

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1564

Dynamische Staatszielbestimmungen

**Institutionelle Teilverfassungen am Beispiel
des Umweltschutzes**

Von

Qin Duan



Duncker & Humblot · Berlin

QIN DUAN

Dynamische Staatszielbestimmungen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1564

Dynamische Staatszielbestimmungen

Institutionelle Teilverfassungen am Beispiel
des Umweltschutzes

Von

Qin Duan



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München
hat diese Arbeit im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpau
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-19486-5 (Print)
ISBN 978-3-428-59486-3 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meiner Mutter
Frau Gehong Duan*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2024/25 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung entsprechen dem Stand Dezember 2023.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Jens Kersten, ohne dessen langjährige Betreuung, Ermutigung und den weiten Freiraum zur eigenständigen Forschung diese Arbeit nicht hätte entstehen können. Sein wissenschaftlicher Geist und sein großes Vertrauen haben mich kontinuierlich begeistert und nachhaltig geprägt. Herrn Prof. Dr. Martin Burgi danke ich herzlich für die rasche Erstellung des großzügigen Zweitgutachtens. Mein herzlicher Dank gilt auch Frau Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold für ihre wohlwollende Bewertung in meiner mündlichen Prüfung. Bei Herrn Prof. Dr. Xiang Zhang, Herrn Prof. Dr. Zhongxia Li und Herrn Dr. Wei Tian bedanke ich mich für ihre stetige und umfassende Unterstützung. Darüber hinaus danke ich dem China Scholarship Council (CSC) für die finanzielle Förderung meiner Promotion.

Vor allem bedanke ich mich bei meiner Mutter Frau Gehong Duan, die mir stets ihre unerschütterliche, selbstlose Liebe schenkt und mich mit ihren wertvollen Lebensweisheiten lehrte, wie man mit Integrität, Mut und dem Streben nach Selbstverwirklichung durchs Leben geht. Ihr sei diese Arbeit gewidmet.

München, im November 2024

Qin Duan

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
A. Wachsende Regelungskraft der Staatszielbestimmung	20
I. Verfassungsstaat, Rechtsverfassung und verfassungsrechtliche Normativität	20
1. Rechtliche Normativität der Verfassung und Verfassungsstaat	20
2. Anwachsen der verfassungsrechtlichen Normativität	23
II. Normativität der Staatszielbestimmung in der Weimarer Verfassung	26
1. Als „Programm“, aber nicht nur als solches	26
2. Integrierende Staatsformbestimmung	29
III. Positivierung der Staatszielbestimmungen im Grundgesetz	30
1. Begrenzter Umfang, aber stärkere Regelungskraft der Staatszielbestimmung	30
a) Vorläufige Verfassung und Staatszielbestimmung	30
b) Erneute Wertentscheidungen und Rekonstruktion der Gesellschaftsordnung	33
c) Verfassungstotalitarismus?	36
2. Rechtsdogmatische Entfaltung (Scheuner und Sachverständigenkommission)	37
3. Allgemeines Verständnis der Staatszielbestimmung Umweltschutz (Art. 20a GG)	41
a) Verfassungsrechtlich bindende Zielbestimmungen für den Staat	42
b) Objektiv-rechtliche Verfassungsbestimmung ohne Subjektivierungsraum	44
c) Justizierbarkeit der Staatszielbestimmung und juristische Prüfungsdichte ..	45
d) Anthropozentrischer und nachhaltiger Schutz der Umwelt	47
e) Umweltstaat	49
IV. Normativitätsentfaltung des Art. 20a GG im <i>Klima</i> -Beschluss	51
1. Beanstandung eines Unterlassens	54
2. Kein Verstoß gegen das Untermaßverbot	56
3. Eingriffsähnliche Vorwirkung und Übermaßverbot	58
4. Kerngehalt des Art. 20a GG bei Übermaßprüfung	61
5. Gekoppeltes Verhältnismäßigkeitsgebot und intertemporale Freiheitssicherung	65
a) Allgemeine rechtsdogmatische Kontur der intertemporalen Freiheitssicherung	65
b) Argumentationsstrategie des BVerfG und ihre Bedingungen	69
V. Neue Entwicklungsansätze der Staatszielbestimmungsnormativität	73
1. Wechselwirkung zwischen Staatszielbestimmung und Wirklichkeitsordnung	75

