Artikel 20a

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen 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.

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht: *Astrid Epiney*, Art. 20a, Kommentar, in: Christian Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Kommentar (begründet von Hermann v. Mangoldt, fortgeführt von Friedrich Klein), 6. Aufl., München 2010, S. 167-219. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Normgeschichte

Entstehungsgeschichte: BT-Drs. 11/885, BR-Drs. 275/87, BT-Drs. 11/10, BT-Drs. 11/663 (Entwürfe); BT-Drs. 12/6000 (Abschlussbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom Oktober 1993), Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (vom Bundestag gebilligter, vom Bundesrat aber abgelehnter Entwurf, vgl. BT-Drs. 12/6633, Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, BT-Drs. 12/8165), Gesetz zur Änderung des GG vom 27. 10. 1994 (BGBl. I 3146); BT-Drs. 14/8869, 14/9090 (Entwürfe), BT-Prot. 14/23 656, Gesetz zur Änderung des GG vom 26. 7. 2002 (BGBl. I 2862).

Vergleichbare Normen

Historische Verfassungstexte: WRV (1919): Art. 150 (1) Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates.

Landesverfassungen: Art. 3a, 86 BWV; Art. 3 Abs. 2, 141 BV; Art. 31 BeV; Art. 39, 40 BrV; Art. 11a BrmV; Präambel HambVerf; Art. 26a, 62 HeV; Art. 2, 12 MVV; Art. 1 Abs. II NV; Art. 29a NWV; Art. 69 RPV; Art. 59a SlV; Art. 1, 10 SV; Art. 2, 35 SAV; Art. 7 SHV; Art. 31, 44 ThV.[1]

Verfassungen anderer Staaten: Belgien: Art. 23; Brasilien: Art. 225; Estland: § 5, 53; Finnland: § 20; Griechenland: Art. 24; Indien: Art. 48 A; Irland: Art. 10; Italien: Art. 9; Namibia: Art. 95; Niederlande: Art. 21; Norwegen: Art. 110b; Österreich: § 1 Bundesverfassungsgesetz über den umfassenden Umweltschutz (BVG-UU); Polen: Art. 74; Portugal: Art. 9, 66; Schweden: Kap. 1, Art. 2; Schweiz: Art. 2 Abs. 4, 73, 74, Art. 78; Slowakei: Art. 44; Slowenien: Art. 72, 73; Spanien: Art. 45; Südafrika: Art. 24; Thailand: Art. 74; Tschechien: Art. 35 Verfassung (Charta der Grundrechte und -freiheiten); Türkei: Art. 46; Ungarn: § 18.[2]

Recht der Europäischen Union: Art. 6, 174 ff. EGV, Art. 36 Grundrechtecharta, Art. I-3 III, IV, Art. III-4, Art. III-129 des Entwurfs für einen Vertrag für eine Verfassung für Europa, Art. 11, 13, 191 ff. Vertrag über die Arbeitsweise der EU.

Internationale Verträge und Resolutionen: Art. 6 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN Doc. Res. 2200 A (XXI) vom 16. 12. 1966); Art. 11, 12 Internationaler Pakt über wirtschaftliche und kulturelle Rechte (UN Doc. Res. 2200 A (XXI) vom 16. 12. 1966); Art. 2, 8 EMRK; Art. 24 African Charta on Human and Peoples' Rights (ILM 1982, 58 ff.); Art. 11 Proto-

---

[1] Zur Verankerung des Umweltschutzes in den Landesverfassungen *Erbguth/Wiegand*, DVBl. 1994, S. 1325 ff.; *Fischer*, Staatszielbestimmungen in den Verfassungen und Verfassungsentwürfen der neuen Bundesländer, 1994; *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, S. 33 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, II, Art. 20a Rdnr. 20 f.

[2] Zur Verankerung des Umweltschutzes in den Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten *Thym*, NuR 2000, 557 ff.; s. ansonten zur Verankerung des Umweltschutzes in nationalen Verfassungen *Lücke*, ArchVR 1997, 1 (5 ff.).

koll von San Salvador zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention (ILM 1989, 698 ff.); Stockholm Declaration on the Human Environment (United Nations, General Assembly, A/Conf. 48/14, 3 July 1972); Weltcharta für die Natur vom 28. 10. 1982 (United Nations, General Assembly, A/RES/37/7); Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung, Agenda 21 (beide United Nations, Doc. A/Conf. 151/5/Rev. 1).

Gliederung

Rdnr.

A. Ausgangssituation und Problematik 1

B. Schutzgut, Schutzzweck und Schutzrichtung 15

I. Die natürlichen Lebensgrundlagen 16

II. „Geläuterte" anthropozentrische Ausrichtung 24

III. Der Bezugspunkt der künftigen Generationen 30

C. Tragweite des Art. 20 a GG 32

I. Art. 20 a GG als „Staatszielbestimmung" 32

1. Objektiv-rechtlicher Charakter 37
2. Materielle Inpflichtnahme der staatlichen Organe 43

Rdnr.

II. Rechtliche Tragweite des Art. 20 a im Einzelnen 46

1. Stellung des Art. 20 a im Verfassungsgefüge des GG 47
2. Die „Vorbehalte" in Art. 20 a 52
3. Reichweite der Inpflichtnahme der staatlichen Organe 56
   a) Für den Gesetzgeber 57
      aa) Zielvorgabe: Schutzgewährung 60
         (1) „Verschlechterungsverbot" 65
         (2) Bewahrung des „umweltrechtlichen Besitzstandes" 68
         (3) Einbezug der Risikovorsorge... 69
         (4) Berücksichtigung der Irreversibilität 71
      bb) Zur Verwirklichung des Schutzauftrags 72
         (1) Einbezug der Interessen künftiger Generationen: zu den umweltpolitischen Handlungsprinzipien 73
         (2) Verantwortung des Staates 76

Rdnr.

         (3) Pflicht zur Berücksichtigung der Belange des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen 77
         (4) Verfahren und Organisation 79
   b) Für die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung 88

D. Exkurs: Art. 20 a und allgemeine Grundsätze des Völker- und Europarechts 96

I. Umweltvölkerrecht: das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung 97

II. Umweltpolitische Zielsetzungen in der Europäischen Union 103

1. Inhaltliche Vorgaben 108
2. Rechtliche Tragweite und Bedeutung 117

E. Schlussbemerkung: auf dem Weg zu einem nachhaltigkeitsfähigen Staat? 118

Literaturauswahl 125

A. Ausgangssituation, Problematik und Entstehung der Norm

1 Die **Umweltqualität** im Sinne der Gesamtheit der natürlichen Lebensgrundlagen verschlechtert sich seit einigen Jahrzehnten in markanter Weise.[3] Schon ab den fünfziger Jahren[4] wurde deutlich, dass der Mensch auf seine Umwelt Einflüsse auszuüben begann, die, bedingt nicht zuletzt durch die negativen Konsequenzen des Einsatzes bestimmter Technologien, in ihren

---

[3] Den derzeit wohl umfassendsten Überblick über die Umweltsituation in Europa gibt der sog. Dobris-Bericht der Europäischen Umweltagentur. *David Stanners/Philippe Bourdeau* (Hrsg.), Europe's Environment. The Dobris Assessment, Luxemburg 1995 sowie die Aktualisierungen aus den Jahren 1998 („Die Umwelt in Europa: Der zweite Lagebericht", Luxemburg 1998) und 2003 („Die Umwelt in Europa: Der dritte Lagebericht", Luxemburg 2003); derzeit aktuell ist der vierte Bericht („Die Umwelt in Europa: Der vierte Lagebericht, Luxemburg 2007). Aus der Literatur etwa m. w. N. *Tietmann*, Situation der Umwelt in der Europäischen Union, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), 2. Aufl., 2003, § 2.

[4] Vgl. zu früheren Stimmen betreffend die im Zuge der Industrialisierung sich verstärkende Ausbeutung der Natur *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, II, Art. 20 a Rdnr. 1.

schädigenden Ausmaßen bislang nicht gekannte Auswirkungen erreichten.[5] Dabei standen zunächst in erster Linie bestimmte mediensspezifische Aspekte im Vordergrund, wie die Verschmutzung von Gewässern, Luft und Boden. Allerdings trat schon bald nach dieser „ersten Generation" eine „zweite Generation" ökologischer Probleme[6] hinzu. Diese zeichnen sich durch ihre **medienübergreifenden Auswirkungen** und ihre **globalen Implikationen** aus. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang z. B. Phänomene wie die Zerstörung der Ozonschicht oder der weltweite Klimawandel. Spätestens zu diesem Zeitpunkt wurde auch deutlich, dass das umweltrelevante Verhalten der heutigen Generation die Lebensbedingungen der nachfolgenden Generationen in erheblichem Umfang in Mitleidenschaft ziehen, ja kompromittieren kann. Auf dieser Grundlage entstand dann die Idee, dass die natürlichen Lebensbedingungen nur unter der Voraussetzung bewahrt werden können, dass schon heute die Interessen der künftigen Generationen mitbedacht werden. Auf internationaler Ebene fand sie Ausdruck in dem (allerdings umstrittenen) Begriff der **„Nachhaltigen Entwicklung",** die nach dem sog. „Brundlandt-Bericht" aus dem Jahr 1987 mit „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne die Fähigkeiten der künftigen Generationen, ihre eigenen Bedürfnisse zu erfüllen, zu beeinträchtigen",[7] umschrieben wird (vgl. noch Art. 20 a Rdnr. 30 ff.).

Die Frage, wie dieser Herausforderung der Berücksichtigung der Interessen künftiger Generationen und des effektiven Schutzes der Umwelt auf rechtlicher Ebene begegnet werden soll, muss notwendigerweise (auch) vor dem Hintergrund der **Besonderheiten** der „Aufgabe Umweltschutz" gestellt und beantwortet werden.[8] Von Bedeutung sind hier m. E. in erster Linie folgende Aspekte:[9] **2**

- **Ursachen** und **Wirkungen** von Umweltschäden bzw. von umweltpolitischen Maßnahmen sind häufig nur sehr schwer zu erfassen. Die Zusammenhänge sind höchst komplex, so dass es oft nicht klar ist, welche Ursachen bestimmten Umweltschäden genau zugrundeliegen und wie am effektivsten Abhilfe geschaffen werden könnte. Hinzu kommen Summationseffekte und Synergismen, mit der Folge, dass einzelne Tätigkeiten, die jeweils für sich genommen unschädlich wären, zusammen zu gravierenden Beeinträchtigungen von Umweltmedien und der Umweltqualität führen (können). **3**
- Umweltschäden treten nicht notwendigerweise an dem Ort auf, an dem sie verursacht werden, sondern können auf weit entfernten Tätigkeiten beruhen. Umweltprobleme machen bekanntlicherweise gerade nicht an **Grenzen** halt.[10] **4**
- Gleichzeitig aber ist Umwelt ein **örtlicher Begriff,** hängt doch die Umweltqualität von den Umweltbelastungen in dem jeweiligen Raum und den spezifischen Gegebenheiten der jeweiligen Region ab.[11] **5**

---

[5] Vgl. hierzu m. w. N. aus völkerrechtlicher Sicht nur *Rüdiger Wolfrum,* Purposes and Principles of International Environmental Law, GYIL 33 (1990), S. 308, 327; zur globalen Umweltproblematik auch *Udo E. Simonis* (Hrsg.), Weltumweltpolitik 1996; s. sodann *Sommermann,* Staatsziele, S. 183 ff., der davon spricht, dass die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen zu einer existentiellen Frage der Menschheit geworden sei.

[6] Zur Unterscheidung zwischen erster und zweiter Generation etwa *Peter Malanczuk,* Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) und das internationale Umweltrecht, in: FS Rudolf Bernhardt, Berlin 1995, S. 985, 990.

[7] Die deutsche Fassung findet sich bei *Volker Hauff,* Unsere Gemeinsame Zukunft, 1987, S. 9 f.

[8] Wobei diese aber auch in engem Zusammenhang mit der Änderung der Rolle der Naturwissenschaften stehen, hierzu *Steinberg,* Ökologischer Verfassungsstaat, S. 12 ff.

[9] Vgl. auch die diesbezügliche zusammenfassende Darstellung bei *Kloepfer,* DVBl. 1994, 12, 15 f.; s. auch *Michael Kloepfer,* Auf dem Weg zum Umweltstaat? Die Umgestaltung des politischen und wirtschaftlichen Systems der Bundesrepublik Deutschland durch den Umweltschutz aus rechtswissenschaftlicher Sicht, in: Michael Kloepfer (Hrsg.), Umweltstaat, 1989, S. 39, 40 f. Vgl. darüber hinaus *Otto Triffterer,* Recht als eines der Instrumente zur Bewältigung der Umweltkrise, in: Dolores M. Bauer/Günter Virt (Hrsg.), Für ein Lebensrecht der Schöpfung. Analysen, Visionen und Strategien zur Bewältigung der Umweltkrise, 1987, S. 48, 64 ff.; *von Bubnoff,* Schutz der künftigen Generationen, S. 19 ff.

[10] Es sei hier nur beispielhaft auf die Probleme des Schutzes der Ozonschicht, verschiedene Aspekte der Luft- und Gewässerverschmutzung sowie den Klimaschutz hingewiesen. Zu den langfristigen Umweltproblemen zusammenfassend etwa *von Bubnoff,* Schutz der künftigen Generationen, 17 ff.

6 – Umweltbelastungen sind häufig **irreversibel** oder/und entfalten Auswirkungen über Generationen.[12]

7 – Immer häufiger stellen sich umweltschutzpolitische Probleme in der Form von **Verteilungsproblemen von Ressourcen.** Dies gilt nicht nur für verbrauchbare Rohstoffe, wie z. B. fossile Brennstoffe, sondern auch für die klassischen Umweltmedien Luft, Wasser und Boden. Die verträgliche Gesamtbelastungsmenge muss möglichst gerecht unter Wahrung insbesondere der grundrechtlichen Garantien verteilt werden.[13]

8 – Die Einbeziehung der Auswirkungen umweltpolitisch relevanten Verhaltens und die Wirkungsweise umweltpolitischer Maßnahmen sind tendenziell in zweierlei Hinsicht **begrenzt:** zeitlich und räumlich. So bringen es insbesondere unsere demokratischen Entscheidungsstrukturen mit sich, dass eher in Legislaturperioden als in Generationen gedacht wird.[14] Jedenfalls staatliche Maßnahmen sind grundsätzlich immer auf das Staatsgebiet beschränkt, und effektive internationale Instrumente bedürfen grundsätzlich der Zustimmung der rechtlich zu bindenden Akteure.

9 – Die Rechtmäßigkeit politischer Entscheidungen und der darauf beruhenden Rechtsnormen hängt häufig letztlich von der **Abwägung** verschiedener, meist gegenläufiger Interessen ab. Belange des Umweltschutzes können dabei in vielen Fällen nur unzureichend berücksichtigt werden, insbesondere wenn sie in Konflikt mit anderen Zielen des Gemeinwohls, wie etwa Vollbeschäftigung oder Grundrechten, geraten.[15]

10 – Effektiver Umweltschutz ist auch auf eine – im Vergleich zum klassischen Polizeirecht – Vorverlegung der Eingriffsschwelle angewiesen: Häufig geht es hier um sog. Risiken, die die Gefahrenschwelle nicht erreichen, d. h. bei denen der Eintritt eines Schadens nicht

---

[11] So verträgt etwa eine industriearme Region höhere Emissionsgrenzwerte als eine Großstadtagglomeration. Ökologisch sensible Regionen, wie z. B. der Alpenraum, verlangen höhere Umweltqualitätsstandards als weniger „anfällige" Gebiete. Vgl. hierzu *Astrid Epiney/Peter Knoepfel*, Der Spielraum des kantonalen Umweltrechts unter dem EWR- und EWG-Vertrag, Umweltrecht in der Praxis (URP) 1993, 17 ff.

[12] Es genügt, in diesem Zusammenhang auf die Halbwertzeiten von radioaktivem Abfall, den Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen oder (wiederum) den „Treibhauseffekt" hinzuweisen. Vgl. zu den Langzeitrisiken im Umweltschutz etwa *Dietrich Henschler*, Langzeitrisiken im Gesundheits- und Umweltschutz, in: Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Die Bewältigung von Langzeitrisiken im Umwelt- und Technikrecht, Berlin 1998, 11 ff.; *Appel*, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 71 ff.

[13] Tendenzen hierzu sind insbesondere einige ökonomische Instrumente, wie etwa Umweltzertifikate oder Umweltabgaben, vgl. hierzu aus konzeptioneller Sicht *Ingrid Kissling-Näf*, Zaghafte Realisierung von Umweltabgaben, GAIA 1993, 289 ff.; *Willi Zimmermann*, Neue Instrumente braucht das Land?, Umweltrecht in der Praxis (URP) 1994, 237, 251 ff. Ein neueres Beispiel auf der EU-Ebene ist die Einführung von Emissionszertifikaten für bestimmte Treibhausgase. Vgl. RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. L 275/2003, S. 32.

[14] Vgl. zu diesem „strukturellen Antagonismus von Kurzzeitlegitimation und Langzeitverantwortlichkeit" *Michael Kloepfer*, Die Notwendigkeit einer nachhaltigkeitsfähigen Demokratie, GAIA 1992, 253 ff.; auch die direkte Demokratie vermag hier jedenfalls nicht in umfassender Weise Abhilfe zu schaffen, führen Mehrheitsentscheidungen doch nicht unbedingt dazu, dass langfristige Perspektiven in die Betrachtungen einbezogen werden, vgl. hierzu *Thomas Fleiner-Gerster*, Umweltrecht/Verbandsklage/Plebiszitäre Verfassungselemente, in: Wolfgang Baumann/Alexander Roßnagel/ Hubert Weinzierl (Hrsg.), Rechtsschutz für die Umwelt im vereinigten Deutschland, 1994, S. 49 ff.

[15] Vgl. in diesem Zusammenhang etwa die Bemerkungen von *Otto Kimminich*, Umweltschutz – Prüfstein der Rechtsstaatlichkeit, 1987, S. 107: „Ein besonders markantes Beispiel hierfür ist die Güterabwägung zwischen der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Erhaltung eines Stückchens Natur, die insbesondere bei Kommunalpolitikern so beliebt ist. Der Ausgang einer derartigen Güterabwägung ist niemals zweifelhaft. Wer sich in einer solchen Situation für die Erhaltung der Natur einsetzt, wird zumindest als romantischer, wirklichkeitsfremder Träumer, meist aber als herzloser, asozialer Fanatiker oder Schlimmeres angeprangert. Welche Interessen hinter der Güterabwägung wirklich stehen, wird selten verlautbart. Vor allem aber wird vergessen, dass durch die Summierung von Entscheidungen dieser Art das ganze Umweltrecht zur Bedeutungslosigkeit verurteilt wird." Vgl. aber auch zu den Möglichkeiten des Gesetzgebers, die Bedeutung des Umweltschutzes in der planerischen Abwägung zu erhöhen, *Hans Friedrich Funke*, Die Lenkbarkeit von Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis zugunsten des Umweltschutzes, DVBl. 1987, S. 511 ff.

„wahrscheinlich“, sondern nur „möglich“ ist.[16] Nach klassischem Polizeirecht ist es jedoch erforderlich, dass sowohl bezüglich der Gefährdungslage als auch bezüglich der Wirksamkeit der zu ergreifenden Gegenmaßnahme eine gewisse Wahrscheinlichkeit gegeben ist.[17] Ohne eine angemessene **Risikovorsorge** und damit Risikominimierung kann aber eine moderne Umweltpolitik, die den Gefahren effektiv Rechnung tragen will, nicht auskommen.

