

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1479

**Die grundrechtlichen
Umweltschutzpflichten
des Staates**

Von

Maximilian Weinrich



Duncker & Humblot · Berlin

MAXIMILIAN WEINRICH

Die grundrechtlichen Umweltschutzpflichten
des Staates

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1479

Die grundrechtlichen Umweltschutzpflichten des Staates

Von

Maximilian Weinrich



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Julius-Maximilians-Universität Würzburg
hat diese Arbeit im Jahr 2021
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnetet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Fotosatz Voigt, Berlin
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-18458-3 (Print)
ISBN 978-3-428-58458-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde 2016 begonnen, als es verhältnismäßig ruhig um die Thematik der grundrechtlichen Umweltschutzpflichten des Staates geworden war. Die letzten aufsehenerregenden Entscheidungen lagen zu diesem Zeitpunkt schon einige Jahre zurück und das Echo in der Literatur war soweit abgeklungen, dass eine umfassende Systematisierung und Ordnung des Stoffs nahe lagen. Im Verlauf der Bearbeitung zeichnete sich ab, dass die Thematik wieder zunehmend auf gesamtgesellschaftliches Interesse stoßen würde. Die Fridays-for-Future-Proteste prägten über Monate den öffentlichen Diskurs und auch traditionell weniger ökologisch orientierte Kräfte in Politik und Wirtschaft konnten sich der Thematik nicht entziehen, wobei auch immer wieder verfassungsrechtliche Aspekte von verschiedenen Seiten ins Feld geführt wurden.

In dieser dynamischen Lage wurde die Arbeit im Wintersemester 2019/2020 an der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation eingereicht.

Wenige Monate später wurden die grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates durch die Corona-Pandemie in einer gänzlich neuartigen Situation zur Anwendung gebracht. Im Mai 2021 erfolgte der jüngste, weit über die Kreise der Rechtswissenschaft hinaus vernehmbare, juristische Paukenschlag in Bezug auf die Schutzpflichtendogmatik im Umweltbereich – die Veröffentlichung des Klima-Beschlusses durch das Bundesverfassungsgericht. Der Beschluss – enthält er auch einiges Neues, wie die Figur der eingriffähnlichen Vorwirkung – bestätigte wesentliche Teile der traditionellen Schutzpflichtenrechtsprechung und musste sie nicht etwa hinter sich lassen, um zu seinem aufsehenerregenden Ergebnis zu kommen. Die vereinzelten Neuerungen, die der Beschluss über die bisher etablierte Dogmatik hinaus brachte, werden im Nachwort zu dieser Arbeit gewürdigt.

Mein Dank gilt in erster Linie meinem Doktorvater Prof. Dr. Ralf Brinktrine, der mich bei der Auswahl des Themas beriet, ohne zu diktieren, der mir die nötige wissenschaftliche und persönliche Freiheit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl bot, aber dennoch die fachliche Beratung und Unterstützung leistete, wo sie gefragt war, und der die Arbeit sowohl zügig als auch mit großer Gründlichkeit votierte. Meinen Eltern Brigitte Fischer-Weinrich und Matthias Weinrich gebührt besonderer Dank für mehr Dinge als dieses Buch Seiten hat, aber vor allem dafür, dass sie mich mit den Fähigkeiten in die Welt entlassen haben, die es ermöglichen, in ihr zu bestehen. Ganz besonderer Dank gilt meiner

Verlobten Katharina Schörk, die insbesondere in der anstrengenden Endphase der Schreibarbeit aufbauend, verständnisvoll, rücksichtnehmend, hilfsbereit, beratend und liebevoll unterstützend zum Gelingen der Arbeit beitrug. Gedankt sei zudem meiner hochgeschätzten Lehrstuhlkollegin Karen Ungerer für ihren fachlichen Rat, dafür, dass wir uns in der Zeit der Promotion gegenseitig gestützt haben, dass wir uns als Kollegen blind und vorbehaltlos aufeinander verlassen konnten und dass wir gemeinsam im Mahlwerk des akademischen Betriebs so viel Kurzweil und vergnügliche Momente verlebten. Mein Dank gebührt auch Prof. Dr. Eckhard Pache dafür, dass er sich bereit erklärte, das Zweitgutachten zu übernehmen, sowie Helen Borchardt, Michelle Kremser, Valerie Merz und Hanna Stengel für ihre wertvollen Anmerkungen zum Manuskript.

