erstellen können.

Ich widme diese Arbeit meiner Mutter.

Bayreuth, im August 1989

Bettina Bock

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
<i>Erster Teil</i>	
Herausforderung Umweltschutz	22
A. Vorüberlegungen	25
I. Die wichtigsten Prinzipien und Instrumente des Umweltrechts	33
1. Hauptprinzipien des Umweltschutzes	33
2. Hauptinstrumente des Umweltschutzes	36
II. Ansätze zu einer Begriffsbestimmung	40
III. Umweltschutz und Verfassung	46
B. Entwicklungslinien (in) der (verfassungs)politischen Diskussion	53
I. Diskussion und Vorschläge auf Bundesebene	53
1. Die grundrechtliche Phase	54
2. Die objektiv-rechtliche Phase	58
3. Die Phase der Erörterungen der Sachverständigenkommission "Staatszielbestimmungen / Gesetzgebungsaufträge"	59
4. Die (anschließende) Phase der Gesetzesanträge	64
5. Die aktuelle Phase	69
II. Diskussion und Vorschläge auf Länderebene	73
1. Die Ausgangssituation	74
2. Die Ergänzungs(diskussions)phase	75
a) Baden-Württemberg	75
b) Freistaat Bayern	77
c) Saarland	80
d) Nordrhein-Westfalen	82

e)	Rheinland-Pfalz	84
f)	Freie und Hansestadt Hamburg	85
g)	Freie Hansestadt Bremen	86
h)	Schleswig-Holstein	91
i)	Berlin	92
j)	Die übrigen Bundesländer	93
III.	Rechtsvergleichende Aspekte	93
1.	Schweiz	94
2.	Griechenland	96
3.	Portugal	96
4.	Spanien	97
5.	Türkei	98
6.	Niederlande	98
7.	Österreich	99

Zweiter Teil

Umweltschutz im Grundgesetz 100

A.	Bestehende grundgesetzliche Umweltschutzgehalte	101
I.	Kompetenznormen und Umweltschutz	102
II.	Sozialstaatsprinzip und Umweltschutz	110
III.	Volksgesundheit und Umweltschutz	116
IV.	Menschenwürde und Umweltschutz	117
V.	Grundrechtliche Umweltschutzgewährleistungen	125
1.	Einschlägige Normbereiche	126
a)	Das Recht auf Leben, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	126
b)	Das Recht auf körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	128
c)	Das Recht auf Freiheit der Person, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG	130
d)	Das Recht auf Eigentum, Art. 14 GG	131
e)	Das Recht auf freie Wahl und Ausübung des Berufes und des Arbeitsplatzes, Art. 12 GG	132
f)	Das Recht auf Heimat und Gemeinde, Art. 11 GG	133

g)	Das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG	134
h)	Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, Art. 2 Abs. 1 GG	135
i)	Das Recht auf allgemeine Gleichbehandlung, Art. 3 Abs. 1 GG ..	142
j)	Zwischenergebnis	143
2.	Schutzdimensionen der umweltrelevanten Normbereiche	143
a)	Staatliche Schutzpflichten	143
aa)	Begründung und grundrechtliche Bedeutung	144
bb)	Inhalt	159
cc)	Umfang	160
dd)	Personenkreis	164
b)	Teilhaberechtliche Aspekte des Umweltschutzes	166
c)	Umweltschutz und Mitwirkung	172
B.	Verfassungsrechtliche Schranken des Umweltschutzes	175
I.	Grundrechte des Umweltbelasters	175
II.	Andere Verfassungsprinzipien	186
III.	Kompetenznormen	188
C.	Zusammenfassung	190

Dritter Teil

	Umweltschutz de constitutione ferenda	195
A.	Ziel einer Positivierung	196
B.	Regelungsbedarf	206
I.	Bestehen einer Regelungslücke	207
II.	Keine Ausschlußgründe für die Schließung der (Umweltschutz-)Lücke	207
1.	Keine beabsichtigte grundgesetzliche Lücke "Umweltschutz"	207
2.	Keine faktische Unmöglichkeit des Verfassungsziels "Umweltschutz" ..	208
3.	Keine verfassungskonzeptionell nicht stimmig ausfüllbare Lücke "Umweltschutz"	209
a)	Keine "Modeerscheinung"	209
b)	Kein "Fremdkörper" im System der Verfassungsnormen	210