11 Vor diesem Hintergrund rückt aber auch die Ebene des **nationalen Verfassungsrechts** in den Blickpunkt: So figurieren im Grundgesetz Belange des Umweltschutzes gerade nicht unter den in erster Linie Art. 20 GG zu entnehmenden „Leitentscheidungen“ des Verfassungsgebers; sie spielten denn auch bei der Umschreibung der prägenden Charakteristika der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland zunächst keine Rolle. Dies war primär darauf zurückzuführen, dass Belange des Umweltschutzes lange Zeit nicht als zentrale Anliegen, denen (auch) durch den Staat Rechnung zu tragen ist, angesehen wurden. Die skizzierte Verschärfung der Umweltprobleme warf jedoch die Frage auf, ob und inwieweit denn der Verfassung nicht doch „Anstöße“ zur Einbeziehung umweltpolitischer Belange zu entnehmen waren und ob dies im Hinblick auf den effektiven Schutz der Umwelt und den Stellenwert der „Aufgabe Umweltschutz“ ausreichend war.[18]

12 Eine nähere Betrachtung der Rechtslage vor Inkrafttreten des Art. 20 a ergibt denn auch, dass hier erhebliche **Defizite** bestanden:[19] Denn weder aus den Kompetenztiteln des Grundgesetzes noch aus der grundsätzlichen Anerkennung einer Staatsaufgabe „Schutz der Umwelt“ lässt sich ein besonderer Stellenwert oder gar eine Pflicht des Staates zum Handeln im Hinblick auf den Schutz der Umwelt oder zur Gewährleistung eines bestimmten Schutzniveaus ableiten.[20] Die (umweltrelevanten) Grundrechte stellen in erster Linie Abwehrrechte gegen staatliches Tätigwerden dar, und die sich aus ihnen ergebenden staatlichen Schutzpflichten[21] vermögen jedenfalls keinen umfassenden Umweltschutz zu gewährleisten: Art. 2 Abs. 2 ist auf den Schutz der menschlichen Gesundheit beschränkt, so dass Umweltbelastungen nur begrenzt erfasst wer-

---

[16] Zu der Differenzierung zwischen „wahrscheinlich“ und „möglich“ *Astrid Epiney/Thomas Möllers*, Freier Warenverkehr und nationaler Umweltschutz, 1992, S. 70 ff. Vgl. sehr prononciert *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2002, Art. 20 a Rdnr. 10, der davon ausgeht, dass „Risikovorsorge (…) nur und erst dann zur verbindlichen Staatsaufgabe werden (kann), wenn der Umschlag vom Risiko in die Rechtsgutgefährdung unabweisbar bzw. höchstwahrscheinlich ist (…)“. Vgl. aber auch *Hofmann*, in: Umweltstaat, 1 ff.; *Köck*, AöR 1996, 1, 19 ff.; *Ulrich Preuß*, in: Dieter Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1994, S. 423 ff.; *Schmidt*, DÖV 1994, 749 ff.

[17] „Keine Vorsorge ins Blaue“, so *Fritz Ossenbühl*, Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, NVwZ 1986, 161, 166; ebenso *Hans-Werner Rengeling*, Umweltvorsorge und ihre Grenzen im EWG-Recht, 1989, S. 14 f. in Bezug auf das EG-Recht. Allgemein zu der begrenzten Leistungsfähigkeit des Polizeirechts im Umweltrecht m. w. N. *Frank*, DVBl. 1989, 693, 694.

[18] Vgl. zu den Begründungen für eine ökologische Verantwortung des Staates *Steinberg*, Ökologischer Verfassungsstaat, S. 53 ff.

[19] Vgl. zum Regelungsbedarf vor der Einführung des Art. 20 a auch *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 329; *Brohm*, JZ 1994, 213, 218; *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1987; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, II, Art. 20 a Rdnr. 4; s. auch *Kloepfer*, DVBl. 1988, 305, 311. Vgl. aber auch schon zur „Staatsaufgabe Umweltschutz“ *Rauschning*, VVDStRL 38 (1980), 167 ff.; *Hoppe*, VVDStRL 38 (1980), 211 ff. *Murswiek*, Umweltschutz als Staatszweck, S. 31 ff., legt denn auch überzeugend dar, dass ein effektiver Umweltschutz insofern ein grundlegender Staatszweck darstellt, als die Legitimität des Staates letztlich (auch) von der befriedigenden Erfüllung dieser Aufgabe abhängt. S. aber auch *Berg*, in: FS Stern, S. 421, 428 ff.; *Isensee*, NJW 1993, 2583, 2585.

[20] Vgl. nur *Hermes*, Grundrecht auf Schutz von Leben, S. 134 ff.; *Steinberg*, NJW 1996, 1985; a. A. jedoch *Häberle*, Jura 1987, 577, 582. Vgl. speziell zur Bedeutung der Grundrechte für die Geltendmachung von Umweltbelangen *Hofmann*, FS BVerfG II, S. 873, 877 ff.; *Walter Frenz*, Nachhaltige Entwicklung nach dem Grundgesetz, UTR 1999, S. 37, 52 ff.

[21] Vgl. zu den grundrechtlichen Schutzpflichten aus der Rechtsprechung etwa BVerfGE 66, 39, 57 ff.; 77, 170, 214 ff.; 79, 174, 201 f.; 88, 203, 251 ff.; 92, 26, 46 ff. Aus der Literatur *Eckart Klein*, Grundrechtliche Schutzpflichten des Staates, NJW 1989, 1633 ff. S. auch die Monographien von *Johannes Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl., Berlin 2005; *Peter Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 1996, mit ausführlichen Nachweisen.

den.[22] Art. 14 Abs. 1 zielt letztlich auf den Schutz des privaten Eigentums ab und schützt im Übrigen nicht vor „ortsüblichen“ Immissionen, und Art. 1 Abs. 1 (Schutz der Menschenwürde) ist von der Definition des Schutzbereichs kaum auf Belange des Umweltschutzes ausgerichtet. Die natürliche Umwelt war damit immer dann aus verfassungsrechtlicher Sicht „schutzlos“, wenn Menschen an ihr keine Rechte hatten, so dass letztlich (nur) ein „egoistischer Umweltschutz”[23] – und auch dieser nur soweit der Schutzbereich der Grundrechte greift – gewährleistet war. Rückwirkungen entfaltete diese Beschränkung in erster Linie auf den Schutz der Interessen künftiger Generationen, der öffentlichen Naturgüter (Gewässer, Boden, Luft), der Ökosysteme und des Klimas, zu deren Schutz keine verfassungsrechtlich begründete Pflicht (und erst recht kein subjektives Recht) bestand.[24]

13 Vor diesem Hintergrund stand (und steht) insbesondere zur Debatte, ob und inwieweit es die Spezifizitäten der „Aufgabe Umweltschutz“ denn rechtfertigen, ihr über die Einführung einer **Staatszielbestimmung** im Vergleich zu anderen Staatsaufgaben und Kompetenzen eine besondere, weitergehende Stellung einzuräumen.[25] Diese Fragestellung ist zudem im Zusammenhang mit den Inhalten einer Verfassung zu sehen: Sie muss auch – soll sie ihre Funktion als Ausdruck des „Grundkonsenses“ der demokratisch verfassten Gesellschaft erfüllen[26] – gewisse materielle Wertentscheidungen treffen. Diese sind zwar auch und gerade in den grundrechtlichen Garantien zu sehen;[27] die Einführung der Belange des Umweltschutzes trägt aber darüber hinaus dem Umstand Rechnung, dass die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen nicht nur für weite Teile der Bevölkerung eine große Rolle spielt, sondern die Legitimität des Staates (zumindest inzwischen) wohl auch davon abhängt, dass der Staat die Aufgabe des Umweltschutzes ausreichend erfüllt und wahrnimmt, so dass es sinnvoll ist, dieses Anliegen in die Verfassung als Teil des „Grundkonsenses“ der Bürgerinnen und Bürger aufzunehmen.[28]

14 Die Frage nach der Opportunität der verfassungsrechtlichen Verankerung ökologischer Belange in der Form einer „Staatszielbestimmung“ wurde denn auch im Vorfeld des Inkrafttretens des Art. 20 a im Grundsatz bejaht.[29] Allerdings gingen die Ansichten über die genaue **Konzeption** (Stichwort: anthropozentrische oder ökozentrische Ausrichtung, vgl. hierzu noch Art. 20 a Rdnr. 24 ff.), die Reichweite der Staatszielbestimmung für den Gesetzgeber (Stichwort Gesetzesvorbehalt, hierzu Art. 20 a Rdnr. 52 ff., sowie das Verhältnis des Art. 20a GG zu anderen Staatszielbestimmungen auseinander (hierzu Art. 20a, Rdnr. 47 ff.). Nach langen politischen

---

[22] Vgl. etwa auch BVerfGE 56, 54, 73 ff.

[23] So *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1987.

[24] S. aber auch die weitergehenden Ansätze bei *Frenz*, UTR 1999, 37, 52 ff.

[25] Nicht zu verkennen ist auch, dass die Einführung des Art. 20 a zweifellos etwas von der „Dynamik der Wiedervereinigung“ profitierte, wenn auch die Verankerung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatszielbestimmung nicht direkt mit der Wiedervereinigung zusammenhängt, s. *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73; zur Diskussion *Kahl*, ZRP 1991, 9 ff. Zu den Verfassungsänderungen im Zuge der Wiedervereinigung *Berlit*, JöR 1996, 17 ff.; *Kloepfer*, Verfassungsänderung. *Wolf*, KritV 1997, 280 f., weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die anfängliche Skepsis gegenüber der Einführung einer Staatszielbestimmung Umweltschutz letztlich erst im Zuge der Wiedervereinigung überwunden werden konnte.

[26] Zur Notwendigkeit und Rolle eines solchen Grundkonsenses in einer demokratisch verfassten Gesellschaft *Astrid Epiney/Karine Siegwart/Michael Cottier/Nora Refaeil*, Schweizerische Demokratie und Europäische Union, 1998, S. 119 ff., m. w. N.

[27] Denn die Garantie der Grundrechte ist eben auch Ausdruck einer materiellen Wertentscheidung, so dass Grundrechte in diesem Sinn durchaus auch Staatsziele darstellen, vgl. *Brohm*, JZ 1994, 213, 218.

[28] S. in diesem Zusammenhang auch *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, II, Art. 20 a, Rdnr. 2, der davon spricht, dass die Verankerung des Staatsziels Umweltschutz ein neues Legitimationsniveau der verfassungsstaatlichen Ordnung wiederspiegele. Ähnlich auch *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 54 f., 69; *Steinberg*, Ökologischer Verfassungsstaat, 41 ff. *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20 a Rdnr. 14; s. zumindest missverständlich aber *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 100 ff.

[29] Wenn auch nicht zu verkennen ist, dass in der Staatsrechtslehre auch noch Anfang der 90er Jahre einige Stimmen zu finden waren, die sich gegen die Einführung eines Staatsziels Umweltschutz aussprachen. Vgl. z.B. *Merten*, DVBl. 1993, 368 ff.

und konzeptionellen Diskussionen[30] einigte man sich schließlich auf die nunmehr geltende (Kompromiss-)Formulierung des Art. 20a GG, der am 15. 11. 1994 in Kraft getreten ist und im Jahr 2002 durch den Einbezug des Schutzes der Tiere (Art. 20a Rdnr. 19) ergänzt wurde.[31] Erklärtes Ziel der Reformbestrebungen war es trotz aller Meinungsverschiedenheiten, den durch die Umweltbelastungen auch an den Staat gestellten Herausforderungen Rechnung zu tragen, dies im Hinblick darauf, dass der Staat die ihm für die rationale Bewältigung dieses Problemkreises zukommende Rolle wahrnimmt. Die Einschätzungen darüber, ob dieses Ziel nun erreicht worden ist oder aber nicht, differieren jedoch.[32] Ein Schlüsselelement für die Beantwortung dieser Frage dürften nicht zuletzt der Art. 20a zukommende Aussagegehalt und seine Rechtswirkungen spielen, die vor diesem Hintergrund im Folgenden im Mittelpunkt stehen werden.[33]

B. Schutzgut, Schutzzweck und Schutzrichtung

Art. 20a formuliert das Schutzgut und die Schutzrichtung: Dem Staat wird aufgegeben, die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere (I.) zu schützen, dies auch in Verantwortung für die künftigen Generationen (III.). Nicht eindeutig erkennbar ist auf den ersten Blick, ob Art. 20a diesen Schutz „ökozentrisch“ oder aber „anthropozentrisch“ versteht (II.). **15**

I. Die natürlichen Lebensgrundlagen

Die **natürlichen Lebensgrundlagen** nehmen Bezug auf die **„Umwelt“;** ein sachlicher Unterschied zwischen den Begriffen der „natürlichen Lebensgrundlagen“ und der „Umwelt“ dürfte nicht bestehen.[34] Die Wahl des Begriffs der natürlichen Lebensgrundlagen verdeutlicht, **16**

---

[30] Hinweise auf die Entstehungsgeschichte finden sich etwa bei *Henneke,* NuR 1995, 325 ff.; *Ruff,* Staatszielbestimmung „Umweltschutz“, 17 ff.; *Kloepfer,* DVBl. 1996, 73 ff.; *Kloepfer,* Umweltrecht, § 3, Rdnr. 5 ff.; *Scholz,* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20a Rdnr. 19 ff.; *Kloepfer,* in: BK, Art. 20a, Rdnr. 1 ff.; *Uhle,* DÖV 1993, 947 ff.; *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 2 ff.; *Schulze-Fielitz,* in: Dreier, GG, II, Art. 20a, Rdnr. 4 ff.; AK-GG-*Wolf,* Art. 20a, Rdnr. 1 ff.; *Tsai,* Umweltschutzpflicht, S. 60 ff.; *Kloepfer,* Verfassungsänderung, S. 37 ff.; ausführlich zur Position der Parteien insbesondere *Robert,* Umweltschutz; s. auch den Überblick bei *Kloepfer,* Umweltrecht, § 3 Rdnr. 20 ff. Aus der Diskussion im Vorfeld etwa *Bock,* Umweltschutz, 53 ff.; *Hofmann,* JZ 1988, 265, 273 ff.; *Klein,* DVBl. 1991, 729 ff.; *Kloepfer,* DVBl. 1988, 305 ff.; *Michel,* Staatszwecke, S. 268 ff.; *Müller-Bromley,* Staatszielbestimmung Umweltschutz; *Murswiek,* ZRP 1988, 14 ff.; *Rauschning,* DÖV 1986, 489 ff.; *Rupp,* DVBl. 1985, 990 ff.; *Sommermann,* DVBl. 1991, 34 ff.; *Stober,* JZ 1988, 426 ff.; *Wahl,* AöR 1987, 26 ff.; umfassend *Brönneke,* Umweltverfassungsrecht, S. 37 ff.

[31] Zu dieser Neuerung etwa *Caspar/Geissen,* NVwZ 2002, S. 913 ff.; *Faber,* UPR 2002, S. 378 ff.; *Braun,* DÖV 2003, S. 488 ff.; ausführlich *Faller,* Staatsziel „Tierschutz“, 2005, insbes. 27 ff.; *Fielenbach,* Aufnahme des Tierschutzes, 2005, 189 ff.; zu der (vorangegangenen) verfassungspolitischen Kontroverse zu dieser Frage *Caspar,* ZUR 1998, 177, 182 f.; *Kloepfer/Rossi,* JZ 1998, 369, 375 ff.; *Caspar/Schröter*. Staatsziel Tierschutz, 12 ff.

[32] Vgl. eher pessimistisch etwa *Isensee,* NJW 1993, 2583, 2585; eher positiv z. B. *Kloepfer,* DVBl. 1996, 73, 80; *Uhle,* DÖV 1993, 947, 954; *Murswiek,* Staatsziel Umweltschutz, S. 40, 82; *Schulze-Fielitz,* in: *Dreier,* GG II, Art. 20a, Rdnr. 8; *Waechter,* NuR 1996, 321, 327; *Steinberg,* NJW 1996, 1985, 1992.

[33] Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang aber darauf hingewiesen, dass die Auslegung des Art. 20a durch seine etwas gewundene Formulierung nicht gerade erleichtert wird. Vgl. kritisch zu dieser Formulierung denn auch *Benz,* DÖV 1993, 881, 888; *Heinz,* NuR 1994, 1, 7; *Isensee,* NJW 1993, 2583, 2585; *Murswiek,* Staatsziel Umweltschutz, S. 40 ff.; *Uhle,* DÖV 1993, 947, 952; *Hans-Peter Schneider,* Das Grundgesetz – auf Grund gesetzt?, NJW 1994, 558, 560.

[34] Vgl. *Murswiek,* NVwZ 1996, 222, 224; *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 27; *Schink,* DÖV 1997, 221, 223; *Schulze-Fielitz,* in: *Dreier,* GG II, Art. 20a, Rdnr. 28; *Bernsdorff,* NuR 1997, 328, 331.

dass hier jedenfalls nicht ein weiter Umweltbegriff unter Einbezug der kulturellen, sozialen und politischen Aspekte[35] zugrundegelegt wird. Dies hätte auch letztlich eine völlige Konturlosigkeit des Umweltbegriffs zur Folge und stellte weite Teile staatlicher Tätigkeit unter den Oberbegriff „Umweltpolitik“, was der Systematik des Grundgesetzes nicht entsprechen dürfte. Zudem wäre es auf der Grundlage eines derart weiten Umweltbegriffs kaum möglich, die spezifischen Aufgaben- und Problemstellungen des Umweltschutzes (vgl. Art. 20a Rdnr. 2) zu erfassen.[36] Die Lebensbedingungen, die nicht die gegenständliche „Um-Welt“, sondern sonstige Aspekte eines menschenwürdigen Daseins oder einer erfüllten Existenz – wie insbesondere soziale, kulturelle oder auch politische Einrichtungen oder Gegebenheiten, also die „soziale Umwelt“ – betreffen, fallen somit nicht unter den Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen im Sinne des Art. 20a.

17 Allerdings ist auch zu beachten, dass Art. 20a jedenfalls die Ermöglichung eines effektiven Schutzes der für den Menschen grundlegenden natürlichen Lebensbedingungen bezweckt. Daher muss der Begriff der Umwelt auch offen genug sein, um auf die Herausforderungen, die Umweltbelastungen mit sich bringen, zu reagieren, so dass er nicht zur Ausgrenzung von in diesem Zusammenhang wesentlichen Aspekten führen darf. Zudem muss er hinreichend flexibel sein, damit auch neuen Situationen und Gefahren begegnet werden kann. Vor diesem Hintergrund ist es ebenso sinnvoll wie notwendig, von einem weiten Begriff der „natürlichen“ Umwelt auszugehen, so dass er nicht nur die unberührte Natur, sondern auch die vom Menschen geschaffene bzw. **beeinflusste „natürliche künstliche“ Umgebung** erfasst. Nur auf diese Weise kann tatsächlich allen potentiellen Bedrohungen der Umwelt, der Gesundheit und des Wohlbefindens des Menschen begegnet werden, womit ein effektiver Schutz ermöglicht wird.[37]

18 Auf dieser Grundlage kann der Umweltbegriff durch ein ausgrenzendes und ein eingrenzendes Kriterium umschrieben werden: **Negativ** sind die sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen oder politischen Bedingungen für das menschliche Wohlbefinden aus dem Umweltbegriff auszunehmen. **Positiv** wird neben der „natürlichen“ Umwelt im Sinne der unberührten Natur auch die vom Menschen geprägte „natürliche künstliche“ (d. h. gestaltete und bebaute) Umwelt erfasst,[38] so dass sich der Schutz des Art. 20a etwa auch auf Parks oder durch die Landwirtschaft genutzte Flächen erstreckt. Einbezogen werden damit alle Umweltgüter, wie Tiere, Pflanzen einschließlich ihrer Lebensräume, Umweltmedien[39] und Immissionsschutz (Boden, Wasser, Luft), aber auch Klimaschutz[40], Natur- und Landschaftsschutz[41], Schutz von Kulturlandschaften oder Ressourcenbewirtschaftung sowie die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen diesen Schutzgütern.[42] Vieles spricht auch dafür, die Bodenschätze schon aufgrund ihrer

---

Vgl. auch den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, 6. *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 76, hätte es wohl auch vor diesem Hintergrund vorgezogen, wenn Art. 20a direkt Bezug auf die Umwelt genommen hätte. Zu den verschiedenen Begriffen in diesem Zusammenhang auch *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, S. 147 ff. A.A. *Sannwald*, in: Schmidt/Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a, Rdnr. 18, der den Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen im Verhältnis zu dem der Umwelt als enger ansieht, ohne dass wirklich klar wird, wie die Eingrenzung erfolgen soll.

[35] Vgl. zu diesem weiten Umweltbegriff *Bock*, Umweltschutz, S. 44 f.; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 1 Rdnr. 15.

[36] Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, § 1 Rdnr. 15.

[37] *Kloepfer*, Umweltrecht, § 1 Rdnr. 18, weist zutreffend darauf hin, dass unter Zugrundelegung eines restriktiven Umweltbegriffs im Sinne der vom menschlichem Einfluss unberührten Natur Umweltschutz nur noch in Randbereichen erfolgen könnte, sind doch gerade in Europa die Gebiete unberührter Natur eher rar. S. auch BVerwG, NJW 1995, 2649, wo das Gericht offenbar davon ausgeht, dass auch Kulturlandschaften und das Landschaftsbild (das wohl auch teilweise durch den Menschen gestaltet sein kann) durch Art. 20a geschützt sind.

[38] Vgl. *Bock*, Umweltschutz, S. 198 ff.; s. auch *Wolf*, KritV 1997, 280, 289.

[39] Inklusive des Grundwassers, vgl. BVerfGE 102, 1, 18.

[40] Vgl. auch BVerwGE 125, 68. Ebenso auch etwa *Groß*, NVwZ 2009, 364 (366).

[41] Vgl. BVerwGE 104, 68, 76; BVerwG, NJW 1995, 2648, 2649.