Würzburg, im März 2022

Maximilian Ulrich Matthias Weinrich

Inhaltsübersicht

Einleitung	19
A. Problemaufriss	19
B. Gang der Untersuchung	21
C. Eingrenzung und Begriffsbestimmungen	23
<i>1. Kapitel</i>	
Herleitung der grundrechtlichen Schutzpflichten	32
A. Die Problemstellung	32
B. Staatstheoretische Herleitungen	35
C. Rechtspositivistische Herleitung	40
D. Ableitung aus dem Würdeschutz nach Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG	43
E. Herleitung aus den Grundrechtsschranken und dem Sozialstaatsprinzip	46
F. Abwehrrechtliche Einheitstheorie	48
G. Mehrdimensionaler Freiheitsbegriff	53
H. Theorie von der objektiven Wertordnung	56
I. Diskurstheoretische Deutung und Fazit	80
<i>2. Kapitel</i>	
Tatbestand grundrechtlicher Umweltschutzpflichten	84
A. Verpflichtete	84
B. Schutzrichtung	90
C. Reichweite	105
D. Schutzbereiche der Einzelgrundrechte	122
E. Auslösung der Schutzpflicht	174
<i>3. Kapitel</i>	
Analyse der Rechtsfolgenseite	220
A. Systematisierung der Schutzpflichten	220
B. Gesetzgebungspflichten	226

C. Gesetzesmediatisierte Abwägungspflichten	298
D. Grundrechtsunmittelbare Verwaltung	320
E. Vertikale Aufgabenverteilung	328
F. Grundrechtsunmittelbare Notbefugnis	329
 <i>4. Kapitel</i>	
Gerichtliche Durchsetzbarkeit verfassungsrechtlicher Pflichten im demokratischen Rechtsstaat	341
A. Schutzaufgaben im verfassungsrechtlichen Spannungsfeld	341
B. Subjektiv-rechtliche Verfahren	345
C. Objektive Verfahren	372
D. Kontrollmaßstäbe und Prüfungsdichte	380
E. Fazit	405
 <i>5. Kapitel</i>	
Ausblick	406
A. Klimaklagen	406
B. De constitutione ferenda	410
C. Deutet das Verfassungsrecht über sich selbst hinaus?	417
 <i>6. Kapitel</i>	
Zusammenfassung	419
 <i>7. Kapitel</i>	
Nachwort	427
A. Der Klimabeschluss	428
B. Zusammenfassende Würdigung	441
Literaturverzeichnis	442
Sachwortverzeichnis	492

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
A. Problemaufriss	19
B. Gang der Untersuchung	21
C. Eingrenzung und Begriffsbestimmungen	23
I. Umwelt	23
II. Staat	26
1. Bundesrepublik Deutschland	26
2. Länder und Kommunen	27
3. Supranationale Ebene	27
4. Private	29
III. Grundrechte	29
IV. Schutzpflichten	30
<i>1. Kapitel</i>	
Herleitung der grundrechtlichen Schutzpflichten	32
A. Die Problemstellung	32
I. Michael Kohlhaas und die staatliche Schutzpflicht	32
II. Das Recht des Stärkeren und die Schutzpflicht	34
B. Staatstheoretische Herleitungen	35
I. Vertragstheoretiker	35
II. Drei-Stufen-Modell	36
III. Radikal zweckorientierte Herleitung	38
IV. Naturrechtliche Ansätze	39
C. Rechtspositivistische Herleitung	40
D. Ableitung aus dem Würdeschutz nach Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG	43
I. Theorie vom Menschenwürdekern	43
II. Menschenwürde als Grund der Grundrechte	45
E. Herleitung aus den Grundrechtsschranken und dem Sozialstaatsprinzip	46
F. Abwehrrechtliche Einheitstheorie	48
I. Begründung der Einheitstheorie	48