c)	Die Problematik eines Schutzes der Natur als solcher – das Verhältnis von Ökozentrismus und Anthropozentrismus	211
d)	Die Problematik einer "Aufwertung" des Umweltschutzes	216
4.	Kein substantieller (Umweltschutz-)Eigenbereich des Landesverfassungsrechts	217
III.	Erforderlichkeit der Lückenschließung	220
1.	Umweltschutz auf unterverfassungsrechtlicher Ebene	220
2.	Umweltschutz in den Länderverfassungen	222
3.	Umweltschutz auf europäischer Ebene	223
C.	Regelungsausgestaltung	225
I.	Auswahl des tauglichsten Mittels	225
1.	(Umwelt-)Grundrecht	227
a)	Umweltgrundrecht als Modell	228
b)	Bewertung	233
aa)	Vorteile	234
bb)	Nachteile	235
2.	Andere materielle Regelungsmöglichkeiten	237
a)	Staatsgerichtete objektiv-rechtliche Regelungsformen	238
aa)	Herkömmliche Unterscheidung	238
(1)	Staatszielbestimmungen	241
(2)	Programmsätze	247
(3)	Leitprinzipien oder Leitgrundsätze	248
(4)	Gesetzgebungsaufträge	248
(5)	Verfassungsaufträge	249
(6)	Einrichtungsgarantien	250
(7)	Staatsstrukturbestimmungen	250
bb)	Systematische Reduktion	251
b)	Bürgergerichtete Regelungsform: (Umwelt-)Grundpflicht	255
aa)	Ausgewählte staatstheoretische Ansätze	258
bb)	Grundpflichten im Lichte historischer und zeitgenössischer (Verfassungs-)Texte	268
cc)	Konturen der Grundpflichten-Dimension	278
dd)	Legitimation zur Grundpflichtenstatuierung	288
c)	Wirkungsanalyse einer Verfassungsnorm "Umweltschutz"	293
aa)	Vorgaben der Verfassung	294
bb)	Wirkungsanalyse	295

	Inhaltsverzeichnis	11
(1)	Staatszielbestimmung	295
(a)	Interpretatorische Effekte	296
(aa)	Andere Verfassungsnormen	296
(bb)	Einfaches Gesetzesrecht	302
(b)	"Nachzieheffekte"	303
(c)	Auswirkungen auf die staatliche Tätigkeit	305
(d)	Auswirkungen für den Bürger	325
(aa)	Staatsbürgerliche Pflichtenkomponente	326
(bb)	Verstärkung der (Umwelt-)Rechtsstellung	328
(cc)	Integrative oder desintegrative Wirkungen	330
(dd)	Edukatorische Wirkungen	332
(2)	Kombinationsformen	335
(a)	Staatszielbestimmung im Verbund mit einer Staatsaufgabe	335
(b)	Staatszielbestimmung im Verbund mit einer Grundpflicht	340
(3)	Ergebnis	347
II.	Probleme der technischen Abfassung	349
1.	Würdigung der bisherigen Diskussion über Inhalt und systematische Stellung der postulierten Verfassungsnorm zum Umweltschutz	350
a)	Bürgerpflicht	351
b)	Umweltstaatsziel	353
aa)	Konkrete Zielformulierung	354
(1)	Normbereich	354
(a)	Zielobjekt	354
(b)	Zielverhalten	362
(2)	Verfassungsrechtliche Vorgaben	367
(3)	Adressat	372
bb)	Systematischer Normierungsort	374
c)	Erweiterungen	378
2.	Eigener Positivierungsvorschlag	380

Zusammenfassung in Thesen	381
----------------------------------	-----

Literaturverzeichnis	386
-----------------------------	-----

Einleitung

Der Umweltschutz ist inzwischen zu einem der "ersten" (und ernstesten) Themen in der juristischen und politischen Auseinandersetzung aufgestiegen. Kleine Rinnsale jahrzehntelanger Bemühungen sind angesichts zahlreicher Umweltkatastrophen der jüngsten Zeit, allen voran die Strahlenverseuchung im Gefolge des Reaktorunfalls von Tschernobyl und die Verschmutzung des Rheins, zu einem allseits mitreißenden Strom angeschwollen¹, dessen Mündung freilich noch unbekannt ist, dessen Quelle aber noch lange nicht zu versiegen scheint und der sich erst vor kurzem (wieder einmal) anschickte, (auch) in das (Werte-)Bassin des Grundgesetzes einzuzießen.