[42] Vgl. auch *Schink*, DÖV 1997, 221, 223 f. Für eine Typologie der umweltpolitischen Aktivitäten *Kloepfer*, Umweltrecht, § 1 Rdnr. 24 ff. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass die grundsätzliche Erfas-

Eigenschaft als Naturgüter in den Schutzbereich des Art. 20a einzubeziehen,[43] zumal sie „natürliche Lebensgrundlagen“ *par excellence* des Menschen sind. Nicht einbezogen sind hingegen – da es nur um die „natürlichen“ Lebensgrundlagen geht – rein technisch-industrielle Produkte, auch wenn sie aus „Naturgütern“ hergestellt werden, wie insbesondere gentechnisch veränderte Organismen.[44] Ebensowenig erfasst sind Kulturen, die vom Menschen „gezüchtet“ werden und nur unter der Voraussetzung seiner ständigen Aktivität erhalten werden, wie etwa gewisse Agrarkulturen.[45]

Das Schutzgut der natürlichen Lebensgrundlagen – die eben u. a. Fauna und Flora einbezie- **19**
hen – umfasst auch gewisse Aspekte des **Tierschutzes,** jedenfalls soweit seine (Bestands-) Erhaltung betroffen ist und soweit es um die Lebensräume jedenfalls freilebender Tiere geht.[46] Darüber hinaus war bei der Einführung des Art. 20 a streitig, ob der Tierschutz ausdrücklich in der Verfassung verankert werden sollte;[47] man entschied sich schließlich (zunächst) dagegen, was die Konsequenz nach sich zog, dass Art. 20 a nicht den Schutz der Tiere vor **Leiden** oder **nicht artgemäßer Haltung** erfasste.[48] Durch den Einbezug der Tiere in den Schutzbereich des Art. 20 a mit der Revision aus dem Jahr 2002 wird die Schutzwirkung dieser Bestimmung auch auf individuelle Tiere erstreckt, so dass diese vor Leiden und Schmerzen zu schützen sind. Allerdings wird nicht der Begriff „Mitgeschöpfe“ verwendet,[49] was aber nichts daran ändert, dass die jetzige Fassung des Art. 20 a den Schutz der Tiere um ihrer selbst Willen impliziert. In der Begründung zu der Verfassungsänderung wird denn auch auf das Gebot eines „sittlich verantworteten Umgangs des Menschen mit dem Tier“ sowie die Leidens- und Empfindungsfähigkeit insbesondere höher entwickelter Tiere Bezug genommen, woraus sich eine ethische Verpflichtung ergebe, die Tiere in ihrer „Mitgeschöpflichkeit“ zu achten.[50]

---

sung der menschlich beeinflussten „künstlichen“ Natur auch schwierige Abgrenzungsprobleme aufwerfen kann, vgl. hierzu *Waechter,* in: FS Pieper, S. 607, 621 ff.; ausführlich zu den durch den Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen im Einzelnen aufgeworfenen Fragen auch *Wolf,* KritV 1997, 280, 285 ff. Zur Geschichte des menschlichen Naturverständnisses *Hager,* JZ 1998, 223 ff.

[43] Ebenso *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20 a Rdnr. 30; *Schulze-Fielitz,* in: Dreier, GG II, Art. 20 a Rdnr. 32; a.A. aber, unter Hinweis darauf, dass Art. 20a nur die Natur, nicht aber Wirtschaftsgüter schütze, *Wolf,* in: AK-GG, Art. 20, Rdnr. 17; ebenfalls a.A. *Söhnlein,* Landnutzung, 93 f.; zweifelnd auch *Beaucamp,* Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung, 167.

[44] Vgl. *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20 a, Rdnr. 28 a.

[45] *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20 a, Rdnr. 28.

[46] Vgl. für die ursprüngliche Rechtslage *Hilmer,* Staatszielbestimmung „Tierschutz“, 32 ff.; *Bernsdorff,* NuR 1997, 328, 331; *Kloepfer/Rossi,* JZ 1998, 369, 370, die nur die in der freien Natur lebende Tiere in den Schutzbereich des Art. 20 a einbeziehen wollten, so dass etwa landwirtschaftliche Nutztiere, aber auch etwa in Tierparks lebende Tiere nicht erfasst wären. Mit dieser Einschränkung auch *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20 a Rdnr. 31. Die Frage des Einbezugs des Schutzes etwa bedrohter Tierarten, die in Tierparks leben, in das Schutzgut der natürlichen Lebensgrundlagen (wofür einiges spricht), dürfte mit der Einführung des Tierschutzes in Art. 20a GG seine Bedeutung verloren haben.

[47] Vgl hierzu *Kloepfer,* Verfassungsänderung, S. 46 ff., m. w. N. Ausführlich zur Diskussion auch *Scholz,* in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2002, Art. 20 a Rdnr. 59 ff.; *Jan Ziekow,* Tierschutz im Schnittfeld von nationalem und internationalem Recht, 1999, S. 22 ff. Zur Frage der Notwendigkeit des ausdrücklichen Einbezugs des Tierschutzes in Art. 20 a *Caspar,* ZUR 1998, 177 ff.; *Händel,* ZRP 1996, 137 ff., mit Nachweisen auf abweichende Meinungen; s. in Bezug auf die verfassungsrechtlichen Wirkungen *Kloepfer/Rossi,* JZ 1998, 369 ff.

[48] Vgl. *Brohm,* JZ 1994, 213, 219; *Wolf,* KritV 1997, 280, 288. Ausführlich zur Problematik *Kuhlmann,* NuR 1995, 1, 3 ff.; *Caspar,* ZUR 1998, 177 ff.; s. auch *Händel,* ZRP 1996, 137 ff.; *Brönneke,* Umweltverfassungsrecht, S. 193 ff. (letzterer trat jedoch für einen Einbezug auch des tierischen Leidens in den Schutzbereich ein). S. auch BVerwGE 105, 73, 81, wo das Bundesverwaltungsgericht davon ausgehen dürfte, dass Tiere nur als Bestandteil von Fauna und Flora, nicht aber um ihrer selbst Willen, geschützt sind bzw. waren. Ebensowenig dürfte der Lärmschutz als solcher – d. h., wenn der Lärm nicht auch etwa die Fauna in Mitleidenschaft zieht – durch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen erfasst sein, geht es doch z. B. beim urbanen Lärmschutz allein um den Schutz der menschlichen Gesundheit, vgl. ebenso *Wolf,* KritV 1997, 280, 286.

[49] Vgl. zu entsprechenden Vorschlägen *Scholz,* in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2002, Art. 20 a Rdnr. 59.

[50] BT-Drs. 14/8860, S. 3. Vgl. ansonsten umfassend zum „Gegenstand“ des Staatsziels Tierschutz *Faller,* Staatsziel „Tierschutz“, 145 ff.

20 Die natürlichen Lebensgrundlagen sollen allgemein vor Beeinträchtigungen geschützt werden.[51] Die **Gefahrenquelle** selbst allerdings wird in Art. 20a nicht näher spezifiziert und ist denn auch als irrelevant anzusehen: Art. 20a ist nämlich schutzgutorientiert, so dass allein die Gefährdung des Schutzguts ausschlaggebend ist. Diese kann selbstverständlich (und vor allem) durch menschliches Verhalten, aber auch etwa durch Naturkatastrophen oder Seuchen verursacht werden; bei all diesen Konstellationen ist der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen berührt.[52]

21 Deutlich wird damit auch, dass der Begriff der Umwelt bzw. der natürlichen Lebensgrundlagen und deren Schutz nicht abschließend in generell-abstrakter Form umschrieben werden kann, sondern – trotz der Ausgrenzung gewisser Elemente – eine beachtliche Offenheit aufweist. Zudem verwehrt es natürlich auch Art. 20a dem einfachen Gesetzgeber nicht, neben dem Umweltschutz im hier erläuterten Sinn aus verschiedenen Gründen auch **andere Schutzzwecke** einzubeziehen oder aber im Hinblick auf den Schutzzweck eines Gesetzes von einem engeren spezifischen Umweltbegriff auszugehen. Vor diesem Hintergrund sind auch zahlreiche (einfach-) gesetzliche Definitionen zu sehen. So nennt etwa § 2 Abs. 1 UVPG[53] als Ziel einer UVP die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der Wechselwirkungen sowie darüber hinaus auf Kultur- und sonstige Sachgüter. In ähnlicher Weise nennt § 3 Abs. 2 BImSchG als Schutzgut neben Menschen, Tieren und Pflanzen, dem Boden, dem Wasser und der Atmosphäre auch Kultur- und sonstige Sachgüter. In anderen Bereichen legt der Gesetzgeber aber auch sektoriell **spezifische (Umwelt-) Begriffe** zugrunde, wie etwa in § 1 Nr. 1 BWaldG.

22 Soweit der Schutzbereich des Art. 20a auch **grundrechtlich geschützte Rechtsgüter** berührt, ergänzen sich Art. 20a und die aus den Grundrechten fließenden Rechte und Pflichten,[54] wobei insbesondere die grundrechtlichen Schutzpflichten von Bedeutung sind, die durch Art. 20a jedenfalls nicht in ihrer Tragweite abgeschwächt werden dürfen.[55] So kann Art. 20a z. B. auch den Schutz der menschlichen Gesundheit einschließen, nämlich immer dann, wenn diese im Gefolge der Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen gefährdet ist. In diesem Fall tritt Art. 20a neben Art. 2 Abs. 2.[56]

23 Die natürlichen Lebensgrundlagen im erläuterten Sinn befinden sich nicht nur auf dem Gebiet der Bundesrepublik, so dass im Sinne des Sinns und Zwecks ihres effektiven Schutzes davon auszugehen ist, dass auch **außerhalb des Gebiets der Bundesrepublik Deutschland** befindliche natürliche Lebensgrundlagen in den Schutzbereich des Art. 20a fallen.[57] Zu beachten ist weiterhin, dass auch Wechselwirkungen zwischen der Belastung der Umwelt im In- und Ausland bestehen. Dies bedeutet nicht nur, dass es dem Grundgedanken des Art. 20a widerspräche, Umweltbelastungen zu „exportieren" (etwa durch die Ausfuhr gefährlicher Abfälle in bestimmte Staaten),[58] sondern auch, dass auf geeignetem Weg positive Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen außerhalb des territorialen Geltungsbereichs der Bundesrepublik zu ergreifen sind, dies selbstverständlich im Rahmen der geltenden völkerrechtlichen Vorgaben.[59] Daher ist die Bundesrepublik auf der Grundlage von Art. 20a etwa

---

[51] Vgl. auch *Bock*, Umweltschutz, S. 196 ff.; *Klopefer*, Umweltrecht, § 1 Rdnr. 18.

[52] Vgl. auch *Tsai*, Umweltschutzpflicht, S. 110 ff.

[53] Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. 2. 1990, BGBl. I 205.

[54] *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1991.

[55] *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 21.

[56] Vgl. *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 331 f.

[57] Ebenso etwa *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG II, Art. 20a Rdnr. 32; *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, 445 ff.; grundsätzlich auch *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 31a.

[58] Vgl. hierzu aber auch das Basler Übereinkommen vom 22. 3. 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, BGBl. 1994 II 2704 ff.

[59] Dabei ist vor allem das Interventionsverbot von Bedeutung. Dieses dürfte aber jedenfalls nationalen Regelungen, die die Einfuhr eines Produkts von einer die Umwelt respektierenden Produktionsmethode abhängig machen, nicht entgegenstehen; denn das Interventionsverbot verwehrt es den Staaten nicht, eigene Maßstäbe in Bezug die Erhaltung der Umwelt anzulegen, stellt dieses doch ein universelles Gut dar.

dazu verpflichtet, in geeigneter Form auf völkerrechtlicher Ebene mit anderen Staaten zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zusammenzuarbeiten; insofern ist der Schutzbereich des Art. 20a räumlich umfassend und „grenzenlos".[60] Deutlich wird damit auch, dass die sich außerhalb der Bundesrepublik befindlichen natürlichen Lebensgrundlagen unabhängig davon am Schutz des Art. 20a teilhaben ob sie durch (nur) von der deutschen Jurisdiktion unterliegenden Verhaltensweisen beeinträchtigt sind.[61]

II. „Geläuterte" anthropozentrische Ausrichtung

24 Die Problematik der **anthropozentrischen** oder **ökozentrischen** Ausrichtung des Art. 20a spielte in den Debatten der Gemeinsamen Verfassungskommission eine wichtige Rolle.[62] Der diesbezügliche Streit wurde allerdings nicht förmlich (durch Abstimmung) entschieden, sondern durch die Einigung auf die „natürlichen Lebensgrundlagen" als Schutzgut – eine Formulierung, die (zunächst) einen Auslegungsspielraum in beide Richtungen eröffnet – konnte eine beide Seiten zufrieden stellende Lösung gefunden werden, zumal der Streit um den „Gesetzgebungsvorbehalt" (hierzu Art. 20a Rdnr. 52 ff.) bald in den Vordergrund trat.

25 Die Frage nach dem genauen Schutzzweck des Art. 20a – Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen um ihrer selbst willen oder aber (nur) im Dienste des Menschen – ist vor dem Hintergrund einer Auseinandersetzung in der Rechtswissenschaft um die **Rechtssubjektivität der „Natur"** zu sehen: Zuerst wohl durch *Stone* gefordert,[63] wird teilweise vertreten, dass ein angemessener Umwelt- und Naturschutz nur unter der Voraussetzung verwirklicht werden könne, dass der Natur bzw. der Umwelt eigene subjektive Rechte zugestanden werden. Die Natur dürfe nicht länger als Objekt behandelt werden, sondern müsse (endlich) als eigenständiges Rechtssubjekt anerkannt werden. Nur auf diese Weise könne verhindert werden, dass die Belange des Umweltschutzes und der Natur regelmäßig vernachlässigt werden. Die Anerkennung der Rechtssubjektivität der Natur sei aus rechtsdogmatischer Sicht ebenso denkbar wie etwa diejenige von Stiftungen. Die Fähigkeit, vernunftbegabt und mit einer gewissen Intelligenz ausgestattet zu sein, könne keine Voraussetzung für die Rechtsfähigkeit sein, sei diejenige von Geisteskranken ja unbestritten. Zudem biete die Geschichte zahlreiche Beispiele dafür, dass die Anerkennung der Rechtssubjektivität zumindest auch eine Frage des Zeitgeistes sei; man erinnere sich nur an die noch nicht so lange zurückliegende (rechtliche) Gleichstellung von Schwarzen oder Frauen. Da die Umwelt oder die Natur ihre Rechte nicht selbst geltend machen könne, müssten Treuhänder oder Vormunde bestellt werden.[64] Aufgrund dieser Sicht

---

Zur hiervon jedenfalls teilweise abweichenden Spruchpraxis im Rahmen des GATT/WTO *Frank Altemöller,* Handel und Umwelt im Recht der Welthandelsorganisation WTO, 1998, S. 211 ff., der auch auf die Problematik eingeht (S. 324 ff.); vgl. auch *Astrid Epiney,* Welthandel und Umwelt – ein Beitrag zur Dogmatik der Art. III, XI, XX GATT –, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2000, S. 77 ff.

[60] Vgl. *Wolf,* KritV 1997, 280, 293.

[61] A.A. in Bezug auf diesen Aspekt aber offenbar *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 31a.

[62] Zu den Auseinandersetzungen etwa *Scholz,* in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2002, Art. 20a Rdnr. 38. Zur Diskussion um „Eigenrechte" der Natur m.w.N. etwa *Appel,* Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 66 ff.

[63] *Stone,* Southern California Law Review 45 (1972), S. 450 ff.; vgl. auch die deutsche Übersetzung *Stone,* Umwelt vor Gericht; hierzu *Christoph Keller,* Welche eigenständigen Rechte hat die Natur? Der Wald als Kläger, Plädoyer 5/1987, 8 ff.; *Christoph Keller,* Auch Rechtstheorie verlangt nach Eigenrechten der Natur. Kein Naturrecht ohne Natur, Plädoyer 6/1987, 28 ff.

[64] Vgl. diesen Ansatz bei *Bosselmann,* KJ 1985, S. 345 ff.; *Bosselmann,* KJ 1986, S. 1 ff.; *Jörg Leimbacher,* Rechte der Natur, in: Rechte künftiger Generationen. Rechte der Natur, Texte der Evangelischen Arbeitsstelle Ökumene Schweiz Nr. 9, 1990, S. 34 ff.; *Jörg Weber,* Die Erde ist nicht Untertan. Grundrechte der Natur, 1993, insbesondere S. 146 ff.; *Peter Saladin,* Wahrnehmung des Tierschutzes im Verwaltungsverfahren. Grundlagen, Probleme, Möglichkeiten, in: Antoine F. Goetschel (Hrsg.), Recht und Tierschutz. Hintergründe – Aussichten, S. 37, 40 ff.; *Helmut Holzhey,* Das Tier ist keine Sache. Rechtsethische Postulate zu einer Neubewertung des Tiers, in: Antoine F. Goetschel (Hrsg.), Recht und Tierschutz. Hintergründe – Aussichten, S. 201 ff.; *Saladin,* Verantwortung, S. 108 ff.; i. Erg. auch *Sterzel,* KJ

ist also nur ein ökozentrischer Ansatz, nach dem die Natur allein um ihrer selbstwillen in jedem Fall zu schützen wäre, sinnvoll.

26 Abgesehen von der Schwierigkeit der inhaltlichen Umschreibung derartiger Rechte,[65] ist eine solche Ausrichtung des Umweltschutzes jedoch aus **rechtlicher und erkenntnistheoretischer Sicht kaum denkbar:** Das Rechtssystem ist in jeder Beziehung vom Menschen definiert und auf den Menschen ausgerichtet.[66] Rechte der Natur oder der Umwelt müssten aber – sollen sie Sinn machen – von den Interessen der Natur ausgehen und diese zum Maßstab nehmen. Da die Natur ihre Rechte jedoch weder formulieren noch geltend machen kann, wäre dies wiederum dem Menschen zu übertragen, der aber notwendigerweise seine eigenen Maßstäbe setzte. Eine wirklich ökozentrische Sicht stößt vor diesem Hintergrund auf unüberwindbare Schwierigkeiten. Damit scheitert auch der Vergleich mit juristischen Personen oder Unmündigen: Bei ersteren ist es gerade der Mensch, der sie entsprechend seinen Zielen und Interessen schafft und ihre Rechte definiert, bei letzteren handelt es sich eben um Menschen, so dass die Anerkennung ihrer Rechtsfähigkeit schon auf ihrer menschlichen Würde und auf der Gleichheit aller Menschen beruht.[67] Einen Abschied von dem Grundsatz einer anthropozentrischen Sicht kann es daher nicht geben.[68]

27 Darüber hinaus wäre die Anerkennung von Rechten der Natur auch **weder sinnvoll noch wünschenswert.** Denn letztlich zöge dies die Notwendigkeit eines (teilweise) absoluten Schutzes von Natur und Umwelt – entsprechend dem Tötungsverbot des Menschen – nach sich,[69] brauchte man doch ansonsten die Konstruktion von Eigenrechten der Natur nicht. Umweltschutz könnte also auch – im Falle des Vorliegens einer entsprechenden Interessenlage – gegen vitale Interessen des Menschen gerichtet sein, stünden der Natur doch grundsätzlich parallele Rechte wie dem Menschen zu. Ob ein solcher Ansatz aber einer sinnvollen und realistischen Umweltpolitik zugrundegelegt werden kann, darf bezweifelt werden. Zudem wäre mit der Subjektivierung der Natur nichts zu erreichen, was nicht auch durch den Ausbau der Klagebefugnis insbesondere von Verbänden zu bewerkstelligen wäre, ganz abgesehen davon, dass es weniger um den („subjektiven") Schutz einzelner Elemente als um die Bewahrung ökologischer Wirkungszusammenhänge und des ökologischen Gleichgewichts geht. Hier hilft aber ein punktueller subjektiver Ansatz nicht weiter, sondern gefragt ist eine globale und umfassende Vorsorge.

28 Gleichwohl impliziert der Verzicht auf einen ökozentrischen Ansatz nicht, dass es keinen Umweltschutz um seiner selbst willen geben darf. Der Grundsatz der Anthropozentrik bedeutet

---

1992, 19 ff., insbesondere 21 f.; *Peter Pernthaler*, Reform der Bundesverfassung im Sinne des ökologischen Prinzips, in: Peter Pernthaler/Karl Weber/Norbert Wimmer, Umweltpolitik durch Recht – Möglichkeiten und Grenzen. Rechtliche Strategien zur Umsetzung des Umweltmanifests, 1992, S. 1, 8 ff.; *Saladin/Zenger*, Rechte künftiger Generationen, insbes. S. 93 ff., dehnen diesen Ansatz insofern aus, als auch zukünftigen Generationen eigene subjektive Rechte gegen den jetzt existierenden Staat zustehen sollen. Dies ist aber aus rechtsdogmatischer Sicht insofern schwierig zu begründen, als diese Rechtsträger (noch) nicht existieren; gegen subjektive Rechte künftiger Generationen daher *Michael Kloepfer*, Die Notwendigkeit einer nachhaltigkeitsfähigen Demokratie, GAIA 1992, 253 ff.