II.	Schwächen der Einheitstheorie	49
1.	Unübersichtliche Kausalitätsketten	49
2.	Verbotenes Verhalten	50
3.	Fehlen gesetzlicher Regelungen	50
4.	Sachverhalt mit grenzüberschreitendem Bezug	51
III.	Fazit	52
G.	Mehrdimensionaler Freiheitsbegriff	53
H.	Theorie von der objektiven Wertordnung	56
I.	Anfänge der Wertordnungstheorie	56
II.	Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung	58
1.	Anfänge der Wertordnungsrechtsprechung	58
2.	Frühe verfassungsgerichtliche Schutzpflichtenrechtsprechung	60
3.	Erste Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch	61
4.	Schleyer-Entscheidung	63
5.	Kalkar I	64
6.	Zwangsversteigerung III	66
7.	Mülheim-Kärlich	66
8.	Jüngere Entscheidungen	67
9.	Fazit	71
III.	Kritik des Wertordnungsdenkens	71
1.	Historische Begründung für das Wertordnungsdenken	72
2.	Mangelnde Bestimmbarkeit	73
3.	Das Attribut „objektiv“	75
4.	Vom Hüter zum Herren der Verfassung	78
5.	Stellungnahme	79
I.	Diskurstheoretische Deutung und Fazit	80
	<i>2. Kapitel</i>	
	Tatbestand grundrechtlicher Umweltschutzpflichten	84
A.	Verpflichtete	84
I.	Staatliche Adressaten	84
II.	Grundrechtsbindung Privater	85
1.	Frühe Lehre von der unmittelbaren Drittirkung der Grundrechte	86
2.	Jüngste Wiederentdeckung der unmittelbaren Drittirkung?	86
3.	Mittelbare Drittirkung als Unterfall der Schutzpflicht im Dreiecksverhältnis	89
4.	Stellungnahme	90
B.	Schutzrichtung	90

I.	Das Dreiecksverhältnis	90
II.	Wirkung außerhalb eines klassischen Dreiecksverhältnisses	92
1.	Schutz vor dem Staat	92
2.	Schutz vor ausländischen Staaten	93
3.	Schutz vor Naturkatastrophen	98
a)	Rechtswidrigkeit des Eingriffs	100
b)	Katastrophenschutz als spezielle Aufgabe im Grundgesetz	100
c)	Differenzierung nach Ursache	101
4.	Schutz gegen sich selbst	102
III.	Zusammenfassung und Fazit	105
C.	Reichweite	105
I.	Räumliche Dimension	106
II.	Personell	108
1.	Ausländer	109
2.	Juristische Personen	111
3.	Tiere	111
4.	Fazit: Anthropozentrischer Umweltschutz	113
III.	Zeitliche Dimension	113
1.	Ethische Ansätze	114
2.	<i>Das future individual paradox</i>	116
3.	Normative Ansätze	119
4.	One-Way-Door-Entscheidungen	120
IV.	Fazit	121
D.	Schutzbereiche der Einzelgrundrechte	122
I.	Umweltpflichtigkeit der Schutzbereiche	122
II.	Umweltgrundrecht und Umweltgrundpflicht	125
III.	Art. 20a GG als Umweltgrundrecht?	126
1.	Gegenstand und Wirkung des Art. 20a GG	128
2.	Nebeneinander von Staatsziel und grundrechtlichen Umweltschutzpflichten	130
3.	Verminderung des verfassungsrechtlichen Umweltschutzstandards durch Art. 20a GG	130
4.	Zwischenergebnis	131
IV.	Art. 1 I GG: Das Grundrecht auf ökologisches Existenzminimum	132
V.	Art. 2 II 1 GG: Das „Ersatz-Umweltgrundrecht“	133
1.	Lebensschutz	134
2.	Gesundheit	136
a)	Psychische Unversehrtheit	136
b)	Recht auf Erholung in der Natur	137
c)	Bagatellvorbehalt	138

d) Schutz überdurchschnittlich empfindlicher Grundrechtsträger	138
e) Exkurs: Infraschall von Windenergieanlagen	139
3. Zusammenfassung	141
VI. Art. 3 GG: Anspruch auf gleichen Umweltschutz	141
VII. Art. 4 I GG: Umwelt und Religion	144
VIII. Art. 5 GG: Umweltinformationsfreiheit	146
IX. Art. 11 GG: Freizügigkeit und Heimatschutz	148
1. Recht auf Heimat	148
2. Katastrophenschutzrechte	151
3. Zwischenergebnis	152
X. Art. 12 I GG: Erhalt der Umweltnutzungsfreiheit	152
1. Bestandsgarantie	153
2. Zugang zu natürlichen Ressourcen	154
3. Zwischenergebnis	155
XI. Art. 13 I GG: Umweltschutz und Wohnen	155
XII. Art. 14 I GG: Umweltschutz als Eigentumsschutz	157
1. Immissionsschutz	158
2. Substanzschutz	159
3. Vermögensschutz und Erheblichkeitsschwelle	161
4. Sozialpflichtigkeit des Eigentums	162
5. Eigentum als Instrument des Umweltschutzes	164
XIII. Art. 2 I GG: Allgemeines Umweltgrundrecht?	165
XIV. Rangordnung der grundrechtlichen Positionen	168
1. Systematische Rangordnung	169
2. Leben	170
3. Gesundheit	172
4. Eigentum	172
5. Berufsfreiheit	173
6. Menschenwürde	173
7. Zusammenfassung	174
E. Auslösung der Schutzpflicht	174
I. Schädigung anstelle des Eingriffs	174
1. Eingriffsscharakter staatlicher Genehmigungen	175
2. Abgrenzung von staatlichen und privaten Eingriffen	178
3. Erheblichkeitsschwelle	180
II. Kausalität	182
III. Auslösung unter Unsicherheit	182
1. Gefahrenschwelle	183
a) Der klassische Gefahrbegriff	183
b) Der moderne Gefahrbegriff	184