Indessen fehlt es in der Bundesrepublik Deutschland bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nach wie vor an einer grundgesetzlichen Positivierung des Umweltschutzes. Insoweit scheint es also – jedenfalls auf politischer Ebene – mit der Ernsthaftigkeit nicht allzu weit her zu sein, wenn es auch nicht an entsprechenden rechtspolitischen Forderungen mangelt². Schon 1971 verlangte die *Fraktion der FDP*³ in ihren "Freiburger Thesen" die Verankerung eines "Rechts auf menschenwürdige Umwelt"⁴; im selben Jahr stand ein solches Grundrecht im Umweltprogramm der sozialliberalen Koalition⁵ und 1973, im Wahlkampf, wurde es den Wählern vom damaligen Bundeskanzler *W. Brandt*⁶ und seinem Innenminister *H.-D. Genscher*⁷ verspro-

¹ In diesem Sinne *W. Leisner*, Umweltschutz durch Eigentümer, 1987, S. 11.

² Siehe dazu ausführlich unten Erster Teil B. I. – Daneben finden sich freilich auch Versuche, aus dem Grundgesetz bereits auf interpretatorischem Wege einige Umweltaspekte, ja sogar ein Umweltgrundrecht "herauszulocken", vgl. dazu etwa die Nachweise bei *H.-G. Henneke*, Landwirtschaft und Naturschutz, 1986, S. 75 ff.; *J. Lücke*, in: Gedächtnisschrift für *W. Martens*, 1987, S. 153, 164 Fn. 64; *A. v. Mutius*, *WiVerw.* 1987, 51, 51 f. Fn. 7 sowie 54 Fn. 18.

³ Hier wie im folgenden ist von den Fraktionen des Bundestages die Rede.

⁴ Siehe Die Freiburger Thesen der Liberalen, hrsg. von *K.-H. Flach*, *W. Maihofer*, *W. Scheel*, 1972, S. 109 f.

⁵ Vgl. BT-Drucks. 6/2710, S. 9.

⁶ Siehe nur BT-Stenographische Berichte 7/7, S. 119, 127 D.

chen. Auch der nächste (liberale) Innenminister, *W. Maihofer*, verkündete noch 1974, er werde sich für ein solches Grundrecht einsetzen⁷. Dann wurde es aber still um ein Umwelt-Grundrecht. Man wollte nicht, daß im Umweltschutz jeder klagen kann. Aus diesem Grunde sind unter anderem auch heute die *Fractionen* der *CDU/CSU*, der *FDP* und der *SPD* gegen ein (wie auch immer geartetes) "Grundrecht" auf Umweltschutz; nur die *Fraction* "*Die Grünen*" fordert es weiterhin⁹. Dementsprechend bewegte sich die Diskussion der achtziger Jahre vornehmlich auf der Ebene einer rein objektiv-rechtlichen Verfassungsnorm "Umweltschutz". Doch obwohl sich die von den Bundesministern des Innern und der Justiz 1981 einberufene unabhängige *Sachverständigenkommission* "*Staatszielbestimmungen / Gesetzgebungsaufträge*" 1983 mehrheitlich für die Aufnahme einer solchen objektiv-rechtlichen Verfassungsnorm (in Gestalt einer Staatszielbestimmung "Umweltschutz") aussprach¹⁰, blieben konkrete Gesetzesinitiativen zunächst aus. Im Gegenteil: Ende 1983 gab Bundeskanzler *H. Kohl* der Öffentlichkeit zu verstehen, daß eine Grundgesetzänderung in Sachen "Umweltschutz" nicht zu erwarten sei¹¹. Auch die Meinung juristischer Kreise, insbesondere die der in den Jahren 1984 bis 1987 immer wieder zu Rate gezogenen Staatsrechtslehrer, fiel eher skeptisch bis ablehnend aus¹². Offenbar schien (und

⁷ Dazu etwa *ders.*, in: Das Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Rede von Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher zur Eröffnung des dritten internationalen Kongresses "Reinhaltung der Luft" am 8. Oktober 1973 in Düsseldorf, 1973, S. 4.

⁸ Vgl. *W. Maihofer*, in: Das Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Umwelt, Heft 32, 05. Juni 1974, S. 1, 2.

⁹ Siehe zuletzt BT-Drucks. 11/604, 11/663.

¹⁰ Dazu Bericht der *Sachverständigenkommission* "*Staatszielbestimmungen / Gesetzgebungsaufträge*" von 1983, in: Der Bundesminister des Innern/Der Bundesminister der Justiz (Hrsg.), *Staatszielbestimmungen / Gesetzgebungsaufträge*, 1983, Rn. 130.

¹¹ Vgl. FAZ vom 16. Dezember 1983, S. 6.