[65] Wie sollen denn, von einigen hochentwickelten Tieren und den Überlebensinteressen aller Lebewesen abgesehen, vertretungsfähige Rechte von Flüssen, Seen oder Landschaften juristisch fassbar formuliert werden?

[66] Vgl. *Bock*, Umweltschutz, S. 200 f.; ausführlich auch *Steinberg*, Ökologischer Verfassungsstaat, S. 63 ff. S. in diesem Zusammenhang auch die instruktiven Ausführungen von *Waechter*, in: FS Pieper, S. 607 ff.

[67] Der Gleichheit der Menschen als grundlegender Voraussetzung unserer Rechts- und Verfassungsordnung widerspräche es, jemandem die Kompetenz einzuräumen, Merkmale des „Menschseins" zu definieren und es auf dieser Grundlage bestimmten Personen abzusprechen.

[68] Ebenso *Kloepfer*, DVBl. 1994, 12, 14; *Kloepfer*, DVBl. 1988, 305, 312 f.; *Hofmann*, JZ 1988, 265, 277 f.; *Bock*, Umweltschutz, S. 200 f.; *Peter Häberle*, Das Menschenbild im Verfassungsstaat, 1988, S. 20; *Heinrich Freiherr von Lersner*, Gibt es Eigenrechte der Natur?, NVwZ 1988, 988 ff.;
i. Erg. auch *Heinz*, Der Staat 1990, 415, 433 ff.; s. auch *Otto Kimminich*, Umweltschutz – Prüfstein der Rechtsstaatlichkeit, 1987, S. 106 ff.

[69] Auch wenn die Vertreter dieses Ansatzes diese Konsequenz nicht ziehen wollen.

nämlich nur, dass die Perspektive notwendigerweise vom Menschen bestimmt wird und sich der Umweltschutz nicht gegen vitale Interessen des Menschen richten darf. Darüber hinaus aber ermöglicht und verlangt es auch eine (richtig verstandene) anthropozentrische Sicht, die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen unabhängig von ihrem konkreten und momentanen Nutzen für den Menschen zu schützen. Denn letztlich ist der Mensch Bestandteil der ökologischen Gegebenheiten, so dass Eingriffe in das ökologische Gleichgewicht als solches in der Regel in der einen oder anderen Form auf ihn zurückwirken.[70] Zudem bildet auch die Natur in ihrer Gesamtheit ein **ausgewogenes Ganzes,** so dass es häufig schwierig bis unmöglich sein dürfte, die Konsequenzen eines bestimmten Eingriffs in die Umwelt auf das **ökologische Gleichgewicht** vorherzusehen und von vornherein zu begrenzen. Will man also die menschlichen Interessen sinnvoll definieren, müssen sie zuallererst umfassend bestimmt werden.[71] Da dies nicht in abstrakter Weise und langfristig abschließend möglich ist, muss die natürliche Umwelt und die Nutzung der Ressourcen in möglichst weitem Umfang erhalten werden. Nur auf der Grundlage einer so verstandenen anthropozentrischen Sicht wird darüber hinaus auch ein **effektiver Nachweltschutz** ermöglicht, denn es ist ja nicht abzusehen, welche Ressourcen und Naturreserven in einigen hundert oder tausend Jahren gebraucht werden. Zudem ist es auch sowohl aus ethischer als auch christlicher Sicht, die so häufig für die bestehenden Umweltprobleme verantwortlich gemacht wird,[72] unvertretbar, Natur und Umwelt nicht auch unabhängig von ihrem augenblicklichen und konkreten Nutzen für den Menschen zu schützen, obliegt dem Menschen doch die Verantwortung für ihre Erhaltung, so dass er sie zu respektieren hat und sich letztlich nur im Einklang mit ihr verwirklichen kann.[73]

So gesehen verliert der Streit um den ökozentrisch oder anthropozentrisch ausgerichteten **29**
Umweltschutz vieles von seiner Sprengkraft und dürfte (zumindest mittlerweile) eher **akademischer Natur** sein,[74] muss doch sinnvollerweise auch auf der Grundlage einer anthropozent-

---

[70] Man denke hier etwa an die Ausrottung bestimmter Tierarten, die dann prompt die Vermehrung von Schädlingen für die Landwirtschaft nach sich zog, oder an die Rodung von Wäldern, die zu großen Überschwemmungen führen kann.

[71] In diese Richtung, unter Hinweis auf die Lücken der Erkenntnisse in Beug auf ökologische Zusammenhänge und die Wirkung menschlichen Verhaltens *Westphal*, JuS 2000, 339, 341; *Müller-Bromley*, Staatszielbestimmung Umweltschutz, 107 f.

[72] *Christopher D. Stone*, Überlegungen zur globalen Umweltkrise. Die spirituellen, juristischen und institutionellen Wurzeln, IUR 1992, 145 ff., weist aber zutreffend darauf hin, dass es nicht eine Frage der Religion, sondern der faktisch vorhandenen Möglichkeiten ist, ob und inwieweit die Natur ausgebeutet wird.

[73] Vgl. hierzu *Jürgen Moltmann/Elisabeth Giesser*, Menschenrechte, Rechte der Menschheit und Rechte der Natur, in: Rechte künftiger Generationen. Rechte der Natur, Texte der Evangelischen Arbeitsstelle Ökumene Schweiz Nr. 9, 1990, S. 15, 22 ff.; *Günter Virt*, Umwelt – Eine Gewissensfrage? Analyse – Vision – Folgerungen, in: Dolores M. Bauer/Günter Virt (Hrsg.), Für ein Lebensrecht der Schöpfung. Analysen, Visionen und Strategien zur Bewältigung der Umweltkrise, 1987, S. 16 ff.; *Peter Kampits*, Zu einem Frieden mit der Natur. Philosophische Überlegungen zu einer neuen Verantwortung, in: Dolores M. Bauer/Günter Virt (Hrsg.), Für ein Lebensrecht der Schöpfung. Analysen, Visionen und Strategien zur Bewältigung der Umweltkrise, 1987, S. 39 ff.; *Otto Kimminich*, Umweltschutz – Prüfstein der Rechtsstaatlichkeit, 1987, S. 10 ff., 32 ff., 59 ff.; *Thomas Blanke*, Recht, System und Moral – Vorüberlegungen zu einer ökologischen Verfassungstheorie, FS Richard Schmid, 1985, S. 395 ff.; *Otfried Höffe*, Umweltschutz als Staatsaufgabe – Umrisse einer rechtsphilosophischen Begründung, in: Festgabe der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät zum Schweizerischen Juristentag, 1980, S. 307 ff.; zu der Entwicklung der Auffassung des Verhältnisses des Menschen zur Natur aus geistes- und naturwissenschaftlicher Sicht *Heinz*, Der Staat 1990, 415, 416 ff.

[74] Ebenso *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1991; *Dieter Czajka*, Umweltschutz und Verfassung, in: Natur- und Umweltschutzrecht, Justiz und Recht, Schriftenreihe der Deutschen Richterakademie, 1989, S. 143, 152 f.; *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20 a Rdnr. 22 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG II, Art. 20 a Rdnr. 31; *Alexandre Kiss*, Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement, in: Pascale Kromarek (Hrsg.), Environnement et droits de l'homme, 1987, S. 13, 16 f.; *Hofmann*, JZ 1988, 265, 277 f.; *Kloepfer*, DVBl. 1988, 305, 313; *Bock*, Umweltschutz, S. 200 f.; *Müller-Bromley*, Staatszielbestimmung Umweltschutz, S. 110; *Heinz*, Der Staat 1990, 415, 426 f.; *Hattenberger*, Umweltschutz, S. 32; unter Bezugnahme auf einen effektiven Nachweltschutz auch *Wolf*, KritV 1997, 280, 291; i. Erg. auch *Frank*, DVBl. 1989, 693, 696, der zutreffend darauf hinweist, dass es weniger darum geht, die Natur

rischen Sicht die Umwelt als solche geschützt werden.[75] In diesem Sinn ist aber auch Art. 20 a jedenfalls anthropozentrisch ausgerichtet.[76] Expliziten Ausdruck hat dies in der Bezugnahme auf die künftigen Generationen in Art. 20 a gefunden, können mit diesen doch nur die künftigen Generationen der Menschen gemeint sein.

III. Der Bezugspunkt der künftigen Generationen

30 Der Bezug in Art. 20 a auch auf die künftigen Generationen verdeutlicht, dass der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sowohl **gegenwarts-** als auch **zukunftsbezogen** ist. Dieser Aspekt wird insbesondere seit dem Brundtland-Bericht (oben, Art. 20 a Rdnr. 1 ff.) auch auf internationaler Ebene unter dem Stichwort **„Nachhaltige Entwicklung“** betont (hierzu noch unten, Art. 20 a Rdnr. 97 ff.). Die Notwendigkeit des Schutzes der Nachwelt insbesondere vor irreversiblen Entscheidungen und damit nicht wiedergutzumachenden Umweltschäden liegt auf der Hand, bildet dies doch die Voraussetzung der Erhaltung der Lebensgrundlagen der nachfolgenden Generationen.[77] Damit sind die Interessen künftiger Generationen als Handlungsmaßstab schon von den heute lebenden Generationen einzubeziehen. Der Hintergrund dieses Prinzips ist in dem Umstand zu sehen, dass erstmals in der Geschichte der Menschheit irreversible Veränderungen im ökologischen System der Erde als Folge der kumulierten Auswirkungen menschlicher Aktivitäten möglich sind, womit zur räumlichen Dimension von Umweltproblemen eine zeitliche (intertemporale) von nicht abschätzbaren Ausmaßen tritt.[78] Die Perspektive der zukünftigen Generationen ist eine langfristige: Abgestellt wird auf alle künftigen Generationen, so dass in Bezug auf die zu berücksichtigende Zeitspanne keine Begrenzung ersichtlich ist.

31 **Konsequenzen** entfaltet der Bezug auf künftige Generationen[79] etwa bei der Bewertung der belastenden Wirkung von Schadstoffen, die nicht nur im Hinblick auf die aktuellen Implikationen, sondern unter Berücksichtigung der langfristigen Summierungseffekte vorzunehmen ist.

---

dem Menschen im rechtlichen Sinne gleichzustellen, als darum, geeignete Verfahren für eine altruistische Wahrnehmung der Interessen der Natur zu finden, was etwa durch eine angemessene Ausweitung der Verbandsklage gefördert werden könnte. S. aber auch *Waechter,* NuR 1996, 321, 324 f., der eine Entscheidung über die Schutzrichtung unter Rückgriff auf rechtsphilosophische Erwägungen für notwendig und maßgeblich hält.

[75] Unzutreffend daher *Sannwald,* in: Schmidt/Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a, Rdnr. 16 ff., der den Schutzbereich des Art. 20a ausdrücklich auf die „natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen“ beschränken und offenbar für den Menschen „nutzlose“ Umwelt vom Schutz des Art. 20a ausschließen will, ohne dass klar wird, auf welche Weise denn die „Nutzlosigkeit“ festgestellt werden soll: Zumindest einen ideellen Wert dürfte jedem Bestandteil der Umwelt zugeschrieben werden können, ganz abgesehen davon, dass sich die „Nützlichkeit“ aufgrund der Interaktionen der verschiedenen Umweltgüter kaum verlässlich bestimmen lässt.

[76] Ebenso *Blasberg,* Inhalts- und Schrankenbestimmungen, 49 f.; *Kloepfer,* DVBl. 1996, 73, 77; *Peters,* NVwZ 1995, 555; *Schink,* DÖV 1997, 221, 224 f.;*Uhle,* DÖV 1993, 947, 953; i. Erg. wohl auch *Waechter,* NuR 1996, 321, 324 f.; a. A. wohl *Kuhlmann,* NuR 1995, 1, 3 ff.; *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20 a Rdnr. 22 ff. *Brönneke,* Umweltverfassungsrecht, S. 180 ff., geht von einer „gemäßigt“ ökozentrischen Ausrichtung des Art. 20 a aus, die sich in ihren konkreten Auswirkungen kaum von der hier vertretenen Auffassung unterscheiden dürfte, was einmal mehr den akademischen Charakter der Frage verdeutlicht.

[77] Vgl. zum Problemkreis umfassend *Gethmann/Kloepfer/Nutzinger,* Langzeitverantwortung; *von Bubnoff,* Schutz der künftigen Generationen. Vgl. zur Perspektive des Nachweltschutzes auch *Kloepfer,* BK, Art. 20a, Rn. 75 ff.; *Sommermann,* Staatsziele, 186 ff.; *Peter Häberle,* Ein Verfassungsrecht für künftige Generationen – Die „andere“ Form des Gesellschaftsvertrages: der Generationenvertrag, FS Zacher, 1998, 215 ff.; *Appel,* Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 69 ff.

[78] Vgl. in diesem Zusammenhang auch aus der völkerrechtlichen Literatur insbesondere *Edith Brown Weiss,* In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity, 1989.

[79] Vgl. hierzu ähnlich wie hier auch etwa *Henneke,* NuR 1995, 325, 329; *Kloepfer,* DVBl. 1996, 73, 78; *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20 a Rdnr. 32; *Waechter,* NuR 1996, 321, 326 ff.; s. auch die Präzisierungen bei *Appel,* Zukunftsvorsorge, 79 ff., 329 ff.; *von Bubnoff,* Schutz der künftigen Generationen, 31 ff.

Aber auch der Umgang mit Ressourcen hat unter Berücksichtigung ihrer möglichen Erschöpfung zu erfolgen. Schließlich dürfte hier auch die Einbeziehung von Langzeitrisiken[80] eine wichtige Rolle spielen. Aber auch darüber hinaus setzt die Einbeziehung der Interessen künftiger Generationen etwa einem unbegrenzten, rein quantitativen Wachstum der wirtschaftlichen Tätigkeit eine Grenze.[81] Die genauen Implikationen des Einbezugs der Perspektive der künftigen Generationen spielt denn auch eine wichtige Rolle bei der Präzisierung der genauen Reichweite der Inpflichtnahme staatlicher Organe durch Art. 20a (Art. 20a, Rdnr. 56 ff.), wobei aber schon an dieser Stelle zu bemerken ist, dass dieser Aspekt des Art. 20a jedenfalls nicht die Unzulässigkeit jeglichen Verhaltens mit nicht wiedergutzumachenden Auswirkungen auf künftige Generationen impliziert; vielmehr sind die Belande künftiger Generationen nur (aber immerhin) angemessen zu berücksichtigen, was aber im Einzelfall durchaus etwa das Verbot eines bestimmten Verhaltens notwendig machen kann.

C. Tragweite des Art. 20a GG

I. Art. 20a GG als „Staatszielbestimmung“

32 Art. 20a GG stellt eine **„Staatszielbestimmung“** dar.[82] Zwar sind sowohl Terminologie als auch Begriff im Einzelnen umstritten;[83] gleichwohl dürfte aber über einige in unserem Zusammenhang relevante Umstände – deren Hintergrund und genaue Tragweite für Art. 20a nachfolgend noch zu vertiefen sind – durchaus Einigkeit bestehen.

33 Dabei geht das heutige Verständnis letztlich auf eine grundlegende Untersuchung von *Scheuner* zurück, dessen Ansatz die weiteren Auseinandersetzungen mit der Thematik der Staatszielbestimmungen geprägt haben dürfte:[84] Nach *Scheuner* stellten Staatszielbestimmungen negativ gerade keine individuell-einklagbaren Rechte dar – wie insbesondere die Grundrechte. Gesetzgebungsaufträge seien im Gegensatz zu Staatszielbestimmungen auf den Erlass präziser Normen hin ausgerichtet. Auf der Grundlage dieser (negativen) Feststellungen könnten Staatszielbestimmungen (als Unterfall der Verfassungsprinzipien) positiv als Grundsätze oder Richtlinien umschrieben werden, die beim staatlichen Handeln zu beachten sind. Betroffen seien dabei eher grundsätzliche und bereichsübergreifende Aspekte staatlichen Verhaltens. In Anknüpfung an diese Sicht kam etwa auch die Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ 1983 zu dem Schluss, dass Staatszielbestimmungen „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung (…), die der Staatstätigkeit die fortlau-

---

[80] Man denke etwa an die Halbwertszeiten von radioaktiven Stoffen.

[81] S. hierzu im Zusammenhang mit dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien, 54 f.

[82] So wohl die ganz herrschende Meinung, wobei jedoch bei der auch auf der Grundlage dieser Qualifizierung noch notwendigen Präzisierung der genauen (rechtlichen) Tragweite des Art. 20a durchaus noch Differenzen herrschen. Vgl. noch unten, Art. 20a Rdnr. 46 ff. S. aus der Literatur etwa *Becker*, DVBl. 1995, 713, 716 f.; *Henneke*, NuR 1995, 325, 330 f.; *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 74; *Kuhlmann*, NuR 1995, 1, 2; *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 329 f.; *Peters*, NVwZ 1995, 555; *Uhle*, DÖV 1993, 947, 950 f.; *Hans-Jochen Vogel*, Die Reform des Grundgesetzes nach der deutschen Einheit, DVBl. 1994, 497, 498 f.; *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1990 f.; *Schink*, DÖV 1997, 221, 222; *Tsai*, Umweltschutzpflicht, S. 69 ff.; aus der Rechtsprechung insbesondere BVerfGE 102, 1, 18. Zu sonstigen „Modellen“ der verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschutzes *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, S. 27 ff.

[83] Zum Begriff und zur in diesem Zusammenhang teilweise umstrittenen Terminologie *Bock*, Umweltschutz, S. 238 ff.; *Hattenberger*, Umweltschutz, S. 129 ff.; *Michel*, Staatszwecke, S. 7 ff.; *Christoph Link*, Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDStRL 48 (1990), 7 ff.; *Georg Ress*, Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDStRL 48 (1990), 57 ff.; *Müller-Bromley*, Staatszielbestimmung Umweltschutz, S. 23 ff., 31 ff.; *Graf Vitzthum*, in: GS Grabitz, S. 819 ff.; *Tsai*, Umweltschutzpflicht, S. 33 ff.; vgl. in unserem Zusammenhang auch *Kloepfer*, DVBl. 1994, 12, 13; *Uhle*, DÖV 1994, 949 ff.; zusammenfassend zum „Normtyp Staatszielbestimmung“ in Bezug auf Art. 20a auch *Faller*, Staatsziel „Tierschutz“, 134 ff.

[84] Vgl. *Scheuner*, in: FS Forsthoff, S. 325 ff.

fende Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich bestimmter Ziele – vorschreiben (…)“, darstellten. Es gehe dabei um „gesellschaftliche und politische Grundfragen unserer Zeit“, wobei die Staatszielbestimmungen eine „impulsgebende“ Funktion aufwiesen.[85]

34 Deutlich wird damit auch, dass die allgemeine Diskussion um Staatszielbestimmungen im Wesentlichen einen Teil der Debatte um die „Kategorisierung“ der verschiedenen verfassungsrechtlichen Bestimmungen nach bestimmten Kriterien darstellt: Es wird versucht, Gemeinsamkeiten einer spezifischen Kategorie von Verfassungsnormen herauszukristallisieren. Dies impliziert aber auch, dass im Hinblick auf die Untersuchung der genauen Tragweite jeder einzelnen (Staatsziel-)Bestimmung noch Präzisierungen notwendig sind, die auf den allen Normen einer bestimmten Kategorie gemeinsamen Merkmalen aufbauen. Staatszielbestimmungen zeichnen sich dabei nach dem Gesagten in erster Linie durch zwei zentrale Charakteristika aus:[86]

35 – Staatsziele begründen keine subjektiv-rechtlichen Positionen, sondern richten sich grundsätzlich an den Staat (1.). Dabei bezieht sich das Staatsziel des Art. 20a – insofern im Unterschied zum Sozialstaatsprinzip, wenn auch in Bezug auf dieses ansonsten zahlreiche Parallelen bestehen – auf Schutzgüter, die ohne menschliches Zutun vorhanden sind und deren Bewahrung dem Gesetzgeber aufgetragen wird; m.a.W. bezieht sich diese Bestimmung auf konkrete Schutzgüter, die vor Beeinträchtigungen zu schützen sind. Dieser Aspekt des Art. 20a lässt eine gewisse Nähe zu den Grundrechten erkennen.[87]

36 – Staatsziele sind nicht nur rechtlich unverbindliche verfassungspolitische Programmsätze, sondern stellen – wie alle Artikel des Grundgesetzes – objektiv verbindliche Rechtssätze dar und entfalten damit auch Rechtswirkungen (2.).

