

**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.

Humboldt, 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

<b>Einleitung</b>	13
<i>Erster Teil</i>	
<b>Herausforderung Umweltschutz</b>	22
<b>A. Vorüberlegungen</b>	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>B. Entwicklungslinien (in) der (verfassungs)politischen Diskussion</b>	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

<b>A.</b>	<b>Bestehende grundgesetzliche Umweltschutzgehalte</b> .....	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>B.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Schranken des Umweltschutzes</b> .....	<b>175</b>
I.	Grundrechte des Umweltbelasters .....	175
II.	Andere Verfassungsprinzipien .....	186
III.	Kompetenznormen .....	188
<b>C.</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>190</b>

*Dritter Teil*

	<b>Umweltschutz de constitutione ferenda</b>	<b>195</b>
<b>A.</b>	<b>Ziel einer Positivierung</b> .....	<b>196</b>
<b>B.</b>	<b>Regelungsbedarf</b> .....	<b>206</b>
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
<b>C.</b>	<b>Regelungsausgestaltung</b> .....	<b>225</b>
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

	<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>11</b>
	(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

	<b>Zusammenfassung in Thesen</b>	<b>381</b>
--	----------------------------------	------------

	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>386</b>
--	-----------------------------	------------



## 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 angeschwollen<sup>1</sup>, 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 mangelt<sup>2</sup>. Schon 1971 verlangte die *Fraktion der FDP*<sup>3</sup> in ihren "Freiburger Thesen" die Verankerung eines "Rechts auf menschenwürdige Umwelt"<sup>4</sup>; im selben Jahr stand ein solches Grundrecht im Umweltprogramm der sozialliberalen Koalition<sup>5</sup> und 1973, im Wahlkampf, wurde es den Wählern vom damaligen Bundeskanzler *W. Brandt*<sup>6</sup> und seinem Innenminister *H.-D. Genscher*<sup>7</sup> verspro-

---

<sup>1</sup> In diesem Sinne *W. Leisner*, Umweltschutz durch Eigentümer, 1987, S. 11.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Hier wie im folgenden ist von den Fraktionen des Bundestages die Rede.

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

<sup>5</sup> Vgl. BT-Drucks. 6/2710, S. 9.

<sup>6</sup> 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 einsetzen<sup>7</sup>. 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 *Fraktion "Die Grünen"* fordert es weiterhin<sup>9</sup>. 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") aussprach<sup>10</sup>, 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 sei<sup>11</sup>. 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 aus<sup>12</sup>. Offenbar schien (und

---

<sup>7</sup> 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.

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

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

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

<sup>11</sup> Vgl. FAZ vom 16. Dezember 1983, S. 6.

<sup>12</sup> 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 sein<sup>13</sup>. 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" aussprach<sup>14</sup>, 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" auf<sup>15</sup>. Vor etwa zwei Jahren verständigten sich dann die *Fraktionen* der *CDU/CSU* und der *FDP* darauf, den Umweltschutz als "Staatsziel" im Grundgesetz festzuschreiben<sup>16</sup>. 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 kommen<sup>17</sup>. Doch der Befund Anfang 1989 ist – wie schon so oft zuvor in der nahezu 20 Jahre währenden Diskussion – negativ. Die Verhandlungen über die Einführung

---

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.

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

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

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

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