¹² Siehe vor allem die Stellungnahmen der Staatsrechtslehrer im Rahmen der öffentlichen Anhörung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 28. Mai 1984 in Bonn, in: *W. Schäuble* (Hrsg.), "Aufnahme des Umweltschutzes als Staatszielbestimmung in das Grundgesetz?", Öffentliche Anhörung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 28. Mai in Bonn, 1984, sowie die Äußerungen der Staatsrechtslehrer im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuß und Innenausschuß des Bundesrates am 10. Juni 1985 zum Thema "Ergänzung des Grundgesetzes um eine Vorschrift über den Umweltschutz", Anlage 1 zum Stenographischen Protokoll über die 551. Sitzung des Rechtsausschusses und die 544. Sitzung des Innenausschusses, BR-Drucks. R 0055 – Nr. R 59/85 und 0141 (544) – Nr. 51/85, und die schriftlichen Stellungnahmen der Staatsrechtslehrer und anderer zur Vorbereitung für die öffentliche Anhörung im Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages am 14. Oktober 1987 zum Thema "Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz", Anlage zum Stenographischen Protokoll der 8. Sitzung

scheint) die Ansicht, daß mit einer objektiv-rechtlichen Umweltschutznorm die umweltpolitische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland "um keinen Deut anders" verlaufen würde als ohne sie, weit verbreitet zu sein¹³. Gleichwohl (oder vielleicht gerade deshalb) sind die politischen Parteien inzwischen alle für die Einführung einer Verfassungsbestimmung "Umweltschutz". Während sich die *SPD-Fraktion* (wohl mit Blick auf die ersten Erfolge der *Fraktion "Die Grünen"*) bereits (oder erst?) 1983/1984 für eine Staatszielbestimmung "Umweltschutz" aussprach¹⁴, gab die *CDU/CSU-Fraktion* (wohl mit Blick auf Tschernobyl und vor allem auf die seinerzeit bevorstehende Bundestagswahl Anfang 1987) erst 1986/1987 ihren anfänglich dezidierten Widerstand gegen eine Staatszielbestimmung "Umweltschutz" auf¹⁵. Vor etwa zwei Jahren verständigten sich dann die *Fraktionen* der *CDU/CSU* und der *FDP* darauf, den Umweltschutz als "Staatsziel" im Grundgesetz festzuschreiben¹⁶. Wenig später, im Juli 1987, beschloß der *Bundesrat*, einen entsprechenden, von den zuständigen Ausschüssen der Länderkammer formulierten Gesetzentwurf in den Bundestag einzubringen. Damit gelangte die verfassungspolitische Diskussion erneut in eine hochbrisante Phase. Endlich konnte wieder ernsthaft erwartet werden, daß der Umweltschutz den ihm gebührenden Rang bekommen würde. Jeder dachte, das Staatsziel "Umweltschutz" werde nun wohl kommen¹⁷. Doch der Befund Anfang 1989 ist – wie schon so oft zuvor in der nahezu 20 Jahre währenden Diskussion – negativ. Die Verhandlungen über die Einföugung

des Rechtsausschusses am Mittwoch, dem 14. Oktober 1987. Vgl. ferner etwa *H. H. Rupp*, DVBl. 1985, 990 ff.; *L. H. Michel*, Staatszwecke, Staatsziele und Grundrechtsinterpretation unter besonderer Berücksichtigung der Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz, 1986, S. 268 ff.; *J. Lücke*, in: Gedächtnisschrift für *W. Martens*, 1987, S. 153, 173 ff.; *U. Karpen*, in: *W. Thieme* (Hrsg.), Umweltschutz im Recht, 1988, S. 9 ff.; *D. Murswiek*, ZRP 1988, 14, 14 ff.

¹³ So eine das Sozialstaatsprinzip betreffende Äußerung von *J. Isensee*, Der Staat 19 (1980), 367, 383.

¹⁴ Siehe nur den Entwurf eines Sechsenddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes der *Fraktion der SPD* im Bundestag, BT-Drucks. 10/1502.

¹⁵ Ein entsprechender Antrag der SPD-Fraktion wurde im Bundestag am 16. Januar 1986 abgelehnt, vgl. BT-Stenographische Berichte 10/187, S. 14254 ff. Nach *D. Murswiek*, ZRP 1988, 14, 14, soll sich allerdings der damalige Umweltminister *W. Wallmann* noch 1986 für die Aufnahme einer Staatszielbestimmung "Umweltschutz" ausgesprochen haben.

¹⁶ Dies geschah nach der Bundestagswahl im Januar 1987 und wurde vom Bundeskanzler *H. Kohl* in seiner Regierungserklärung vom 18. März 1987 bekräftigt, dazu Bulletin der Bundesregierung Nr. 27 vom 19. März 1987, S. 205, 212.

¹⁷ Siehe nur die entsprechende Erwartungshaltung bei *O. Depenheuer*, DVBl. 1987, 809, 809; *H.-J. Peters*, NuR 1987, 293, 293.