1. Objektiv-rechtlicher Charakter

37 Staatszielbestimmungen richten sich nicht an den Einzelnen, sondern an den Staat. Dies impliziert, dass Einzelne **keine Rechte** aus Staatszielbestimmungen ableiten können. Damit einher geht auch die grundsätzliche Irrelevanz der Einführung einer Staatszielbestimmung für den Zugang zu Gerichten, m. a. W. für den Rechtsschutz: Eine Staatszielbestimmung erweitert weder den verwaltungs- noch den verfassungsgerichtlichen Zugang zu den Gerichten.[88] Insofern unterscheiden sich Staatszielbestimmungen von grundrechtlichen Garantien. Dies bedeutet allerdings nicht, dass Staatszielbestimmungen zwingend ausschließlich objektiv-rechtlichen Charakters sein müssen; dies zeigt insbesondere auch die sog. objektiv-rechtliche Schicht der Grundrechte, die durchaus (auch) als Staatszielbestimmungen aufgefasst werden können.[89]

---

[85] Bericht der *Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“,* 1983, in: Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Staatszielbestimmungen/Gesetzbestimmungen, 1983, Rdnr. 7 ff. In eine ähnliche Richtung geht das BVerfG, soweit es sich mit diesem Problemkreis auseinandersetzt, vgl. BVerfGE 14, 263, 275, wo das Gericht Staatszielbestimmungen als Teil der „allgemeinen Verfassungsprinzipien“ ansieht, die Zielinhalte beschreiben, ohne die genauen Mittel zu ihrer Verwirklichung vorzuschreiben; s. auch BVerfGE 59, 57, 108, wo das BVerfG festhält, dass Staatszielbestimmungen offene verfassungsrechtliche Verpflichtungen darstellten. S. umfassend zum Problemkreis *Sommermann*, Staatsziele. S. auch *Christian Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 100 ff.

[86] Vgl. im Zusammenhang mit Art. 20 a auch die Ausführungen von *Uhle*, DÖV 1993, 947, 950 f., der daneben noch auf die Staatszielbestimmungen inhärente inhaltliche Unbestimmtheit und den (in zeitlicher Hinsicht) vorausschauenden Charakter von Staatszielbestimmungen hinweist.

[87] Vgl. *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20 a Rdnr. 19 f. Insofern können dann auch bestimmte grundrechtliche Kategorien nutzbar gemacht werden. Ausführlich *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, S. 228 ff.

[88] Vgl. etwa für die Verfassungsbeschwerde in Bezug auf Art. 20 a *Uhle*, JuS 1996, 96, 97; *Peters*, NVwZ 1995, 555; *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 74.

[89] Vgl. etwa *Bock*, Umweltschutz, S. 244 ff.; *Graf Vitzthum*, in: GS Grabitz, S. 819 ff.

Auch Art. 20a GG verleiht den Einzelnen gerade keine Rechte[90] und entfaltet auch keine irgendwie geartete Drittwirkung; es wird also kein „Umweltgrundrecht" eingeführt.[91] Dies ergibt sich nicht nur aus der (in dieser Hinsicht eindeutigen) **Entstehungsgeschichte** der Vorschrift,[92] sondern insbesondere aus der **systematischen Stellung** des Art. 20a nach Art. 20, also gerade außerhalb des Grundrechtskatalogs und nach den in Art. 20 enthaltenen (zentralen) Staatszielbestimmungen.[93] Insoweit ist der Charakter des Art. 20a also etwa mit jenem der Sozialstaatsklausel des Art. 20 Abs. 1 vergleichbar.[94] Damit sind nur staatliche Organe Adressaten der Schutzverpflichtung des Art. 20a; für Private begründet diese Bestimmung als solche weder Rechte noch Pflichten. Allerdings kann Art. 20a natürlich mittelbar dadurch für Private Rückwirkungen entfalten, dass der Gesetzgeber ihnen in Erfüllung seines Schutzauftrages Rechte einräumt oder Pflichten auferlegt.[95] Weiter ist es (allerdings nur in sehr seltenen Ausnahmefällen) denkbar, dass über die Geltendmachung des allgemeinen Willkürverbots (Art. 3 Abs. 1 GG) eine krasse und offensichtliche Missachtung des Schutzauftrags des Art. 20a gerügt wird.[96] Der gerichtliche Zugang wird diesfalls aber nicht aufgrund der Verletzung des Art. 20a, sondern aufgrund der Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG eröffnet, wobei eine substantiierte Darlegung, dass die angegriffene Entscheidung offensichtlich und krass gegen den Schutzauftrag des Art. 20a verstößt notwendig ist; zudem können nur diejenigen klagen, die persönlich von den entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Umwelt betroffen sind.[97] **38**

Rechte Einzelner aus Art. 20a entstehen auch dann nicht, wenn das **„ökologische Existenzminimum"** – wie immer dieses denn definiert werden sollte, vorausgesetzt, eine solche Begriffsbestimmung ist überhaupt möglich (s. auch noch unten Art. 20a, Rdnr. 60 ff.) – nicht mehr gewährleistet ist.[98] Dies ergibt sich nicht schon aus der „Klassifizierung" des Art. 20a als Staatszielbestimmung – kann diese als solche doch nicht die tatsächliche Tragweite einer verfassungsrechtlichen Bestimmung beeinflussen, so dass jedenfalls die jeweiligen Normen im Einzelnen auf ihre inhaltliche Tragweite zu untersuchen sind. Gegen ein aus Art. 20a ableitbares subjektives Recht spricht jedoch der Charakter des durch diese Bestimmung geschützten Rechtsguts: Die „natürlichen Lebensgrundlagen" stellen gerade kein Individualrechtsgut dar, sondern ein „Erbe der Menschheit" insgesamt, so dass der Schutzauftrag des Art. 20a gerade nicht auf die Bewahrung der individuellen Lebenssphäre einzelner Personen, sondern auf den **39**

---

[90] Vgl. hierzu *Uhle*, JuS 1996, 96, 97; *Blasberg*, Inhalts- und Schrankenbestimmungen, 44; *Schink*, DÖV 1997, 221, 223; *Meyer-Teschendorf*, ZRP 1994, 73, 77; *Becker*, DVBl. 1995, 713, 717; *Peters*, NVwZ 1995, 555; *Waechter*, NuR 1996, 321; *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 74; *Murswiek*, NVwZ 1996, 222, 230; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG II, Art. 20a Rdnr. 24. S. auch BVerwG, NJW 1995, 2648, 2649; hierzu *Uhle*, UPR 1996, 55 ff. Ebenso BVerwG, UPR 1998, 192, 193; BVerwG, NuR 1998, 483.

[91] S. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen von *Kloepfer*, Verfassungsänderung, S. 45, der darauf hinweist, dass sich dies nicht zwingend aus dem (missglückten) Wortlaut der Bestimmung ergebe.

[92] Hierzu *Tsai*, Umweltschutzpflicht, S. 60 ff., m. w. N.

[93] Im Vorfeld der Diskussion gab es allerdings durchaus Vorstöße in die Richtung der Einführung eines Umweltgrundrechts, vgl. hierzu *Tsai*, Umweltschutzpflicht, S. 60 f.; s. aus der älteren Literatur zum Problemkreis etwa *Kloepfer*, Grundrecht auf Umweltschutz; *Lücke*, DÖV 1976, 289 ff.; *Sailer*, DVBl. 1976, 521 ff.; *Klein*, in: FS Werner Weber, S. 643 ff.

[94] Für einen Vergleich der beiden Prinzipien *Uhle*, JuS 1996, 96 ff.

[95] S. auch *Kloepfer*, Umweltrecht, § 3 Rdnr. 31.

[96] So erklärte der Bayerische Verfassungsgerichtshof den Bebauungsplan einer Gemeinde für nichtig, weil er gegen das allgemeine Willkürverbot verstoßen habe, da die in der bayrischen Verfassung ebenfalls verankerte Staatszielbestimmung Umweltschutz offensichtlich und in schwerwiegender Weise bei der Abwägung außer Acht gelassen worden sei, vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 31.5.2006 – Vf. 1-VII-05. Zu diesem Urteil *Söhnlein*, NuR 2008, 251.

[97] So *Söhnlein*, NuR 2008, 251 (254).

[98] A. A. allerdings *Waechter*, NuR 1996, 321 f., der etwa einen Anspruch gegen den Staat dann annimmt, wenn man sich in Innenstädten mit Schutzmasken fortbewegen müsste. A.A. auch *Blasberg*, Inhalts- und Schrankenbestimmungen, 47 ff., die im Falle einer ganz klaren Verletzung des Gesetzgebungsauftrags die Verfassungsbeschwerde für grundsätzlich stattfhaft hält (parallel wie bei den grundrechtlichen Schutzpflichten), wobei sie es jedoch für „nahezu ausgeschlossen" erachtet, dass sich ein konkreter Anspruch des Beschwerdeführers ergeben könnte, da der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zur Erfüllung des Gesetzgebungsauftrags denkbar weit ausgestaltet sei.

Schutz des Gemeinschaftsguts Umwelt bzw. natürliche Lebensgrundlagen ausgerichtet ist. Wenn dies aber so ist, kann es auch kein subjektives Recht auf die Bewahrung der Lebensgrundlagen insgesamt bzw. eines bestimmten Teils derselben (welchen Teil?) geben.[99] Zur Klarstellung sei aber darauf hingewiesen, dass dies natürlich nicht bedeutet, dass damit auch aus prozessrechtlicher Sicht – Stichwort Verbandsklage – die Geltendmachung der Einhaltung umweltrechtlicher Vorgaben nicht möglich oder wünschbar wäre. Im Gegenteil: Vielmehr dürfte eine Reihe überzeugender Gründe für die Verankerung einer umweltrechtlichen „Verbandsklage" sprechen, insbesondere auch die Charakteristika des Schutzguts, das eben häufig gerade keine individuellen Interessen betrifft, so dass die Rechtsschutzmöglichkeiten vergleichsweise schwach ausfallen,[100] wenn hier auch im Zuge der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben in den letzten Jahren eine Erweiterung zu beobachten ist.[101]

40 Die Festschreibung eines **„Umweltgrundrechts"** im Sinne einer echten subjektiv-rechtlichen Position, etwa als Abwehrrecht gegen staatliche umweltschädigende Aktivitäten oder eines Rechts des Einzelnen auf staatliche Tätigkeiten zur Förderung einer gesunden oder lebenswerten Umwelt,[102] dürfte aber auch nicht sinnvoll sein.[103] Denn erstens könnte das damit

---

[99] S. ähnlich *Tsai*, Umweltschutzpflicht, S. 72 f.; vgl. auch schon *Müller-Bromley*, Staatszielbestimmung Umweltschutz, S. 167. Diesem Ansatz folgend *Unruh/Strohmeyer*, NuR 1998, 225, 231, mit Fn. 78. Zur Problematik auch *Michael Kotulla*, Verfassungsrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Einführung eines Umweltgrundrechts in das Grundgesetz, KJ 2000, S. 22 ff.

[100] Vgl. hierzu unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Gemeinschaftsrechts *Astrid Epiney*, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, S. 485 ff.; zusätzlich mit Bezug zur Umsetzung der sog. Aarhus-Konvention (UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltbelangen) *Astrid Epiney/Kaspar Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 311 ff., 385 ff., 412 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen.

[101] Insbesondere auch durch den Erlass des Umweltrechtsbehelfsgesetz, zu diesem etwa *Michael Marty*, Die Erweiterung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten – Anmerkungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, ZUR 2009, 115 ff.; *Jan Ziekow*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007, 259 ff.; *Alexander Schmidt/Peter Kremer*, Das Umweltrechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu Gerichten", ZUR 2007, 57 ff., aber auch im Zuge der Implikationen der Rechtsprechung des EuGH zur Frage der Einräumung klagefähiger Rechtspositionen Einzelner. Zum Problemkreis, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH, auch *Bernhard Wegener*, Rechtsschutz im europäischen (Umwelt-) Recht. Richterliche und sekundärrechtliche Bausteine und Fehlercodes unionaler Dogmatik, UTR 2008, 319 ff.; s. auch schon *Astrid Epiney*, Primär- und Sekundärrechtsschutz im öffentlichen Recht, VVDStRL 61 (2002), 361 (386 ff.). Weiter ist auf die sog. Aarhus-Konvention (die in gewissen Konstellationen die Einführung einer Verbandsklage verlangt) und ihre Umsetzung im Unionsrecht hinzuweisen, hierzu *Silvia Pernice-Warnke*, Der Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten für Individualklägr und Verbände gemäß Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und seine Umsetzung durch die europäische Gemeinschaft – Beseitigung eines Doppelstandards?, EuR 2008, 410 ff.; s. auch schon *Astrid Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, in: Josef Falke/Sabine Schlacke (Hrsg.), Information – Beteiligung – Rechtsschutz. Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht, Berlin 2004, S. 9 ff.

[102] Ein Grundrecht *der* Umwelt kommt auf der Grundlage eines anthropozentrischen Ansatzes (s. o. Art. 20 a Rdnr. 24 ff.) nicht in Betracht. Zudem könnte auch ein Grundrecht *auf* Umwelt nur auf staatliches Verhalten gerichtet sein.

[103] Vgl. zu den verschiedenen denkbaren dogmatischen Möglichkeiten der Formulierung eines solchen Umweltgrundrechts *Bock*, Umweltschutz, S. 228 ff.; *Hattenberger*, Umweltschutz, S. 77 ff.; *Kloepfer*, DVBl. 1994, 12, 14 ff. in Anlehnung an die auch bei anderen Grundrechten verwendete Dogmatik; zu den rechtspolitischen Vorstößen in diese Richtung in der Bundesrepublik Deutschland *Kloepfer*, DVBl. 1988, 305, 311 ff. Zur Diskussion der Einführung eines „Umweltgrundrechts" auch die Nachweise bei *Blasberg*, Inhalts- und Schrankenbestimmungen, 44. S. darüber hinaus auch *Brönneke*, ZUR 1993, 153, 157 f., der in Anlehnung an den Vorschlag von *Alfred Kölz/Jörg Paul Müller*, Entwurf für eine neue Bundesverfassung, 2. Aufl., 1990, Art. 37, dafür eintritt, ein Grundrecht mit Gesetzesvorbehalt einzuführen, wobei sein Formulierungsvorschlag jedoch eher auf eine Erweiterung des Rechtsschutzes hinausläuft. Allerdings können einzelne umweltrelevante Aspekte in den Schutzbereich von Grundrechten fallen; in Betracht kommen hier insbesondere Art. 2 Abs. 2 sowie Art. 8 EMRK, ggf. in Verbindung mit den grundrechtlichen Schutzpflichten. Zu der Bedeutung der EMRK für umweltpolitische Belange *Rest*, NuR 1997, 209 ff.; *Meyer-Ladewig*, NVwZ 2007, 25 ff.; *Sebastian Heselhaus/Thilo Marauhn*, Strassburger Springprozession" zum Schutz der Umwelt: ökologische Menschenrechte nach den „Hatton"-Entscheidungen des

angestrebte Ziel (ein Anspruch auf staatliches umweltschützendes Tätigwerden und damit ein verbesserter Umweltschutz) letztlich auf diese Weise nicht erreicht werden. Soweit es um die Abwehr schädlichen Verhaltens des Staates geht, werden in der Regel schon spezifische Grundrechte eingreifen. Zudem gehen Umweltschäden in weiten Bereichen regelmäßig nicht auf den Staat, sondern auf Private zurück; gegen diese kann aber ein Umweltgrundrecht keine Rechte gewähren.[104] Eine Art Leistungsanspruch des Einzelnen auf staatlichen Umweltschutz stößt schon auf die Schwierigkeit, dass der genaue Inhalt eines solchen Anspruchs letztlich nicht allgemein und abstrakt bestimmt werden könnte. Unsicherheiten bestehen bzw. bestünden sowohl bezüglich der Definition des anzustrebenden Zustands der Umwelt[105] als auch der hierfür erforderlichen bzw. geeigneten oder sachdienlichen Maßnahmen. Sollen Rechte des Bürgers aber tatsächlich durchsetzbar sein, muss ihr Inhalt unabhängig vom Einzelfall umschrieben werden können. Dem Gesetzgeber wäre also ein derart weiter Gestaltungsspielraum einzuräumen, dass ein Umweltgrundrecht – abgesehen von groben und eindeutigen Versäumnissen seitens des Staates – letztlich leerliefe und damit ineffizient wäre. Schließlich betreffen zahlreiche Umweltprobleme auch überindividuelle Schutzanliegen, die gerade nicht sinnvoll über die Geltendmachung individueller Rechte geschützt werden können.[106]

41 Selbst wenn man aber diese Sicht nicht teilt und sich von einem Umweltgrundrecht einen effektiveren Umweltschutz verspricht, stieße seine Festschreibung doch, zweitens, auch auf grundsätzliche und gewichtige Einwände, die sich im Wesentlichen aus dem Prinzip der Gewaltenteilung und der Funktionsweise des politischen und verfassungsrechtlichen Systems ergeben. Letztlich wären nämlich die Gerichte dazu aufgerufen, den Inhalt derartiger Rechte zu präzisieren. Umweltpolitik ist aber ein sehr vielschichtiges Gebiet, in dem die Erfassung komplexer Zusammenhänge notwendig ist und häufig verschiedene Lösungen möglich sind. Die politische Entscheidung darüber aber, welche nun die angemessene ist, sollte nicht den Gerichten anvertraut, sondern vom Gesetzgeber getroffen werden.[107] Solche Zielkonflikte und Wertungen sollten daher nicht über die Gewährung von Grundrechten gelöst werden.

42 Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die positiven Folgen eines Umweltgrundrechts – insbesondere die Festschreibung in der Verfassung und die sich daran anschließende ermessens- und auslegungslenkende Wirkung sowie die Inpflichtnahme des Staates[108] – ebenso gut durch die Einführung einer Staatszielbestimmung Umweltschutz erreicht werden können, ohne dass dadurch die Illusion eines Individualrechts auf umweltschützendes Verhalten des Staates geweckt werden würde. Zur Ergänzung sei schließlich noch darauf hingewiesen, dass das Problem in diesem Zusammenhang weniger die Nichtexistenz eines Umweltgrundrechts ist, sondern dass es vielmehr in der Beschränkung der **Klagebefugnis** zur Geltendmachung der Verletzung umweltrechtlicher Vorschriften zu suchen ist. Diese könnte aber auch ohne ein Grundrecht erweitert werden.[109] Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass eine solche Erweiterung des gerichtlichen Zugangs in Umweltangelegenheiten im

---

Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, EuGRZ 2005, 549 ff.; *Loukis Loucaides*, Environmental protection through the jurisprudence of the European Convention on Human Rights, BYIL 2004, 249 ff.; *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, S. 162 ff.

[104] Allenfalls in Betracht kämen aber staatliche Schutzpflichten, vgl. hierzu *Eckart Klein*, Grundrechtliche Schutzpflicht des Staates, NJW 1989, S. 1633 ff.; zu diesem Problem in unserem Zusammenhang etwa *Kloepfer*, in: Umweltstaat, 46 f. S. auch die Nachweise in Fn. 21.

[105] Der wohl kaum allgemein bereichsübergreifend in einer Verfassungsnorm definiert werden kann.

[106] Vgl. ähnlich *Caspar*, in: Klimaschutz, 367, 369 f.

[107] Ebenso *Kloepfer*, Grundrecht auf Umweltschutz, 31 ff.; *Kloepfer*, DVBl. 1988, 305, 314 f.; gegen ein Umweltgrundrecht auch *Stober*, JZ 1988, 426, 430.

[108] Wobei es eine andere Frage ist, ob diese Zielsetzungen durch Art. 20 a GG auch erreicht werden, hierzu noch die weiteren Ausführungen in der Kommentierung.

[109] Ggf. über die Verbandsbeschwerde hinaus unter bestimmten Voraussetzungen auch auf Einzelne. Die langjährigen Erfahrungen mit der Verbandsbeschwerde in der Schweiz sind insgesamt sehr positiv zu bewerten, vgl. hierzu *Astrid Epiney/Kaspar Sollberger*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, 2003, 29 ff.; *Jacques Ballenegger*, Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement, Umweltrecht in der Praxis (URP) 1992, 209 ff.

Zuge der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben[110] sowohl in Bezug auf Einzelne als auch in Bezug auf Verbände mittlerweile auch in Deutschland – wohl massgeblich durch Impulse des europäischen Unionsrechts verursacht – zu beobachten ist.[111]

2. Materielle Inpflichtnahme der staatlichen Organe

43 Die Bedeutung grundgesetzlicher Staatszielbestimmungen erschöpft sich nicht in der Formulierung rechtlich unverbindlicher Programmsätze; eine derartige Sicht trüge der Stellung der Bestimmungen im Grundgesetz nicht Rechnung und beraubte sie letztlich jeglicher tatsächlicher Wirkung. Vielmehr enthalten sie für die staatlichen Organe echte Rechtspflichten, die jeweiligen Zielsetzungen zu verfolgen und zu berücksichtigen. Art. 20a ist denn auch in diesem Sinn eine **rechtliche Verpflichtung** der betroffenen Staatsorgane zu entnehmen, die Belange des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen zu berücksichtigen. Damit führt diese Bestimmung dazu, dass es gerade nicht zur Disposition der staatlichen Gewalt steht, ob die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sind oder nicht,[112] so dass Art. 20a in Bezug auf den Gesetzgeber auch einen Gesetzgebungsauftrag beinhaltet.[113] Zudem begründet Art. 20a eine **verfassungsrechtliche Wertentscheidung,** die bei der Auslegung anderer Verfassungsbestimmungen, aber auch einfachgesetzlicher Normen, zu beachten ist. Eine Rolle spielt dies etwa auch für die Auslegung der Freiheitsrechte (hierzu noch unten, Art. 20a Rdnr. 89 ff.).