c) Die umweltschutzrechtliche Gefahrenschwelle	186
2. Risikovorsorge	187
a) Risiko in der Rechtsprechung	188
b) Definitionen und Abgrenzungsschwierigkeiten	192
aa) Schadensbezogener Risikobegriff	192
bb) Verhaltensbezogener Risikobegriff	193
cc) Kontingenter Risikobegriff	194
(1) Kontingenz und Komplexität	196
(2) Binnendifferenzierung	197
(3) Sieben (Un-)Sicherheitsstufen	198
c) Restrisiko	201
aa) Herleitung des Restrisikos	201
bb) Wirkung des Restrisikos	202
cc) Zuordnung eines Risikos zum Restrisiko	203
dd) Kritik an der Vorstellung vom Restrisiko	205
ee) Vermittelnder Standpunkt und Fazit	206
d) Restgefahr	207
e) Zusammenfassung	207
IV. Prinzipientheorie	208
V. Möglichkeit und Wahrscheinlichkeit	211
1. Iudex non calculat	211
2. Komparative Wahrscheinlichkeit	212
3. Hinreichende Wahrscheinlichkeit	215
4. Zusammenfassung und Fazit	216
VI. Kritik an Übergriffsschwellen	217
VII. Fazit	218
 <i>3. Kapitel</i>	
Analyse der Rechtsfolgenseite	220
A. Systematisierung der Schutzpflichten	220
I. Einteilung nach adressierter Staatsgewalt	220
II. Primäre und sekundäre Schutzpflicht	221
III. Grundrechtliche und gesetzesmediatisierte Schutzpflicht	223
IV. Funktionale Systematisierung	225
B. Gesetzgebungspflichten	226
I. Regulierungsaufträge	227
II. Instrumentale Vorgaben	229
1. Öffentliches Recht	230
a) Ge- und Verbote	230

aa) Grenzwertfestsetzung	231
bb) Administrative Normsetzung	235
cc) Nichtstaatliche Adressaten	239
dd) Zwischenfazit	241
b) Begrenzte Steuerungswirkung von Verboten	241
c) Umweltbezogener Grundrechteschutz durch Verfahren	243
aa) Organisation	244
bb) Kooperationsprinzip	245
cc) Öffentlichkeitsbeteiligung	248
dd) Anhörung Betroffener	249
ee) Grundrechtsschutz, Bestandskraft und Präklusion	251
ff) Begründungserfordernis	253
gg) Zusammenfassung und Fazit	254
d) Genehmigungsvorbehalte	255
e) Interventionsmöglichkeiten	258
2. Ausgestaltung des Zivilrechts	259
3. Pflicht zu Strafen?	262
III. Inhaltliche Vorgaben	267
1. Vorsorgeprinzip	268
a) Vorsichtsprinzip	271
b) Nachhaltigkeitsprinzip	272
c) Verschlechterungsverbot	273
d) Abstandsgebot	275
e) Die Dialektik vorsorgenden Umweltschutzes	276
f) Nachsorgeprinzip	277
g) Resümee	278
2. Verursacherprinzip	279
a) Rechtsvergleich	279
b) Landesverfassungsrechtliche Regelungen	281
c) Ableitung durch erweiterte Verfassungsexegese	283
3. Effektivitätsgebot	284
4. Fazit	286
IV. Überprüfungs- und Nachbesserungspflicht	287
1. Überprüfungspflicht	288
2. Nachbesserungspflicht	290
3. Prüfungsichte der Überwachungspflicht	291
4. Überwachungspflicht der Exekutive	292
V. Schutzpflichten als Grundrechtsschranke	293
1. Grundrechte unter einfachem Gesetzesvorbehalt	293
2. Vorbehaltlos gewährte Grundrechte	294