2. Gesetzliche gestaltende Interpretation in der Verfassungsentwicklung	80
3. Normative Geschlossenheit in sprachlicher Offenheit des Verfassungsrechts	84
4. Vordringen zum Kern einer Staatszielbestimmung	88
B. Staatszielbestimmung und institutionelle Teilverfassung	94
I. Verfassung als rechtliche Grundordnung für ein Gemeinwesen	95
1. Verfassungsfunktion als Vorfrage des Verständnisses einer Staatszielbestimmung	95
2. Konzeptionelle Auseinandersetzung	99
3. Positive Verkörperung und Praxis	103
4. Vermeidung von begrifflicher Entfremdung	107
a) Variante 1: Juristisches Weltenei	107
b) Variante 2: Abschied von der Normativität	109
c) Mögliche negative Rolle der Staatszielbestimmung	111
II. Teilverfassung als institutionelle Interpretationsmethode für Staatszielbestimmung	113
1. Normativitätsentfaltung der Staatszielbestimmung durch Teilverfassung	113
2. Öffentlichkeit als soziale Grundlage der Teilverfassung	116
a) Verfassung und Öffentlichkeitskonstruktion	116
b) Öffentlichkeitsordnung und Rang einer Teilverfassung	119
3. Teilverfassung und zwei Arenen der Verfassungsinterpretation	121
a) Wechselwirkung und Konkurrenz zwischen BVerfG und Gesetzgeber bei der Verfassungsentwicklung	121
b) Teilverfassung als Dialog- und Integrationsmechanismus für Verfassungsinterpretieren	124
4. Wandelbare institutionelle Verfassungsmaßstäbe durch Teilverfassung	129
a) Normativität verrechtlichter Realität und Einrichtungsgarantie	129
b) Institutionelle Figur der staatszielbestimmungsbezogenen Teilverfassung	133
c) Maßstäbe der Staatszielbestimmung und Rechtsinstitution	136
C. Umweltschutz und institutionelle Umweltverfassung	142
I. Empirische Faktoren für Rechtsinstitutionen der Umweltverfassung	143
1. Komplexität des Ökosystems und Dringlichkeit des Umweltschutzes	144
2. Anthropozän	149
II. Rechtsinstitutionen einer Umweltverfassung	153
1. Sicherung ausreichender und transparenter Umweltinformationen	153
a) Information und Umweltrisikovorsorge	153
b) Information und Umweltpolitik	157
c) Informationen und Umweltplanung	160
d) Staatlich geleitete Informationsrechtsinstitution	161

2. Lückenlose Zurechnung der ökologischen Verantwortung	164
a) Verantwortungzurechnung nur zwischen Privaten?	165
b) Verantwortungzurechnung im Verhältnis „Staat-Bürger-Bürger“	166
c) Neuer Anknüpfungspunkt für die Zurechnungsstruktur: Natur als Rechts-person	172
3. Garantien von ökologischer Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit	180
a) Status quo und potenzielle Probleme	180
b) Mögliche Entwicklungen und Zukunftsaussichten	184
4. Konstruktive Beteiligung an einem gerechten globalen Umweltschutz	187
a) Von der Staatenwelt zurück zur Menschenwelt	191
b) Internationales und interindividuelles globales Umweltrechtsregime	195
III. Neue Umweltrechte im Sinne einer Rechtsinstitutionsgarantie	202
1. Recht auf freien Zugang zu ökologischer Information	206
2. Recht auf lückenlose Zurechnung der ökologischen Verantwortung	207
3. Recht auf Garantie der intertemporalen Umweltgerechtigkeit	208
4. Recht auf konstruktive staatliche Beteiligung an einem gerechten globalen Umweltschutz	210
Schlusswort	212
Literaturverzeichnis	217
Stichwortverzeichnis	237

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CDR	Common but Differentiated Responsibilities
d. h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drucks.	Drucksache
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
EinigVtr.	Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Eingangsvertrag)
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GVK	Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
ICS	International Commission on Stratigraphy
i. e. S.	im engeren Sinne
IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes
IGH	Internationaler Gerichtshof
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung

JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz
Lfg.	Lieferung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NGO	Non-Governmental Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o. g.	oben genannt
OVG	Oberverwaltungsgericht
resp.	respektive
Rn.	Randnummer
S.	Satz/Seite
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
SF	Sozialer Fortschritt
sog.	sogenannte
Sp.	Spalte
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmweltHG	Umwelthaftungsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
usw.	und so weiter
UTR	Umwelt- und Technikrecht
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	von
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VIG	Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts
WWSUVtr.	Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik
z. B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung

Die Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen ist in Art. 20a GG in Form einer Staatszielbestimmung verankert, die staatliches Handeln ökologischer Kontrolle unterwirft. Auf diese Weise sollen das umweltbezogene Wohl der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger sowie die Grundrechte des Einzelnen garantiert werden.¹ Kommt dem Umweltschutz noch kein Verfassungsrang zu, besteht auf politischer Ebene ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die Dringlichkeit der Thematik, der aber nicht in eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates umgesetzt werden kann. Das Grundgesetz als das fundamentale und das das Handeln der Staatsgewalt regelnde Gesetz wird der Bedeutung des Umweltschutzes nicht gerecht, wenn es dazu schweigt.² Würde der Umweltschutz auch in anderer Form – z. B. als Umweltgrundrecht – im Grundgesetz verankert, könnte dies immerhin einen ökologischen „Impulseeffekt“³ für die gesamte Rechtsordnung erzielen. Andernfalls bliebe die primäre Bedeutung der Umweltvorsorge rein politisch und ihre rechtliche Behandlung immer von Kontingenzen geprägt. Dies genügt verfassungsrechtlich nicht,⁴ da auch und gerade der demokratische Staat nicht zwangsläufig umweltfreundlich handelt:⁵ Einerseits können sich in demokratischen Prozessen Mehrheiten innerhalb kurzer Zeiträume ändern und andererseits in Ermangelung klarer objektiver verfassungsrechtlicher Orientierung ebenso egoistisch wie kurzsichtig handeln. Die bloß durch Mehrheitsentscheidung legitimierte verfahrensmäßige Garantie der natürlichen Lebensgrundlagen kann dann auf einen ökologischen Substanzverlust hinauslaufen.⁶

Deshalb stellt sich die Frage, ob nicht Staatszielbestimmungen eine zentrale Bedeutung für die ökologische Entwicklung in demokratischen Verfassungsordnungen zukommt. Staatszielbestimmungen haben die Aufgabe, Staatsaufgaben zu steuern. Allerdings ist die normative Steuerung von prospektiven Staatsaufgaben – wie dem Umweltschutz – normativ sehr viel schwieriger als beispielsweise die Wahrung oder Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung. Denn prospektive Staatszielbestimmungen setzen keine bestimmten rechtlichen Tatbestände voraus.

¹ *Heinz*, NuR 1994, S. 1, 5.

² *Der Bundesminister des Innern/Der Bundesminister der Justiz* (Hrsg.), Staatszielbestimmung/Gesetzgebungsaufträge, 1983, Rn. 141 ff.

³ *Dellmann*, DÖV 1975, S. 588, 591.

⁴ Vgl. *Heinz*, NuR 1994, S. 1, 5.

⁵ Vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 206.

⁶ Vgl. *Bryde*, Verfassungsentwicklung, 1982, S. 91.

Vielmehr enthalten sie ein abstraktes Gebot, dessen Erreichung und Umsetzung in erster Linie von der Legislative und der Exekutive abhängen, die in ihren gesetzgeberischen und administrativen Entscheidungen über große Spielräume verfügen.⁷ Entscheidend für die Erfüllung einer Staatszielbestimmung ist folglich das einfachrechtlich konkret Geregelter und – auf dieser Grundlage – das administrativ Produzierte und Verteilte.⁸ Sind zur Sicherstellung der Umsetzung von Staatszielen gesetzliche Regelungen und administrative Entscheidungen maßgeblich, ist die Annahme einer verfassungsrechtlichen Steuerungswirkung solcher Staatsziele zweifelhaft. Ferner ist die Kategorie der Staatsaufgabe⁹ selbst einem erheblichen Wandel unterworfen: Der moderne wirtschaftlich und sozial gestaltende Staat muss seine Aufgaben fortwährend an die gesellschaftliche und insbesondere die finanzpolitische Entwicklung anpassen, wodurch in einer Risikogesellschaft und einem anthropozänen Zeitalter die Staatsaufgaben immer bedeutsamer werden.¹⁰ Vor diesem Hintergrund kann der Handlungsspielraum des Staates einerseits bewusst verengt, andererseits aber auch stark ausgeweitet werden – insbesondere, wenn der übersektorale Charakter¹¹ und die Dringlichkeit einer bestimmten Staatsaufgabe wie des Umweltschutzes immer klarer zutage treten. Die Unbestimmtheit und die Unabsehbarkeit von Angelegenheiten, deren wirksame Regelung ohne staatliche Intervention undenkbar ist, drohen dem staatlichen Leviathan die Ketten zu sprengen und dehnen daher die verfassungsrechtliche Normierungsnotwendigkeit auf Einzelheiten staatlichen Handelns aus.

Die von der hochkomplexen Industriegesellschaft hervorgebrachten neuen Zwänge und Gefahren sowohl für die Freiheit als auch für die Gleichheit führen zu einer Verschärfung des Gerechtigkeitsproblems. Sie nötigt den Staat, die gerechte Ordnung nicht nur negativ zu schützen, sondern aktiv nach bestimmten materialen (verfassungsrechtlichen) Zielen zu gestalten.¹² Die Verwirklichung solcher materialisierten Staatsaufgaben hängt aber weitgehend von außerrechtlichen Faktoren und realen Möglichkeiten ab, die das auf die retrospektive und punktuelle Einhegung des staatlichen Eingriffs bezogene Verfassungsrecht im Voraus kaum konkret und umfassend vorgeben kann.¹³ Insoweit wird die Regelungskraft der Verfassung herausgefordert. Die Verfassung ist zwar nicht als eine „säkularisierte Form des All-

⁷ Vgl. *Grimm*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR Band I, 3. Aufl. 2004, § 1 Rn. 70 ff.