44 Der verbindliche Charakter des Schutzauftrages des Art. 20a impliziert auch, dass es zumindest missverständlich ist, seine Erfüllung unter einen irgendwie gearteten **„Vorbehalt des Möglichen“** zu stellen:[114] Denn entweder diese Einschränkung nimmt auf die faktische Unmöglichkeit Bezug, dann ist sie überflüssig, gilt doch auch im Rahmen des Art. 20a der allgemeine Grundsatz, dass faktisch Unmögliches nicht verlangt werden kann. Oder aber sie meint die finanziellen Möglichkeiten des Staates insbesondere im Rahmen der Gesetzgebung; dann dürfte ein derartiger allgemeiner Vorbehalt die wahre Problematik in diesem Zusammenhang verbergen: Denn der rechtlich verbindliche Auftrag des Art. 20a bleibt ja dennoch bestehen; nur kann er im Falle einer sehr großen etwa finanziellen Belastung mit anderen verfassungsrechtlich zu verfolgenden Zielen – etwa dem Sozialstaatsprinzip – in Konflikt geraten, so dass dieser Aspekt im Rahmen der Abwägung (vgl. unten, Art. 20a Rdnr. 93.) zur Geltung kommt und insofern selbstverständlich von Bedeutung ist. Die Formulierung eines allgemeinen Vorbehaltes des Möglichen aber könnte suggerieren, dass unabhängig von der erwähnten Güterabwägung im Falle großer finanzieller Belastungen – deren Umfang und Grenzen zudem denkbar unscharf wären – der Schutzauftrag des Art. 20a nicht greifen würde; dies jedoch entspricht gerade nicht dem rechtlich verbindlichen Charakter dieser Bestimmung.

45 Bei der Erfüllung der genannten verfassungsrechtlichen Pflichten ist den betroffenen Organen jedoch ein gewisser **Gestaltungsspielraum** zuzugestehen; insofern weist auch Art. 20a – wiederum zumindest im Ansatz ähnlich wie das Sozialstaatsprinzip[115] – eine gewisse Offenheit im Hinblick auf die bei der Zielverwirklichung einzusetzenden Mittel auf. Allerdings fragt es

---

[110] Vgl. jüngst auch das sog. Feinstauburteil des EuGH, EuGH, Rs. C-23707 (Janecek), EuZW 2008, 573. Zu diesem Urteil etwa *Alfred Scheidler*, Der Feinstaub vor dem Europäischen Gerichtshof, NVwZ 2008, 1083 ff

[111] Vgl. die Nachweise in Fn. 101.

[112] Vgl. zu dem „Rechtscharakter“ des Art. 20a etwa *Kuhlmann*, NuR 1995, 1, 2; *Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz, S. 40, 44 ff.; *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG II, Art. 20a Rdnr. 24, 26; *Führ*, NuR 1998, 6, 10; *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 12 ff.; *Waechter*, NuR 1996, 321; *Steinberg*, Ökologischer Verfassungsstaat, S. 82 f.

[113] Ebenso, mit ausführlicher und überzeugender Begründung, ausdrücklich *Blasberg*, Inhalts- und Schrankenbestimmungen, 45 ff.

[114] Vgl. aber *Tsai*, Umweltschutzpflicht, S. 147 f. Auch die Rechtsprechung des BVerfG geht in Bezug auf das Sozialstaatsprinzip in diese Richtung oder kann zumindest so aufgefasst werden, vgl. BVerfGE 33, 303, 333; zum „Vorbehalt des Möglichen“ bei sozialen Leistungsansprüchen *Murswiek*, in: HStR V, § 112 Rn. 57 ff.

[115] Vgl. hierzu nur BVerfGE 52, 283, 298; BVerfGE 59, 231, 262.

sich, ob und inwieweit dieser gesetzgeberische Gestaltungsspielraum denn auch verfassungsrechtlich begrenzt ist.[116] Dieser Frage ist im Rahmen der folgenden Untersuchung der genauen Tragweite der angesprochenen Rechtswirkungen des Art. 20 a – unter Einschluss des Verhältnisses zu den übrigen Verfassungsbestimmungen – nachzugehen.

II. Rechtliche Tragweite des Art. 20 a im Einzelnen

Im Anschluss an die Feststellung des rechtsverbindlichen Charakters der Staatszielbestimmung des Art. 20 a fragt es sich, wie Schutzniveau und Schutzauftrag im Einzelnen umschrieben und präzisiert werden können. Zu unterscheiden ist hier zwischen der eher allgemeinen Problematik der Stellung des Art. 20 a im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes, unter Einschluss seines Verhältnisses zu anderen Verfassungsbestimmungen (1.), der Bedeutung der Verweise auf die „verfassungsmäßige Ordnung" bzw. „Gesetz und Recht" (2.) sowie der Reichweite des Schutzauftrages im Einzelnen für die verschiedenen staatlichen Gewalten (3.). **46**

1. Stellung des Art. 20 a im Verfassungsgefüge des GG

Das Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere steht in der Systematik des Grundgesetzes neben anderen Staatszielen und Staatsstrukturprinzipien; es stellt also keinen in jedem Fall vorrangigen oder „schwergewichtigeren" Belang dar. Insofern ist von einer **Gleichwertigkeit** des Staatsziels Umweltschutz mit anderen **verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern,** Zielen oder Grundsätzen auszugehen.[117] Diese Auslegung ergibt sich insbesondere aus dem Fehlen jeglicher Anhaltspunkte im Text des Art. 20 a für eine irgendwie geartete Vorrang- oder Zurückstellung der Belange der natürlichen Lebensgrundlagen und seinem systematischen Zusammenhang und wird durch den Hinweis in Art. 20 a auf die Einbettung der diesbezüglichen Tätigkeit des Gesetzgebers in den Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung sowie durch die Entstehungsgeschichte der Bestimmung[118] bestätigt. Die Einführung des Art. 20 a in das Grundgesetz bedeutet also gerade nicht, dass Belangen des Umweltschutzes nunmehr allgemein und „automatisch" ein Vorrang gegenüber anderen Verfassungsgütern zukäme. Vielmehr sind im Konfliktfalle im Sinne der „praktischen Konkordanz" die ggf. kollidierenden Rechtsgüter miteinander abzuwägen. **47**

Keine Gleichrangigkeit besteht jedoch im Verhältnis zu **einfachgesetzlichen** Zwecken oder Rechtsgütern; dies folgt zwingend aus dem Rangverhältnis von Verfassung einerseits und **48**

---

[116] Im Ergebnis für eine völlige oder zumindest weitgehende Freiheit insbesondere des Gesetzgebers *Scholz,* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 a Rdnr. 35.

[117] Für eine grundsätzliche „Gleichwertigkeit" des Staatsziels Umweltschutz mit (allen) anderen Staatsaufgaben denn auch z. B. *Kloepfer,* Umweltrecht, § 3 Rdnr. 23; *Kloepfer,* Verfassungsänderung, S. 42; *Schink,* DÖV 1997, 221, 225; *Steinbeiß-Winkelmann,* DVBl. 1998, 809, 813; *Waechter,* NuR 1996, 321, 323; *Beaucamp,* Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung, 166; *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20 a Rdnr. 58; *Sannwald,* in: Schmidt/Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a, Rdnr. 4,11, 26; *Bernsdorff,* NuR 1997, 328, 330; *Henneke,* NuR 1995, 325, 330 f.; *Scholz,* in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2002, Art. 20 a Rdnr. 41 ff. Aus der Rechtsprechung BVerwG, UPR 1995, 309 (Urteil vom 13. 4. 1995 – 4 B 70/95); BVerwGE 104, 68, 77; in Bezug auf den Tierschutz BVerwGE 127, 183, Rdnr. 12.

[118] Der Vorschlag, die natürlichen Lebensgrundlagen unter den „besonderen Schutz" der Verfassung zu stellen, wurde gerade nicht aufgegriffen, vgl. *Scholz,* in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2002, Art. 20 a Rdnr. 43.

Gesetz andererseits.[119] Daher kann durch Gesetz auch nicht die Gleichwertigkeit der Schutzgüter des Art. 20a mit beliebigen anderen Rechtsgütern festgeschrieben werden.[120]

49 Allerdings ist diese grundsätzliche Gleichwertigkeit von Belangen des Umweltschutzes mit anderen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen im Sinne eines Grundsatzes zu verstehen, so dass dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nicht generell Vorrang gegenüber allen möglichen anderen verfassungsrechtlichen Gütern zukommen kann. Damit ist aber gerade nicht ausgeschlossen, dass (einzelnen) Umweltschutzaspekten durch gesetzliche Regelungen etwa in Abwägungsprozessen ein absoluter oder relativer Vorrang gegenüber anderen Belangen einzuräumen ist bzw. eingeräumt werden kann;[121] in einem solchen Fall hat der Gesetzgeber eben abgewogen und ist für die betroffene Fallgestaltung zu dem Ergebnis gekommen, dass Belange des Umweltschutzes vorrangig sind. Eine derartige gesetzlich begründete Vorrangstellung kann gar durch Art. 20a gefordert sein, nämlich immer dann, wenn die natürlichen Lebensgrundlagen in einem bestimmten Fall so stark betroffen sind, dass ihr effektiver Schutz eine Vorrangstellung gegenüber allen anderen betroffenen, auch verfassungsrechtlich geschützten Gütern impliziert.[122] Entscheidend sind damit regelmäßig die **Abwägung im Einzelfall** und die sich dort konkret stellenden Probleme der Beeinträchtigung der verschiedenen durch die Verfassung geschützten Rechtsgüter.

50 Zudem ist zu beachten, dass dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als „Voraussetzung allen Lebens und Wirtschaftens"[123] gerade wegen dieses besonderen Schutzguts aus **sachlichen Gründen** eine **besondere Stellung** beizumessen ist. Bestätigt wird dies durch die systematische Stellung des Art. 20a direkt nach den fundamentalen Staatszielen und Staatsstrukturprinzipien des Art. 20; wenn damit auch Art. 20a nicht von der „Ewigkeitsgarantie" des Art. 79 Abs. 3 erfasst wird, dürfte die Nähe zu Art. 20 doch auch den besonderen Stellenwert von Belangen des Umweltschutzes unterstreichen. Diese Sicht wird noch durch einen Blick auf den Bezugspunkt der künftigen Generationen bestätigt: Sollen tatsächlich – und dies dürfte wohl unbestritten sein – alle künftigen Generationen effektiv geschützt werden, wird die Verfügungsgewalt über die natürlichen Ressourcen notwendigerweise beschränkt, wenn auch das genaue Ausmaß („was ist das Minimum oder der Kerngehalt?") in gewissem Maß im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers steht. Diese Beschränkung muss aber – soll der Schutz der künftigen Generationen effektiv sein – grundsätzlich unabhängig von der Betroffenheit anderer verfassungsrechtlicher Güter zur Geltung kommen; dies ist auch vor dem Hintergrund notwendig, dass eine Reihe von Beeinträchtigungen der natürlichen Lebensgrundlagen eben gerade nicht oder nur sehr begrenzt reversibel sind, was bei anderen Staatszielen weniger der Fall ist. Damit ist in Bezug auf den Grundsatz der Erhaltung eines „Kerns" der natürlichen Lebensgrundlagen ein relativer Vorrang gegenüber anderen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen anzunehmen.[124] Die nähere Präzisierung dieses „Kerngehalts" ist auf der Grundlage des Schutzauftrages zu bestimmen (Art. 20a Rdnr. 56 ff.); jedenfalls dürfen dessen Bestandteile nicht völlig ausgehöhlt werden. Auch wenn damit eine Abwägung im Einzelfall und die Suche nach einem Ausgleich zwischen widerstreitenden Verfassungsprinzipien und verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern nicht obsolet wird, sind die skizzierten Eigenarten der Aufgabe Umweltschutz aber eben bei dieser Abwägung zu

---

[119] Vgl. *Waechter*, NuR 1996, 321, 323; *Lühle*, Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs, S. 123 f. A. A. allerdings wohl *Henneke*, NuR 1995, 325, 333 f. S. auch die insoweit klare Stellungnahme des BVerwG, NJW 1995, 2648, 2649, das ausschließlich den Ausgleich mit anderen Verfassungsprinzipien und Verfassungsrechtsgütern erwähnt.

[120] Missverständlich insoweit BVerwG, NVwZ-RR 03, 171.

[121] Vgl. so auch *Schink*, DÖV 1997, 221, 225.

[122] Vgl. *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 59; *Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz, S. 40, 78 f.; s. auch *Wolf*, KritV 1997, 280 (302 f.).

[123] Vgl. so *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 330.

[124] Vgl. insoweit auch *Waechter*, NuR 1996, 321, 325 ff., der daraus das Erfordernis einer Kreislaufwirtschaft ableitet. S. auch *Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz, S. 40, 70 f.

beachten und führen zu einem **relativen Vorrang** der Belange der natürlichen Lebensgrundlagen im genannten Sinn.

Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht überzeugend, aufgrund der Nichteinbeziehung in die „Ewigkeitsklausel" ein geringeres Gewicht von Belangen des Umweltschutzes gegenüber den in Art. 20 aufgeführten Staatsziel- und -strukturprinzipien anzunehmen,[125] dürfte die Erfassung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in einer eigenständigen Norm doch in erster Linie auf rechtstechnischen Gründen beruhen. So ist etwa kein Grund ersichtlich, warum aus sachlichen Gründen das Sozialstaatsprinzip generell „schwerer zu gewichten" sein soll als der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. **51**

2. Die „Vorbehalte" in Art. 20a

Die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere sollen nach der Formulierung des Art. 20a (nur?) „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung" (bezogen auf den Gesetzgeber) bzw. „nach Maßgabe von Gesetz und Recht" (bezogen auf vollziehende Gewalt und Rechtsprechung) geschützt werden. Diese **„Vorbehalte"** sind letztlich nur vor dem Hintergrund der **Entstehungsgeschichte** des Art. 20a zu verstehen:[126] Teilweise strebte man an, die sog. „verfassungsunmittelbare Geltung" der Staatszielbestimmung Umweltschutz durch die Einführung eines „Gesetzesvorbehaltes" auszuschließen, dies im Hinblick darauf, dass ansonsten insbesondere der Rechtsprechung zu viel Freiraum zugestanden würde, könnte sie doch unabhängig von gesetzlichem Tätigwerden auf die Staatszielbestimmung zurückgreifen und nur dem Gesetzgeber vorbehaltene Güter- und Interessenabwägungen vornehmen.[127] Andere wiederum wehrten sich ebenso vehement gegen diese „Relativierung" des Staatsziels Umweltschutz. Die Formulierung des Art. 20a, nach der der Gesetzgeber (nur, aber immerhin) im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung zu handeln hat, Rechtsprechung und vollziehende Gewalt (überdies) an Gesetz und Recht gebunden sind, dürfte letztlich einen Kompromiss dieser verschiedenen Ansichten sein. **52**

Eine genauere Analyse sowohl der in der Debatte vorgebrachten Argumente als auch der letztlich beschlossenen Formulierung zeigt jedoch, dass die **Relevanz** dieser Auseinandersetzungen als eher gering einzuschätzen sein dürfte:[128] Zunächst ist schon die Annahme, durch eine Formulierung wie **„nach Maßgabe von Recht und Gesetz"** könne eine „verfassungsunmittelbare Wirkung" für Verwaltung und Rechtsprechung ausgeschlossen werden,[129] nicht überzeugend: An die Gesetze sind die Verwaltung und Gerichte – vorausgesetzt, sie stehen in **53**

---

[125] So wohl *Klein*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 1995, Art. 20a Rdnr. 6; vgl. in diesem Zusammenhang auch *Becker*, DVBl. 1995, 713, 716f., der darauf aufmerksam macht, dass Art. 20a kraft seiner Stellung zu den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien gehört und es im Übrigen jedenfalls zu einer Abwägung kommen muss. S. auch *Lühle*, Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs, S. 123.

[126] Vgl. zu diesem Aspekt der Entstehungsgeschichte des Art. 20a *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2002, Art. 20a Rdnr. 51; *Kloepfer*, Verfassungsänderung, S. 39ff.; s. auch *Kuhlmann*, NuR 1995, 1, 2.

[127] *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1991, weist zutreffenderweise darauf hin, dass sich diese „Gefahr" der Umgehung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums natürlich bei den grundrechtlichen Schutzpflichten in paralleler Weise stellt, diese aber wohl im Grundsatz übereinstimmend begrüßt werden. Vor diesem Hintergrund dränge sich der Gedanke auf, dass es weniger um die Einschränkung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums denn um den Inhalt der Staatszielbestimmungen gehe und wohl ein geringeres Interesse auszumachen sei, das Kollektivinteresse „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen" in möglichst effektiver Weise zu schützen.

[128] S. in diesem Zusammenhang auch die Bemerkungen von *Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz, S. 40ff.

[129] Diese dürfte letztlich auf eine (zumindest missverständliche) Passage des Berichts der Sachverständigen, Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, in: Der Bundesminister des Innern, Der Bundesminister der Justiz (Hrsg.), 1983, 21, zurückgehen. Dort wurde nämlich geltend gemacht, eine „verfassungsunmittelbare Wirkung" einer Staatszielbestimmung für den Vollzug im Einzelfall oder allgemein für die Rechtsanwendung könne durch eine Klausel wie „nach Maßgabe der Gesetze" ausgeschlossen werden.

Einklang mit der verfassungsmäßigen Ordnung – sowieso gebunden; dies ergibt sich schon aus Art. 20 Abs. 3. Diese Bindung schließt aber nicht aus, dass bestimmte verfassungsrechtliche Wertentscheidungen gerade bei der Anwendung der Gesetze zu beachten sind; sie müssen sogar beachtet werden, ist doch auch die Verfassung Teil des Rechts. Insbesondere bei der Auslegung (hierzu Art. 20a Rdnr. 90) sind also verfassungsrechtliche Staatszielbestimmungen unabhängig von ihrer Konkretisierung durch Gesetze zu beachten.[130] Insofern käme es also einer Verneinung des rechtsverbindlichen Charakters von Verfassungsbestimmungen gleich, leitete man aus einem Passus „nach Maßgabe von Gesetz und Recht" die Unzulässigkeit der Berücksichtigung von Staatszielbestimmungen durch Rechtsprechung und vollziehende Gewalt ab. Verfassungsrechtlich verbindliche Staatszielbestimmungen gelten daher von vornherein in jedem Fall insofern „unmittelbar".[131] Im Übrigen sind nicht nur die Legislative, sondern auch die Judikative und Exekutive nicht nur in der Lage, sondern auch verpflichtet, die gerade im Bereich umweltrechtlicher Regelungen notwendigen Güterabwägungen vorzunehmen, so dass die Berufung auf die Notwendigkeit eines ständigen Ausgleiches widerstreitender Rechtsgüter und Interessen an sich kein Argument gegen die Einbeziehung von Judikative und Exekutive bei der Anwendung des Art. 20a darstellen kann.

54 Parallele Überlegungen lassen sich für den Bezug auf die **„verfassungsmäßige Ordnung"** anstellen: Der Gesetzgeber ist sowieso an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden – ist dieser Begriff in Art. 20a doch ebenso wie in Art. 20 Abs. 3 zu verstehen[132] –, so dass ihrer zusätzlichen Erwähnung in Art. 20a keinerlei rechtliche Bedeutung zukommt, sieht man einmal von der daraus implizit hervorgehenden grundsätzlichen Gleichstellung von Belangen des Umweltschutzes mit sonstigen verfassungsrechtlichen Gütern (oben, Art. 20a Rdnr. 47) ab.[133]

55 Festzuhalten bleibt damit jedenfalls, dass weder der Klausel „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung" noch derjenigen „nach Maßgabe von Gesetz und Recht" eine irgendwie geartete rechtliche Relevanz zukommt;[134] insofern sind beide ebenso überflüssig wie letztlich (zumindest auf den ersten Blick) irreführend, könnten sie doch zunächst nahelegen, dass hiermit etwas anderes gemeint sein könnte als die sich schon aus Art. 20 Abs. 3 ergebenden Aspekte. Insbesondere vermögen diese Klauseln die **Bindungswirkungen** der Staatszielbestimmung des Art. 20a nicht zu relativieren, wenn auch der historische Verfassungsgesetzgeber hier entgegenstehende Absichten hegte.[135] Denn für die Auslegung einer Verfassungsbestimmung ist der historische Wille des Verfassungsgebers allenfalls von ergänzender Bedeutung; entscheidend sind vielmehr der objektive Aussagegehalt einer Bestimmung, der insbesondere unter Berücksichtigung ihres Gesamtzusammenhangs und ihres Sinns und Zwecks zu ermitteln ist.[136]

---

[130] S. auch *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 75.