3. Grundrechte unter qualifiziertem Gesetzesvorbehalt	295
4. Fazit	298
C. Gesetzesmediatisierte Abwägungspflichten	298
I. Verwaltungsermessen	299
1. Ermessenszwecke	300
2. Ermessensgrenzen	301
3. Subjektivierung von Ermessensnormen	302
II. Planungsentscheidungen	304
III. Unbestimmte Rechtsbegriffe	306
1. Normative Ermächtigungslehre	307
2. Naturschutzfachlicher Beurteilungsspielraum	308
a) Bundesverwaltungsgericht	308
b) Bundesverfassungsgericht	309
c) Reaktionen im Schrifttum	310
d) Ausblick	312
3. Ausstrahlungswirkung	313
a) Zivilrechtliche Legalisierungswirkung aufgrund öffentlich-rechtlicher Genehmigung	313
b) Einfluss öffentlich-rechtlicher Grenzwerte auf das zivilrechtliche Nachbarrecht	314
aa) Grundstücke	314
bb) Sonstige Rechte	315
c) Verhältnis von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Umweltschutz	315
4. Strafgerichtsbarkeit	317
IV. Exkurs: Privater Umweltaktivismus	317
D. Grundrechtsunmittelbare Verwaltung	320
I. Information	320
II. Bildung und Öffentlichkeitsarbeit	322
III. Subventionen und Leistungsverwaltung	323
IV. Exkurs: Gubernative und grundrechtliche Umweltschutzwpflichten am Beispiel des Atommoratoriums	324
1. Einfachgesetzliche Rechtsgrundlage	324
2. Atommoratorium als Erfüllung grundrechtlicher Schutzwpflichten	325
E. Vertikale Aufgabenverteilung	328
F. Grundrechtsunmittelbare Notbefugnis	329
I. Umfassende grundrechtliche Gesetzesersetzungsbefugnis	329
II. Unbedingter Gesetzesvorbehalt	330
III. Vermittelnde Ansicht	332

IV.	Exkurs: Gentechnikentscheidung des VGH Hessen	335
1.	Die Selbstermächtigung des VGH Hessen	335
2.	Befürworter der Gentechnikentscheidung	336
3.	Kritik an der Gentechnikentscheidung	336
4.	Zwischenfazit	338
5.	Alternativen	339
<i>4. Kapitel</i>		
Gerichtliche Durchsetzbarkeit verfassungsrechtlicher Pflichten im demokratischen Rechtsstaat		341
A.	Schutzpflichtendurchsetzung im verfassungsrechtlichen Spannungsfeld	341
B.	Subjektiv-rechtliche Verfahren	345
I.	Die Verfassungsbeschwerde	346
1.	Beschwerdegegenstand	346
2.	Frist	347
3.	Beschwerdebefugnis: Schutzpflichten als subjektive Rechte	348
a)	Der Begriff des subjektiven Rechts	348
b)	Das subjektive Recht im System des Öffentlichen Rechts	349
c)	Objektive Schutzpflichten und subjektive Schutzrechte	350
aa)	Subjektive Schutzrechte als Grundlage der Staatlichkeit	351
bb)	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	352
cc)	Schutzpflicht und Schutzrecht	355
dd)	Antragsbefugnis staatlicher Stellen	358
4.	Rechtswegerschöpfung	359
II.	Fachgerichtliche Verfahren	360
III.	Exkurs: Wiener Flughafen-Entscheidung	363
1.	Entscheidungsgründe	364
2.	Bewertung nach deutschem Recht	365
3.	Aufhebung der Entscheidung	367
4.	Reaktionen im Schrifttum	368
5.	Stellungnahme	370
IV.	Rechtsschutzlücken in subjektiven Verfahren	371
C.	Objektive Verfahren	372
I.	Konkrete Normkontrolle	373
II.	Abstrakte Normkontrolle	376
III.	Organstreitverfahren	376
IV.	Altruistische Verbandsklagen	377
V.	Verbleibende Rechtsschutzlücken	379