⁸ Vgl. *Brunner*, Die Problematik der sozialen Grundrechte, 1971, S. 16 f.

⁹ Staatsaufgabe bezeichnet solche Tätigkeitsfelder, die dem Staat von Rechts wegen zugewiesen oder zugänglich sind, und begründet im Gegensatz zum Staatsziel nur die rechtliche Möglichkeit zum Handeln, nicht aber die rechtliche Verpflichtung. Zum ausführlichen Unterschied zwischen Staatszielen und Staatsaufgaben siehe *Isensee*, in: ders./*Kirchhof* (Hrsg.), HStR Band IV, 3. Aufl. 2006, § 73 Rn. 13 ff.

¹⁰ Vgl. *Brenner*, Staatsaufgaben, in: *Depenheuer/Grabewarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 25 Rn. 3.

¹¹ *Dellmann*, DÖV 1975, S. 588, 590.

¹² *Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, 1991, S. 62 f.

¹³ *Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, 1991, S. 63 f.

mächtigen“¹⁴ zu verstehen. Dennoch soll die Regulierung durch staatliche Gewalten möglich sein. Problematisch ist deshalb, wie diese Regulierungsmöglichkeiten identifiziert und genutzt werden können. Eine Antwort auf diese Herausforderung ist die Fortentwicklung des Steuerungsinstrumentes der grundgesetzlichen Staatszielbestimmung. Nach den Staatszielbestimmungen der ersten Generation, die als bloß objektiv-rechtlich bindende Verfassungsnormen staatlichem Handeln stets die Beachtung oder Erfüllung sachlich umschriebener Ziele aufgeben, sind heute Staatszielbestimmungen der zweiten Generation zu entwickeln. Diese Staatszielbestimmungen der zweiten Generation müssten einen umfassenderen und vielfältigeren Geltungsansatz und vor allem eine stärkere Normativität gewinnen. Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich mit der Entwicklung der Staatszielbestimmung im Hinblick auf deren Normativität und insbesondere mit dem *Klima*-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts als Meilenstein dieser Entwicklung. Dabei rekurriert sie auf die der Weiterentwicklung der Normativität dienende Methode der Teilverfassung und lotet Möglichkeiten einer in diesem Sinne institutionell zu gestaltenden Umweltverfassung aus.

Jedes rechtsdogmatische Instrument integriert seine geschichtlichen Vorgaben, indem es ihre „Unverfügbarkeit“ anerkennt und durch den an Bestehendes anknüpfenden eigenen Beitrag neue Möglichkeiten herstellt.¹⁵ Daher ist die Entstehungsgeschichte der Normativität der Staatszielbestimmung für die Frage ihrer Fortentwicklung elementar. Aus Kapitel A. soll ersichtlich werden, dass die Regelungskraft der Staatszielbestimmung – ähnlich wie die Normativität der gesamten Verfassung (I.) – von der Weimarer Zeit (II.) bis zu ihrer Positivierung im Grundgesetz (III.) zunimmt. Im Zuge dieser Erstarkung haben sowohl die rechtswissenschaftliche Theorie als auch die Rechtsdogmatik zur weiteren Entfaltung der Normativität von Staatszielbestimmungen beigetragen, für welche der *Klima*-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von grundlegender Bedeutung ist. Die Begründung der Richterinnen und Richter zeigt, dass das Gericht durch die Verbindung von subjektiv-abwehrrechtlichen mit objektiv-verfassungsrechtlichen Maßstäben die Normativität der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG neu entfaltet (IV.). In Anlehnung an diese Entscheidung zeichnen sich zugleich innovative Ansätze für das Verständnis von Staatszielbestimmungen ab (V.). Insofern sind die Funktion der wissenschaftlich zu erkennenden Eigenstruktur der Wirklichkeit (V. 1.) und die Rolle der Gesetze (V. 2.) hervorzuheben. Die Herausforderung für eine Weiterentwicklung des Steuerungsansatzes von Staatszielbestimmungen besteht darin, trotz sprachlicher Offenheit adäquate Formen der Positivierung und angemessene normative Geschlossenheit zu schaffen (V. 3.). Insoweit können Kernmaßstäbe des Art. 20a GG identifiziert werden (V. 4.).

Auf Grundlage des historischen Abrisses zur Normativitätsentwicklung der Staatszielbestimmung und der Auseinandersetzung mit der jüngsten einschlägigen

¹⁴ Kloepfer, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, 1978, S. 13.

¹⁵ Isensee, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR Band II, 3. Aufl. 2004, § 15 Rn. 44.