[131] Allerdings ist die genaue Reichweite dieser „unmittelbaren" Wirkung (natürlich) noch zu präzisieren, vgl. unten, Art. 20a Rdnr. 88 ff.

[132] *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 332; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2002, Art. 20a Rdnr. 51, mit Hinweisen auf die Entstehungsgeschichte.

[133] Die sich aber auch sonst aus dem Gesamtzusammenhang der Vorschrift ergeben hätte, vgl. *Kloepfer*, Verfassungsänderung, S. 42.

[134] Vgl. auch *Kloepfer*, Umweltrecht, § 3 Rdnr. 23; *Blasberg*, Inhalts- und Schrankenbestimmungen, 45; *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 56; *Kloepfer*, Verfassungsänderung, S. 42; *Schink*, DÖV 1997, 221, 225 f.; *Becker*, DVBl. 1995, 713, 717; *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 75; *Wolf*, KritV 1997, 280 (283); *Sannwald*, in: Schmidt/Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a, Rn. 26; *Tsai*, Umweltschutzpflicht, S. 168; s. auch die Bemerkungen von *Graf Vitzthum*, GS Grabitz, S. 819, 844 f.; s. aber auch *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2002, Art. 20a Rdnr. 46, der hier immerhin eine „verfassungspolitische Bedeutung" erkennen will; *Hans-Jürgen Papier*, Die Entwicklung des Verfassungsrechts seit der Einigung und seit Maastricht, NJW 1997, 2841, 2843, spricht davon, dass durch die Erwähnung des Vorbehaltes von Gesetz und Recht ein gewisser Regelungsvorbehalt zugunsten des Gesetzgebers zum Ausdruck komme, ohne dass deutlich wird, was damit genau gemeint ist.

[135] Zu diesen *Kloepfer*, Verfassungsänderung, S. 39 ff.; *Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz, S. 40, 41.

[136] Vgl. Rdnr. 47 ff.

3. Reichweite der Inpflichtnahme der staatlichen Organe

Art. 20a nimmt den „Staat" – womit die Verpflichtung Privater (seien dies nun Individuen oder Unternehmen) oder der „Gesellschaft" ausgeschlossen ist[137] – in die Pflicht. Zu den damit angesprochenen staatlichen Organen gehören die staatlichen Gewalten auf allen Ebenen, also auf derjenigen des Bundes und der Länder.[138] Im Folgenden soll nun der **Reichweite dieses Schutzauftrages** und seinen genauen Wirkungen für die staatlichen Gewalten nachgegangen werden, wobei zwischen der Gesetzgebung einerseits und Rechtsprechung sowie vollziehender Gewalt andererseits zu differenzieren ist. Aufgrund der unterschiedlichen (verfassungsrechtlichen) Stellung der genannten Staatsgewalten sind ihre Kompetenzen verschieden ausgestaltet, so dass auch die genaue Tragweite des sich für sie aus Art. 20a jeweils ergebenden Schutzauftrages variiert,[139] ohne dass jedoch durch Art. 20a die (vertikale oder horizontale) Kompetenzverteilung betroffen wäre, so dass dem Auftrag des Art. 20a im Rahmen der Zuständigkeiten des jeweils betroffenen Staatsorgans nachzukommen ist.[140] **56**

a) Für den Gesetzgeber

Der Schutzauftrag des Art. 20a richtet sich – in Übereinstimmung mit dem Sinn und Zweck von Staatszielbestimmungen – **in erster Linie** an den Gesetzgeber:[141] Dieser hat die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Hierbei handelt es sich um einen positiven und verbindlichen Gesetzgebungsauftrag, dessen Ausrichtung insofern **umfassend** zu verstehen ist, als alle relevanten staatlichen Verhaltensweisen erfasst sind. So impliziert er insbesondere eine Aktualisierung in dem Sinn, dass einmal ergriffene Schutzmaßnahmen immer wieder daraufhin überprüft werden, ob sie (noch) zur Erreichung des Schutzzwecks des Art. 20a ausreichend sind, aber auch, dass neuartigen Gefährdungen begegnet wird. Insofern kommt dem Schutzauftrag des Art. 20a ein **dynamischer Charakter** zu; keinesfalls kann ihm mit einem einmaligen Tätigwerden entsprochen werden.[142] Darüber hinaus umfasst der Schutzauftrag das **gesamte Spektrum staatlichen Verhaltens,** so dass er sowohl ein positives Tun als auch ein Unterlassen implizieren kann. So hat der Staat auch bei seinen eigenen hoheitlichen Tätigkeiten Belange des Umweltschutzes angemessen zu berücksichtigen und insbesondere solche Aktivitäten zu **57**

---

[137] Diese Ausrichtung des Art. 20a ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Verfassung die Aufgaben der Staatsgewalt – inklusive ihrer grundsätzlichen Eingriffsbefugnisse gegenüber Privaten – sowohl formulieren, als auch beschränken (etwa, aber nicht nur, durch die Grundrechte) soll; Verpflichtungen der Bürger hingegen sind auf dieser Grundlage durch einfachgesetzliche Vorschriften zu normieren, was auch eine hinreichende Bestimmtheit dieser Verpflichtungen ermöglicht, dies im Gegensatz zu einer notwendigerweise nur mehr oder weniger deklaratorisch wirkenden, in der Verfassung verankerten allgemeinen „Umweltpflicht" der Bürger. Vgl. in eine ähnliche Richtung auch *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 56a.

[138] Vgl. *Meyer-Teschendorf*, ZRP 1994, 73, 77; *Uhle*, JuS 1996, 96, 97; *Schink*, DÖV 1997, 221, 223; ausführlich zur Geltung des Art. 20a auch für die Länder *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, 431 ff. Art. 20a ist aber keine Aussage für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern (etwa in Bezug auf die Gesetzgebungskompetenz) zu entnehmen, BVerfGE 104, 238, 246.

[139] Vgl. zu den verschiedenen Funktionen der Staatsgewalten im Zusammenhang mit Art. 20a *Tsai*, Umweltschutzpflicht, S. 117 ff., m. w. N.

[140] *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 57.

[141] Hierzu auch etwa *Meyer-Teschendorf*, ZRP 1994, 73, 77; *Becker*, DVBl. 1995, 713, 717; *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 75; *Murswiek*, NVwZ 1996, 222, 229; *Tsai*, Umweltschutzpflicht, S. 122 ff., 154 ff.; s. auch BVerwG, NJW 1995, 2648, 2649; BVerwG, UPR 1995, 309 (Urteil vom 13. 4. 1995–4 B 70/95). Zur Bindung des Gesetzgebers, der verpflichtet ist, geeignete Umwelt- und Tierschutzvorschriften zu erlassen, um den Schutzauftrag des Art. 20a umzusetzen, auch etwa BVerfGE 118, 79, 110 (für den Umweltschutz); BVerfGE 119, 52, 83 (für den Tierschutz).

[142] Vgl. zu diesem dynamischen Charakter des Schutzauftrags des Art. 20a auch *Tsai*, Umweltschutzpflicht, S. 128 ff.; *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 333; *Sannwald*, in: Schmidt/Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a, Rn. 13. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Rechtsprechung des BVerfG im Zusammenhang mit den grundrechtlichen Schutzpflichten, die ebenfalls von einer Überprüfungs- und ggf. Nachbesserungspflicht ausgeht, vgl. etwa BVerfGE 49, 89, 140; BVerfGE 77, 381, 404.

unterlassen, die dem Schutzauftrag des Art. 20a zuwiderlaufen. Die Pflicht zum Handeln umfasst alle zur Erfüllung des Schutzauftrages notwendigen gesetzgeberischen Tätigkeiten, unter Einschluss des Einschreitens gegen das umweltbelastende Verhalten Dritter.[143] Auch erfasst ist damit positives Handeln zur Beseitigung bereits eingetretener Schäden[144] sowie die Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen, die ohne menschliches Zutun nicht erhalten blieben.[145] Dieses umfassende Verständnis des Schutzauftrags des Art. 20a in Bezug auf die anvisierten gesetzgeberischen Verhaltensformen ergibt sich zwingend aus seinem Schutzzweck: Sollen die natürlichen Lebensgrundlagen durch den Gesetzgeber geschützt werden, muss dieser eben alle in seiner Kompetenz stehenden, hierfür erforderlichen Maßnahmen ergreifen, so dass kein gesetzgeberischer Tätigkeitsbereich von vornherein aus der Schutzpflicht des Art. 20a ausgenommen sein kann. Im Übrigen dürfte es auch widersprüchlich sein, den Staat einerseits zum Eingreifen und damit zum Handeln im Hinblick auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichten zu wollen, in Bezug auf sein eigenes umweltbelastendes Verhalten jedoch insofern einen anderen Maßstab anlegen zu wollen, als er nicht zur Unterlassung die Umwelt beeinträchtigender Maßnahmen (die dem Schutzauftrag des Art. 20a zuwiderlaufen) verpflichtet wäre.[146]

58 Problematisch im Hinblick auf die effektive Tragweite des Art. 20a dürfte denn auch weniger die Frage nach der Art des erfassten staatlichen Verhaltens als diejenige nach dem genauen Umfang des dem Art. 20a zu entnehmenden **Schutzauftrags** sein. In diesem Zusammenhang findet sich regelmäßig der Hinweis auf den **Gestaltungsspielraum** des Gesetzgebers.[147] Nun ist auch kaum abzustreiten, dass ein solcher besteht, sogar in einem recht weiten Ausmaß; interessant im Hinblick auf die rechtliche Tragweite des Art. 20a sind aber weniger die nicht abzustreitende Existenz eines derartigen Gestaltungsspielraums denn seine Grenzen. Dass es solche Grenzen geben muss, ist letztlich eine zwingende Folge aus dem rechtlich verbindlichen Charakter des Art. 20a: Wäre die Erfüllung des ihm zu entnehmenden Schutzauftrages vollumfänglich in den Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers gestellt, erschöpfte sich die Bedeutung dieser Bestimmung nämlich letztlich in derjenigen eines unverbindlichen Programmsatzes; dies ist er aber nach allgemeiner Ansicht gerade nicht (oben Art. 20a Rdnr. 43).

59 Vor diesem Hintergrund geht es im Folgenden darum, den Schutzauftrag des Art. 20a näher zu präzisieren. Ansatzpunkt ist zunächst die Formulierung dieser Bestimmung, wonach die

---

[143] Vgl. auch *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 77; *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 330; *Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz, S. 40, 55; *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 33.

[144] Vgl. *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 33; *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 330.

[145] So *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 33; ähnlich wohl auch *Sannwald*, in: Schmidt/Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a, Rn. 14. Das Bundesverwaltungsgericht sah denn auch den besonderen (rechtlichen) Schutz bestimmter Landschaften etwa durch Naturparkverordnungen als Teile des Schutzauftrags des Art. 20a an, BVerwG, NVwZ 1998, 852.

[146] A.A. aber offenbar *Tsai*, Umweltschutzpflicht, S. 92 ff., der im Wesentlichen argumentiert, eine Pflicht zum Unterlassen „passe“ eigentlich nur für die als Abwehrrechte konzipierten Grundrechte, sei doch bei einer Staatszielbestimmung das Schutzobjekt nicht hinreichend bestimmt. Dies dürfte aber insofern verkürzt sein, als die „unzureichende“ Bestimmtheit des Schutzobjekts natürlich auch im Falle einer Handlungspflicht existiert, so dass dieser Ansatz letztlich zu einer Verneinung der rechtlichen Verbindlichkeit des Art. 20a führen müsste. S. im Ergebnis ebenso wie hier *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a Rdnr. 5; *Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz, S. 40, 57 ff.; *Blasberg*, Inhalts- und Schrankenbestimmungen, 50. Ausführlich zum Begriff des Schutzes der Umwelt *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 114 ff.

[147] Vgl. etwa *Schink*, DÖV 1997, 221, 223; *Henneke*, NuR 1995, 325, 332; *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 75; *Peters*, NVwZ 1995, 555, 556; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 3, Rdnr. 22; *Sannwald*, in: Schmidt/Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a, Rn. 9; *Meyer-Teschendorf*, ZRP 1994, 73, 77; *Uhle*, DÖV 1993, 947, 952; besonders prononciert auch *Tsai*, Umweltschutzpflicht, S. 154 ff.; *Peter J. Tettinger*, Rechtsänderungen zur „Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland“ – Umweltschutz im Gegenwind?, NuR 1997, 1, 6 f. Aus der Rechtsprechung insbesondere BVerwG, ZUR 1996, 202, 205, wo das Gericht es ablehnte, aus Art. 20a eine Pflicht des Gesetzgebers zur Einführung einer Verbandsklage abzuleiten. So auch BVerwGE 101, 73, 83; BVerwG, NVwZ 2001, 1149. Den Gestaltungsspielraum auch betonend BVerwG, NVwZ-RR 2002, 217; BVerfGE 88, 203, 262; BVerfGE 118, 79, 110.

natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sind. Dies lässt schon die in diesem Zusammenhang relevanten Fragen erkennen: Einerseits geht es darum, was nun genau zu schützen ist, m. a. W. auf welche Weise die Zielvorgabe der Gewährung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen – über die Eingrenzung dessen, was unter „natürlichen Lebensgrundlagen" zu verstehen ist (oben Art. 20 a Rdnr. 16 ff.) – genauer umschrieben werden kann (aa). Daran anschließend fragt sich, ob dieser Zielvorgabe auch bestimmte Mittel zu entnehmen sind, die bei der Schutzgewährung heranzuziehen sind, womit das „Wie" des Schutzes angesprochen wird (bb). Schließlich sei noch kurz auf die Besonderheiten beim Schutz der Tiere hingewiesen (cc).

aa) Zielvorgabe: Schutzgewährung. Art. 20 a beschränkt sich darauf, die staatlichen Organe auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (und der Tiere, hierzu noch Art. 20a Rdnr. 88), dies allerdings auch in Verantwortung für künftige Generationen, zu verpflichten. Nicht präzisiert wird hingegen, wie weit dieser Schutz nun genau gehen soll; insofern ist Art. 20 a **kein präzises Schutzniveau** zu entnehmen. **60**

Immerhin dürfte der so formulierte Auftrag zumindest die Erhaltung des **„ökologischen Existenzminimums"** implizieren.[148] Viel gewonnen ist mit dieser Umschreibung jedoch nicht:[149] Denn auch dieser Begriff ist im Hinblick auf das zugrundezulegende Schutzniveau letztlich kaum präziser, dies insbesondere auch in Anbetracht der Tatsache, dass Menschen selbstverständlich auch unter sehr ungünstigen Bedingungen überleben können. Im Übrigen könnte jedenfalls eine Beschränkung des Schutzniveaus auf ein „Existenzminimum" zumindest die Annahme nahelegen, dass sich die Tragweite des zu gewährenden Schutzes auf ein (natürlich präzisierungsbedürftiges) Minimum beschränken würde. Damit aber dürfte dem Anliegen des Art. 20 a, die natürlichen Lebensgrundlagen in ihrer Gesamtheit und unter Berücksichtigung möglicher Wechselwirkungen sowie im Hinblick auf künftige Generationen (zum Bezugspunkt der natürlichen Lebensgrundlagen oben Art. 20 a Rdnr. 30) zu schützen, wohl kaum Rechnung getragen werden. **61**

Jedenfalls kann Art. 20 a aber ein **Optimierungsgebot** in dem Sinn entnommen werden, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, die Rechtsordnung so auszugestalten, dass der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen unter Berücksichtigung seiner Gleichstellung mit anderen Verfassungszielen und damit einer Interessenabwägung bestmöglich verwirklicht wird.[150] Dies impliziert auch eine ernsthafte **Abwägung** zwischen ökologischen und anderen öffentlichen Belangen (hierzu noch unten Art. 20 a Rdnr. 93). Auch ist immer dann, wenn mehrere „gleichwertige" **Alternativen** zur Erreichung desselben Ziels zur Verfügung stehen, diejenige Alternative zu wählen, die die natürlichen Lebensgrundlagen am wenigsten beeinträchtigt.[151] **62**

Negativ kommt dem zu erreichenden Schutzniveau jedenfalls **kein absoluter Charakter** in dem Sinn zu, dass Eingriffe in die natürlichen Lebensgrundlagen nicht zulässig wären; es gibt also keinen absoluten Bestandsschutz für alle zurzeit vorhandenen natürlichen Lebensgrundlagen. Dies ergibt sich schon aus der erörterten Gleichwertigkeit des Schutzanliegens des Art. 20 a mit anderen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen (Art. 20 a Rdnr. 47), kann die Verwirklichung des Schutzanliegens des Art. 20 a doch mit diesen in Konflikt geraten. Dies gilt nicht nur für gegenwärtige, sondern auch für zukünftige Beeinträchtigungen: So bedeutet insbesondere die Bezugnahme auf künftige Generationen nicht, dass **Langzeitbelastungen** *per* **63**

---

[148] Vgl. etwa *Waechter,* NuR 1996, 321, 325; *Schulze-Fielitz,* in: Dreier, GG, II, Art. 20 a Rdnr. 43 f.; *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20 a Rdnr. 41, der von der Erhaltung der Integrität der natürlichen Lebensgrundlagen spricht, soweit diese für menschliches Leben Voraussetzung sind; s. auch *Tsai,* Umweltschutzpflicht, S. 132 ff., der mit dem sog. Untermaßverbot argumentiert. Zur Bedeutung des Untermaßverbots im Zusammenhang mit Art. 20a auch *Blasberg,* Inhalts- und Schrankenbestimmungen, 54 f.

[149] S. auch die skeptischen Bemerkungen bei *Blasberg,* Inhalts- und Schrankenbestimmungen, 52 f.

[150] S. in diese Richtung *von Bubnoff,* Schutz der künftigen Generationen, 58 ff.; *Bernsdorff,* NuR 1997, 328, 332; *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20 a Rdnr. 53; *Murswiek,* Staatsziel Umweltschutz, S. 40, 61; *Schulze-Fielitz,* in: Dreier, GG, II, Art. 20 a Rdnr. 26: *Wolf,* KritV 1997, 280, 303; *Hoffmann-Riem,* Verw 1995, 425, 426 f.

[151] *Bernsdorff,* NuR 1997, 328, 333; *Schulze-Fielitz,* in: Dreier, GG, II, Art. 20 a Rdnr. 47; *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20 a Rdnr. 47; s. auch *Steinberg,* NJW 1996, 1985, 1988 ff.

se unzulässig wären. Ein solches Postulat trüge der Gleichwertigkeit der Anliegen des Art. 20a mit anderen Verfassungsbelangen nicht Rechnung: Eine völlige Vermeidung menschlicher Aktivitäten mit (ökologischen) Langzeitfolgen verunmöglichte nämlich einen Großteil wirtschaftlicher Tätigkeiten, so dass letztlich die Lebensgrundlagen der heutigen Generation durch ein solch weitgehendes Postulat beeinträchtigt wären. Daher kann es nur darum gehen, den nachfolgenden Generationen keine unverhältnismäßigen und jedenfalls keine unzumutbaren Umweltbelastungen zu hinterlassen. Damit ist auch hier – ebenso wie bei gegenwärtig die Umwelt belastenden Tätigkeiten – die Verhältnismäßigkeit und die Gewichtung von Belangen des Umweltschutzes im Vergleich zu anderen (verfassungsrechtlichen) Rechtsgütern entscheidend (s. noch unten Art. 20a Rdnr. 94).