D. Kontrollmaßstäbe und Prüfungsdichte	380
I. Einschätzungsprärogative der handelnden Staatsorgane	380
II. Menschenwürdekern als justiziable Verletzungsgrenze	381
III. Triadisch abgestufter Kontrollmaßstab des Bundesverfassungsgerichts ..	383
1. Prüfungsumfang der Maßstabsstufen	384
2. Anwendung der Maßstäbe	385
a) Abstrakte Wertigkeit des Grundrechts	387
b) Konkrete Betroffenheit des Grundrechts	388
c) Vorhersehbarkeit und Komplexität des Sachverhalts	389
d) Zwischenergebnis	390
3. Kritik an der verfassungsgerichtlichen Judikatur	391
IV. Untermaßverbot	392
1. Begriff des Untermaßverbots	393
2. Kongruenzthese	394
3. Weiterentwicklung zur Effektivitätskontrolle	395
4. Prozeduralisierung der Schutzpflichtenerfüllung	396
5. Zwischenergebnis	397
V. Tenorierung grundrechtlicher Umweltschutzpflichtverletzungen	398
1. Aufhebungssentscheidung	398
2. Verfassungskonforme Auslegung	399
3. Nichtigkeitserklärung	399
4. Unvereinbarkeitserklärung und Feststellungsurteil	400
5. Appellentscheidung	402
6. Übergangsregelung	402
E. Fazit	405

5. Kapitel

Ausblick	406
A. Klimaklagen	406
I. Ordentliche Gerichtsbarkeit	407
II. Verwaltungsgerichtsbarkeit	408
III. Bundesverfassungsgericht	409
B. De constitutione ferenda	410
I. Objektive Verfassungsbestimmungen	411
1. Staatsziel Nachhaltigkeit	411
2. Dynamische Inkorporierung des Umweltvölkerrechts	411
II. Subjektive Ansprüche	414
1. Umweltgrundrecht	414

2. Haftungsrechtliche Ausgestaltung	415
III. Fazit	416
C. Deutet das Verfassungsrecht über sich selbst hinaus?	417
 <i>6. Kapitel</i>	
Zusammenfassung	419
 <i>7. Kapitel</i>	
Nachwort	427
A. Der Klimabeschluss	428
I. Gegenstand des Klimabeschlusses	429
II. Entscheidungsgründe	430
1. Zulässigkeit	430
a) Rechtswegerschöpfung	430
b) Gewaltenteilung und Demokratieprinzip	432
c) Antragsbefugnis	432
d) Internationale Dimension der Grundrechte	433
e) Verfassungsrechtliche Verbandsklage	434
2. Kontrollmaßstab für die Schutzpflichten	435
3. Verhältnis der Schutzpflicht zur „eingriffsähnlichen Vorwirkung“	439
4. Verhältnis der Schutzpflichten zu Art. 20a GG	440
B. Zusammenfassende Würdigung	441
Literaturverzeichnis	442
Sachwortverzeichnis	492

Einleitung

A. Problemaufriss

Der Einfluss des Menschen auf seine Umwelt ist mittlerweile derart prägend, dass gar die Benennung eines neuen Erdzeitalters vorgeschlagen wurde. Anstelle des vorangegangenen Holozän befände die Erde sich seit Beginn des 18. Jahrhunderts im Anthropozän.¹ Ressourcenerschöpfung, steigende globale Durchschnittstemperatur, zunehmende Extremwetter, Schmelzen der Polkappen, damit verknüpfter Anstieg des Meeresspiegels und das weltweite Artensterben² sind die augenscheinlichsten Auswirkungen der menschlichen Umweltschädigung.³

Dort, wo die einfache Rechtslage nur einen unzureichenden Schutz gewährt, liegt ein Rückgriff auf die abstrakten Normen des Verfassungstextes nahe. Die wenigsten Umweltschädigungen gehen jedoch unmittelbar vom Staat aus. Dieser betreibt kaum Fabriken, hält nur einen verhältnismäßig kleinen Teil der Kraftfahrzeugflotte und handelt darüber hinaus oft als Akteur des Umweltschutzes. Die Grundrechte in ihrer Dimension als Abwehrrechte gegen den Staat in Stellung zu bringen, hilft angesichts der massiven Bedrohungslage offenbar nicht weiter. Im Umweltrecht setzt sich ein Trend fort, den Hannah Arendt bereits in den 1950er Jahren beschrieb:

„Die Bedrohung der Freiheit in der modernen Gesellschaft kommt nicht vom Staat, wie der Liberalismus annimmt, sondern von der Gesellschaft.“⁴

Da sich die Staatszielbestimmung zum Umwelt- und Nachweltschutz in Art. 20a GG mangels subjektiv-rechtlicher Ausgestaltung als weitgehend zahnlos erwies und den Schutz des Bürgers in Umweltbelangen nicht zu intensivieren vermochte, liegt es nahe, auf die Grundrechte zurückzugreifen, um diesen Be-

¹ Der Begriff wurde erstmals vom Nobelpreisträger Paul Crutzen vorgeschlagen, siehe *Crutzen/Stoermer*, in: IGBP Newsletter 41, Mai 2000, S. 17ff.); vgl. hierzu auch den Nachweis bei *Fernow*, Der Klimawandel im Zeitalter technischer Reproduzierbarkeit, S. 139 Fn. 105. Der Begriff ist mittlerweile breit rezipiert worden und weitgehend zustimmend in den wissenschaftlichen Diskurs eingegangen, vgl. *Czybulka*, in: FS für Peine, S. 37; *Fernow*, Der Klimawandel im Zeitalter technischer Reproduzierbarkeit, S. 139; *Grambow*, Nachhaltige Wasserbewirtschaftung, S. 25; *Kahl*, Nachhaltigkeitsverfassung, S. 1ff.; *Rahmstorf*, in: *Essl*, Biodiversität und Klimawandel, S. V.

² In der Fachwissenschaft wird davon ausgegangen, dass die Rate des Artensterbens 10.000 mal höher ist, als sie es ohne den Menschen wäre; vgl. *Hampicke*, Kulturlandschaft – Äcker, Wiesen, Wälder und ihre Produkte, S. 78.

³ Aufzählung nach *Rahmstorf*, in: *Essl*, Biodiversität und Klimawandel, S. V.

⁴ *Arendt*, Vita activa, S. 331 Anm. 74.

gründungen und Maßstäbe für Umweltschutzpflichten zu entnehmen. Die Forderung, die abwehrrechtliche Dominanz der Grundrechtsdogmatik zu durchbrechen und durch anspruchs-, schutz-, teilhabe-, leistungs- und verfahrensrechtliche Gewährleistungen zu ergänzen, ist deshalb immer wieder zu vernehen.⁵ Die damit verbundene Frage, ob ein grundrechtlicher Anspruch auf umweltschützendes staatliches Handeln besteht, bezeichnet Kloepfer gar als „das derzeit schwierigste Grundrechtsproblem im Umweltbereich“.⁶ Dies liegt auch darin begründet, dass der parlamentarische Rat die Frage des Umweltschutzes in der unmittelbaren Nachkriegszeit nicht als Thema von verfassungsrechtlicher Brisanz erkannte. Aus dem für Grundrechte zuständigen Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rates ist im Protokoll der 31. Sitzung überliefert: „Der Einsender der Eingabe Nr. 440 wünscht, daß der Naturschutz in die Verfassung aufgenommen wird. Wir sollten zur Tagesordnung übergehen.“⁷ Die übrigen Mitglieder erhoben keine Einwände, die uns überliefert wären. Dass der Ausschuss sich mit der Frage nicht einmal beschäftigen wollte, zeigt die Stellung des Natur- und Umweltschutzes zur Zeit der Ausarbeitung des Grundgesetzes. Als der Kontinent in Trümmern lag, war der Fokus auf den Wiederaufbau der Zivilisation gerichtet, nicht den Schutz der Natur. Die Protokolle des Hauptausschusses bestätigen diesen Eindruck. So wurde einzig bei der Zuteilung von Kompetenzen des Bundes und der Länder der Naturschutz beiläufig erwähnt und wiederum nicht vertieft behandelt. Aus den Protokollen geht nur die Ausführung des Abgeordneten Kleindinst hervor, der im Zusammenhang mit der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bemerkte: „Naturschutz und Landschaftspflege. Das ist politisch gar keine wichtige Sache“.⁸ Der für Grundrechte zuständige Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rates sah die Aufnahme eines Artikels zu Tier- und Naturschutz nicht als notwendig an, da bereits vorkonstitutionelle einfachgesetzliche Regelungen bestünden.⁹ Gemeint waren das Reichstierschutzgesetz und das preußische Forstgesetz, die nach Art. 123 Abs. 1 GG fortgelten sollten.

Eine ausdrückliche Normierung staatlicher Schutzpflichten im Grundgesetz ist die Ausnahme.¹⁰ In den Art. 71 ff. GG finden sich hingegen zahlreiche Formulierungen, die Schutzkompetenzen zuordnen.¹¹ Die meisten davon beziehen sich

⁵ Kingreen/Poscher, Grundrechte, Rn. 94; Dirnberger, Recht auf Naturgenuss und Eingriffsregelung, S. 98; Rixen, DVBl. 2018, 906 (911); Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (6).

⁶ Kloepfer/Neugärtner, Umweltrecht, § 3 Rn. 68.

⁷ Parl. Rat V, S. 907.

⁸ Parl. Rat XIV, S. 1573.

⁹ Parl. Rat V, S. 479.

¹⁰ Ausdrücklich normiert sind Schutzpflichten nur in Art. 1 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1 u. 4, Art. 16a Abs. 1 GG.

¹¹ So z. B.: Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG betrifft den Schutz deutschen Kulturgutes; Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG den Schutz vor Gefahren der Atomenergie; Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG den Arbeitsschutz; Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG den Küstenschutz; Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG den Tier- und Pflanzenschutz; Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG den Natur-

direkt auf Materien des Umweltrechts. Grundrechtliche Schutzpflichten ergeben sich aus der Kompetenzzuordnung freilich nicht. Ebenso wenig, wie mit der Aufgabe eine Befugnis erwächst, kann mit der Kompetenz eine Schutzpflicht erwachsen. Andererseits stellt sich die Frage, ob das Staatsorgan, dem eine Schutzkompetenz zugewiesen ist, in diesem Bereich gänzlich untätig bleiben darf und – wenn dies nicht der Fall ist – inwieweit es zur Gewährleistung eines bestimmten Schutzstandards verpflichtet ist.

B. Gang der Untersuchung

Die Frage der Existenz grundrechtlicher Umweltschutzpflichten lässt sich in zwei Teilespekte untergliedern – einen strukturellen und einen inhaltlichen Teil.¹² Der strukturelle Aspekt der Frage bezieht sich auf die Herleitung grundrechtlicher Schutzpflichten und deren rechtsdogmatische Einordnung. Der inhaltliche Aspekt bezieht sich auf die Frage, welche Umweltschutzpflichten aus den einzelnen Grundrechten folgen. Ein besonderes Augenmerk gebührt bei den Schutzpflichten zudem ihrer gerichtlichen Durchsetzbarkeit, die sich von der Abwehrrechte unterscheidet.

Im ersten Kapitel wird die Herleitung der grundrechtlichen Schutzpflichten unter besonderer Berücksichtigung ihrer historischen Entwicklung nachvollzogen (1. Kapitel). Einige der Begründungsansätze reichen in die Zeit vor der Schaffung des Grundgesetzes zurück, wodurch ihre Grundsätzlichkeit untermauert werden kann (A., B.). Andere Ansätze orientieren sich streng am Textbefund des Grundgesetzes und kommen damit der positivistischen Kritik an naturrechtlichen und überrechtlichen Begründungsansätzen entgegen (C.–G.). Sodann wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nachgezeichnet, in der einige der bestehenden Herleitungsmethoden bereits aufgegriffen werden (H.). Ihre Synthese erfahren die verschiedenen Ansätze durch eine diskurstheoretische Deutung (I.).

Sodann werden die Tatbestandsvoraussetzungen der grundrechtlichen Umweltschutzpflichten herausgearbeitet (2. Kapitel). Hierzu zählen insbesondere die Kreise der Verpflichteten (A.), die Schutzrichtung (B.) sowie die Reichweite der Schutzpflichten in räumlicher, personeller und zeitlicher Hinsicht (C.). Daran anschließend werden die einzelnen Grundrechte auf ihre Umweltschutzgehalte untersucht und diskutiert, ob und inwieweit sich eine abstrakte Rangfolge dieser ausmachen lässt (D.). Der letzte Abschnitt befasst sich mit der Auslösung der Schutzpflicht, insbesondere in Situationen verbleibender Unsicherheit (E.). Dabei werden verschiedene Ansätze aus Literatur und Rechtsprechung dargestellt und

schutz, wobei dieser in Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG weiter in Naturschutz, Artenschutz und Meeresnaturschutz unterteilt wird.

¹² Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 411.