64 Versucht man nun – auf der Grundlage des Art. 20a zu entnehmenden Optimierungsgebots (oben Art. 20a Rdnr. 62) – eine positive Präzisierung des zu gewährenden bzw. zu erreichenden Schutzniveaus, drängt sich als Ausgangs- und Anhaltspunkt die Überlegung auf, dass sowohl die Einführung des Art. 20a in die Verfassung als auch Sinn und Zweck der Schutzgewährung eine gewisse **Effektivität** des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen – dies unter Einschluss des Schutzes der künftigen Generationen – impliziert, kann doch nur auf diese Weise dem verbindlich zu beachtenden verfassungsrechtlichen Rang des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen entsprochen werden. Dabei ist die Effektivität des Schutzes anhand der ökologischen Erfordernisse zu beurteilen, so dass Umweltschutz gerade nicht auf einem beliebig niedrigen Niveau betrieben werden darf.[152] Insofern ist das Ziel eben verfassungsrechtlich vorgegeben, auch in gewissem Maße als „Ergebnisverpflichtung". Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass das Schutzniveau im Einzelnen nicht aus Art. 20a hervorgeht. Denn immerhin kann der Zustand der natürlichen Lebensgrundlagen und das Ausmaß ihres staatlichen Schutzes im Zeitpunkt der Einführung des Art. 20a als Anhaltspunkt für diese Effektivität dienen, sollte doch die Einführung der Bestimmung offenbar eine Verbesserung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen bewirken.[153] Insofern sind Art. 20a gewisse Minimalanforderungen zu entnehmen. Damit muss es grundsätzlich zumindest möglich sein, die bestehenden und beeinträchtigten natürlichen Lebensgrundlagen im erläuterten Sinn (oben Art. 20a Rdnr. 16 ff.) aufrechtzuerhalten bzw. wiederherzustellen. Die Anforderungen an einen so verstandenen effektiven Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch im Hinblick auf die künftigen Generationen können im Einzelnen noch ausdifferenziert werden – womit dann auch das als solches immer noch unscharfe Effektivitätserfordernis präzisiert werden kann:

65 *(1) „Verschlechterungsverbot".* Zunächst wirft die Bezugnahme auf die künftigen Generationen und die Effektivität des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen auf ihrem heutigen Niveau die Frage auf, ob Art. 20a auf dieser Grundlage ein **Verschlechterungsverbot** in dem Sinn zu entnehmen ist, dass sich die Qualität der natürlichen Lebensgrundlagen gesamthaft nicht verschlechtern darf und eine Regenerierung der Natur möglich sein muss.[154] Geht man davon aus – und dies dürfte die Entstehungsgeschichte des Art. 20a wohl zwingend nahele-

---

[152] *Murswiek,* Staatsziel Umweltschutz, S. 40, 61; ihm folgend *Schink,* DÖV 1997, 221, 226; ebenso *Steinberg,* NJW 1996, 1985, 1992.

[153] Vgl. *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 43 unter Hinweis aus die Entstehungsgeschichte; s. auch *Bernsdorff,* NuR 1997, 328, 332.

[154] Für ein solches Verschlechterungsverbot grundlegend *Murswiek,* NVwZ 1996, 222, 226 f.; ebenso *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 44; *Jarass,* in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a Rdnr. 10; *Murswiek,* Staatsziel Umweltschutz, S. 40, 62 f.; *Bernsdorff,* NuR 1997, 328, 332; *Caspar/Schröter,* Staatsziel Tierschutz, S. 45; grundsätzlich auch *Schulze-Fielitz,* in: Dreier, GG II, Art. 20a Rdnr. 44 f. S. auch *Waechter,* NuR 1996, 321, 326 f., der diesen Gedanken dahingehend konkretisiert, dass diesem Erfordernis letztlich nur über eine Kreislaufwirtschaft Rechnung getragen werden könne, so unter Hinweis auf das Haushaltsrecht. S. in diese Richtung auch VG Frankfurt, NVwZ-RR 1997, 92 ff.; andere Akzente setzend allerdings VGH Kassel, ZUR 1998, 251; BerwGE 109, 29 ff. Skeptisch hingegen etwa *Steiger,* in: Umweltrecht, 02, Rdnr. 94; *Sommermann,* in: v. Münch/Kunig, GG II, Art. 20a, Rdnr. 27; unklar *Kloepfer,* Umweltrecht, § 3, Rdnr. 25; *Blasberg,* Inhalts- und Schrankenbestimmungen, 51 f.

gen –, dass die Einführung des Art. 20a (auch) auf der Erkenntnis beruhte, dass die zum Zeitpunkt seiner Einführung bestehende Umweltsituation zu verbessern ist, und soll im Sinne der Effektivität dieser Bestimmung nicht nur eine unverbindliche Einladung an den Gesetzgeber geschaffen worden sein, so liegt eine solche Auslegung des Art. 20a tatsächlich nahe. Im Übrigen spricht auch die Berücksichtigung der Interessen künftiger Generationen für diese Sicht, kann doch (allenfalls) nur auf diese Weise wirklich sichergestellt werden, dass deren Anliegen effektiv geschützt werden, da jede Verschlechterung angesichts des heutigen Zustandes der natürlichen Lebensgrundlagen in dieser Hinsicht Gefahren mit sich bringt. Der dagegen vorgebrachte Einwand der grundsätzlichen Gleichwertigkeit der verfassungsrechtlichen Güter[155] vermag nicht zu überzeugen: Denn ein so verstandenes Verschlechterungsverbot kann sich sinnvollerweise nur auf die Gesamtsituation der Umwelt beziehen, so dass Abwägungen im Einzelfall – in denen es etwa um den Bau einer Straße geht – weiterhin möglich bleiben. Führen derartige Vorhaben aber zu einer signifikanten Verschlechterung der Umweltqualität insgesamt, ist eben ein sinnvoller und ausreichender Ausgleich zu schaffen. Allerdings impliziert ein Verschlechterungsverbot eine Bewertung, wann und unter welchen Voraussetzungen denn nun gesamthaft eine Verschlechterung der Umweltsituation vorliegt; es ist zuzugeben, dass hier im Einzelfall Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen (können).[156] Dies dürfte jedoch nichts an der Existenz dieses Grundsatzes selbst ändern. Zu bemerken bleibt zudem, dass ein effektiver Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen durchaus auch mehr als die Erhaltung des *status quo* implizieren kann, sind doch ggf. auch positive Maßnahmen zur Verbesserung des derzeitigen Zustandes erforderlich. Insofern kann also auch eine „Nachbesserungspflicht“ bestehen.[157]

66 In Bezug auf die **Ressourcen** kann das allgemeine „Verschlechterungsverbot“ noch konkretisiert werden: Ein effektiver Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, unter Einbezug der Interessen künftiger Generationen, bedingt jedenfalls einen ressourcenbezogenen Ansatz in dem Sinn, dass die lebensnotwendigen natürlichen Ressourcen – wie Wasser, Luft, Boden, aber wohl auch Landschaft (unter Einbezug von Flora und Fauna) – nicht erschöpft werden, sondern als Lebensgrundlagen weiterhin in substantiellem Maß erhalten bleiben. Bei der Frage der genauen Reichweite dieser „Erschöpfungsgrenze“ bestehen natürlich durchaus noch Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers;[158] jedenfalls unvereinbar mit den Vorgaben des Art. 20a wäre es aber, den Aspekt der Ressourcenerhaltung bzw. -erschöpfung nicht zu berücksichtigen. Insofern dürfte der Schutzauftrag des Art. 20a jedenfalls Maßnahmen zur Einsparung endlicher und zur Schonung nachwachsender Ressourcen implizieren; ein völliger Abbau von Ressourcen muss verhindert werden, und im Ergebnis müssen diese insgesamt erhalten bleiben.[159] Damit impliziert ein Verschlechterungsverbot in Bezug auf die Ressourcen, dass von den nicht erschöpfbaren natürlichen Ressourcen immer nur so viel verbraucht werden, wie sich auch regenerieren können; bei Schädigungen müsste ein Ausgleich geschaffen werden; mit erschöpfbaren Ressourcen ist möglichst sparsam umzugehen. Diese Tragweite des Art. 20a wirft aber die durch den Gesetzgeber zu lösende Frage auf, auf welche Weise die natürlichen Ressourcen zu verteilen sind, dies unter Beachtung der Gesamtheit der verfassungsrechtlichen Vorgaben.[160]

67 Zweifelhaft dürfte allerdings sein, ob aus Art. 20a ein **Vermeidbarkeitsgebot** in dem Sinn abgeleitet werden kann, dass jede „vermeidbare Umweltbeeinträchtigung“ grundsätzlich gegen

---

[155] Vgl. etwa *Schink*, DÖV 1997, 221, 226 f.

[156] Auf diese Schwierigkeiten weist auch *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG II, Art. 20a Rdnr. 45, hin.

[157] Ebenso *Caspar/Schröter*, Staatsziel Tierschutz, S. 46; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 3 Rdnr. 26; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG II, Art. 20a Rdnr. 72.

[158] Im Rahmen der noch zu erläuternden Grenzen, s. unten Art. 20a Rdnr. 72 ff.

[159] S. insoweit ähnlich *Waechter*, NuR 1996, 321, 326; s. auch *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 37 f.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a Rdnr. 10; *Wolf*, KritV 1997, 280, 296; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG II, Art. 20a Rdnr. 39 f.; *Winfried Kluth*, Verfassungs- und abgabenrechtliche Rahmenbedingungen der Ressourcenbewirtschaftung, NuR 1997, 105, 108.

[160] Vgl. zur Problematik etwa *Zacher*, in: FS Lerche, S. 107 ff.

Art. 20a verstieße.[161] Diese Forderung ist nämlich entweder überflüssig oder über die inhaltliche Aussagekraft des Art. 20a hinausgehend: Denn entweder ist „vermeidbar" im Sinne von „unverhältnismäßig" zu verstehen, dann erschöpft sich diese Forderung in dem Art. 20a zu entnehmenden Abwägungsgebot (unten Art. 20a Rdnr. 94) und folgt zudem schon aus dem Art. 20a immanenten Optimierungsgebot (oben Art. 20a Rdnr. 62). Oder aber es wird auf ein grundsätzliches Verbot von (vermeidbaren) Umweltbeeinträchtigungen Bezug genommen, was dem Grundsatz der Gleichwertigkeit des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen mit anderen verfassungsrechtlichen Gütern nicht Rechnung trüge, zumal grundsätzlich wohl fast alle Umweltbeeinträchtigungen „vermeidbar" sind.

68 *(2) Bewahrung des „umweltrechtlichen Besitzstandes":* Geht man davon aus, dass die Einführung des Art. 20a eine Verbesserung der Berücksichtigung der Anliegen der natürlichen Lebensgrundlagen (auch) in der Gesetzgebung bewirken soll, dürfte jedenfalls eine spürbare Abschwächung des geltenden Niveaus an umweltschützenden Normen unzulässig sein; insofern gibt es also durchaus auch ein Verbot der „rechtlichen Verschlechterung",[162] das auf den rechtlichen Besitzstand bezogen ist. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das bestehende Umweltrecht in irgendeiner Form „zementiert" und etwa ein Wechsel in der Konzeption hin zu anderen Instrumenten unzulässig wäre; nur im Ergebnis darf das erreichte Schutzniveau nicht abgesenkt werden. Es geht daher nicht um eine Bestandsgarantie für bestehende Umweltgesetze, sondern um ein normativ zu verstehendes „ökologisches Rückschrittsverbot".[163] Im Einzelfall können hier aber durchaus Abgrenzungsschwierigkeiten auftreten; gleichwohl dürfte dieser Aspekt durchaus von praktischer Bedeutung sein, so etwa in der sog. „Deregulierungsdebatte".[164]

69 *(3) Einbezug der Risikovorsorge.* Soll der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen effektiv sein und sollen auch die Interessen künftiger Generationen berücksichtigt werden, so muss Art. 20a neben einer Gefahrenabwehr auch eine Risikovorsorge[165] ermöglichen und verlangen.[166] Damit kommt der Schutzauftrag des Art. 20a nicht erst dann zum Tragen, wenn eine Gefährdung des Schutzguts der natürlichen Lebensgrundlagen erwiesen oder wahrscheinlich ist, sondern schon dann, wenn ein diesbezügliches Risiko besteht, also über das Ausmaß der Gefährdung keine genauen Erkenntnisse vorliegen, diese aber jedenfalls nicht ausgeschlossen

---

[161] In diese Richtung *Murswiek,* Staatsziel Umweltschutz, S. 40, 64, der dieses Gebot aber zwingend wohl nur im Falle mehrerer Alternativen annehmen möchte. Ein so verstandenes Vermeidbarkeitsgebot ergibt sich allerdings schon aus einer konsequenten Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und stellt zudem eine Konsequenz des erwähnten (oben Art. 20a, Rdnr. 62) Optimierungsgebots dar. S. auch *Wolf,* KritV 1997, 280, 295, der von einem Grundsatz der „Belastungsminimierung" spricht. Skeptisch in Bezug auf die Ableitung eines Vermeidbarkeitsgebots aus Art. 20a *Blasberg,* Inhalts- und Schrankenbestimmungen, 53.

[162] S. im Ergebnis ähnlich *Schink,* DÖV 1997, 221, 226; *Kloepfer,* DVBl. 1996, 73, 80; *Bernsdorff,* NuR 1997, 328, 332; *Schulze-Fielitz,* in: Dreier, GG II, Art. 20a Rdnr. 71; s. auch *Waechter,* NuR 1996, 321, 324 f.

[163] Vgl. diesen Ausdruck bei *Kloepfer,* Umweltrecht, § 3 Rdnr. 25.

[164] S. etwa zu den „Beschleunigungsgesetzen" *Gertrude Lübbe-Wolff,* Die Beschleunigungsgesetze, in: Andreas Dally (Hrsg.), Wirtschaftsförderung per Umweltrecht?, Loccumer Protokolle 5/97, S. 88 ff.; zu den Grenzen der „Deregulierung" auch *Kadelbach,* KritV 1997, 263 ff.

[165] Vgl. zur Unterscheidung zwischen (reiner) Gefahrenabwehr und Risikovorsorge m. w. N. *Tsai,* Umweltschutzpflicht, S. 101 ff. Der Begriff des „Risikos" wird hier – im Einklang mit der wohl herrschenden Lehre – dahingehend verstanden, dass er den Begriff der „Gefahr" um neue Elemente erweitert, die die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und der Kausalketten betreffen; Risikosituationen zeichnen sich damit in erster Linie durch Ungewissheiten aus, vgl. *Steinberg,* Ökologischer Verfassungsstaat, S. 21, 29, m. w. N.

[166] S. ebenso *Steinberg,* NJW 1996, 1985, 1992; *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 49 f.; *Tsai,* Umweltschutzpflicht, S. 106 ff.; *Schink,* DÖV 1997, 221, 226; wohl auch BVerwG, NVwZ 1998, 952 f.; ausführlich *Bönneke,* Umweltverfassungsrecht, S. 319 ff.; a. A. aber wohl *Scholz,* in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2002, Art. 20a Rdnr. 10 f. Wie hier wohl auch BVerwG, NVwZ 1998, 952 f., wo auf die in Art. 20a verankerte Zukunftsverantwortung des Staates Bezug genommen wird.

werden kann.[167] Denn nur auf diese Weise kann tatsächlich den existentiellen Belangen künftiger Generationen Rechnung getragen werden, so dass hier ein präventives Element eine zentrale Rolle spielt. Die Notwendigkeit der Einbeziehung der Umweltvorsorge erschließt sich auch vor dem Hintergrund der genannten Besonderheiten der „Aufgabe Umweltschutz" (oben Art. 20a Rdnr. 2 ff.): Kausalketten sind häufig nur partiell nachzuvollziehen, und die Gefährdungspotentiale einer Reihe neuer Technologien sowie zahlreicher Nutzungsmethoden der natürlichen Umwelt sind kaum abzusehen. Sollten die möglichen Schäden aber tatsächlich eintreten, sind sie häufig in gewissem Maß irreversibel.

70 Damit greift die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen also immer schon dann, wenn „nur" ein Risiko der Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen besteht, so dass ggf. entsprechende Risikovorsorgemaßnahmen zu treffen sind. Allerdings wird damit die jedenfalls notwendige Interessenabwägung nicht überflüssig; zentral ist jedoch der verbindliche Einbezug des Aspekts der präventiven Risikovorsorge in die Definition des Ausmaßes des zu gewährenden Schutzes. Damit wird dann der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hinsichtlich des „Ob" des Tätigwerdens entsprechend eingeschränkt, dies je mehr, desto stärker die natürlichen Lebensgrundlagen (möglicherweise) bedroht sind.[168]

71 *(4) Berücksichtigung der Irreversibilität.* Ähnliche Überlegungen können im Hinblick auf die Einbeziehung der Irreversibilität von Beeinträchtigungen der natürlichen Lebensräume angestellt werden: Sollen die Interessen künftiger Generationen an der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen effektiv geschützt werden, dürfen irreversible Entscheidungen nicht „grenzenlos" getroffen werden. Vielmehr dürfte dem Auftrag des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen der Grundsatz zu entnehmen sein, dass zumindest irreversiblen Entwicklungen, die schwerwiegende Beeinträchtigungen der natürlichen Lebensgrundlagen implizieren, entgegenzutreten ist.[169] Unterhalb dieser Schwelle aber können auch Langzeitbelastungen mit möglichen irreversiblen Folgen zulässig sein; allerdings müssen die möglichen langfristigen Folgen in die Interessenabwägung (hierzu noch Art. 20a Rdnr. 94) einbezogen werden, so dass sie insbesondere durch entsprechend wichtige Interessen des Allgemeinwohls gerechtfertigt sein müssen und keine risikoärmere Lösung ersichtlich sein darf.[170]

72 *bb) Zur Verwirklichung des Schutzauftrages.* Auf der Grundlage der eben erfolgten Präzisierung des dem Art. 20a zu entnehmenden Schutzauftrages geht es im Folgenden darum, die sich hieraus in Bezug auf die **Art und Weise** der Verwirklichung dieses Schutzauftrages ergebenden Grenzen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers aufzuzeigen. Sicherlich ist auch hier nicht zu verkennen, dass das „Wie" der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflicht des Art. 20a in erheblichem Maß im Ermessen des Gesetzgebers steht. Allerdings müssen die vom Gesetzgeber gewählten Mittel grundsätzlich in der Lage sein, dem Schutzauftrag im oben präzisierten Sinn nachzukommen. Ausgehend von dem Optimierungsgebot, den Anforderungen einer gewissen Effektivität und deren dargelegten Implikationen können denn auch in Verbindung mit den schon bislang in Umweltrecht und -politik gesammelten Erfahrungen durchaus gewisse Rahmenbedingungen formuliert werden, die der Gesetzgeber bei der Ausfüllung seines Gestaltungsspielraums zu beachten hat.

---

[167] Unzulässig wäre es dabei jedenfalls, darauf zu vertrauen, dass die technische Entwicklung der Zukunft schon eine Lösung finden könnte, bedeutete dies doch, dass rein hypothetische Annahmen die Zulässigkeit bestimmter Verhaltensweisen determinieren könnten, vgl. *Hasso Hofmann*, Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP 1986, 87, 89.

[168] Vgl. auch *Schink*, DÖV 1997, 221, 223; *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 49 f. S. in diesem Zusammenhang auch die staatstheoretischen Überlegungen von *Schmidt*, DÖV 1994, 749 ff.

[169] Vgl. ähnlich *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 333.

[170] Ähnlich auch *Kloepfer*, DVBl. 1994, 12, 17; s. auch die Bemerkungen von *Hasso Hofmann*, Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP 1986, 87, 88 f., der auf eine „sozialethische Güterabwägung" zurückgreift.

73 *(1) Einbezug der Interessen künftiger Generationen: zu den umweltpolitischen Handlungsprinzipien.* Art. 20a verlangt zwingend den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen unter Einbeziehung der Interessen künftiger Generationen. Dieser Grundsatz ist aber als solcher materiell noch nicht sehr aussagekräftig, sondern gewinnt nur unter der Voraussetzung an Aussagekraft, dass die (materiellen) Grundsätze formuliert werden, die für die effektive Verwirklichung dieses „zukunftsorientierten" Elements notwendig sind.[171] Ausgangspunkt hierfür ist das **Vorsorgeprinzip:** Sollen die Interessen künftiger Generationen tatsächlich gewahrt werden und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen effektiv sein, ist die Beachtung des Vorsorgeprinzips zwingend, so dass dieses aus verfassungsrechtlicher Sicht keinen unverbindlichen Programmsatz darstellt, sondern als Teil des Schutzauftrages von Art. 20a zu beachten und zu verwirklichen ist.[172] M.a.W. hat der Gesetzgeber im Rahmen der Erfüllung seines Schutzauftrages die Grundsätze des Vorsorgeprinzips zugrundezulegen und umzusetzen, impliziert doch die Einbeziehung künftiger Generationen zwingend die Beachtung des Vorsorgeprinzips. Der Grundgedanke des Vorsorgeprinzips[173] beruht auf der Erkenntnis, dass Umweltbelastungen prioritär mit präventiven Maßnahmen zu begegnen ist; durch vorausschauendes Handeln soll möglichen Umweltbelastungen bereits auf der Stufe des Entstehens vorgebeugt werden. Das Vorsorgeprinzip verpflichtet zur schon in anderem Zusammenhang erwähnten Einbeziehung des Aspekts der Risikovorsorge (oben Art. 20a Rdnr. 69f.), dies auch und gerade im Falle fehlender wissenschaftlicher Gewissheit. Zudem impliziert es – im Sinne des **„Ursprungsprinzips"**[174] –, dass umweltpolitische Maßnahmen vorzugsweise dort anzusetzen haben, wo die entsprechenden Belastungen entstehen, also am Ursprung oder an der Quelle der Umweltbeeinträchtigungen.

74 Zur tatsächlichen Umsetzung und Fruchtbarmachung des Vorsorgeprinzips dürften zwei weitere Grundsätze unabdinglich sein: Das Prinzip der Verwendung der **besten verfügbaren Technologie** soll sicherstellen, dass bei der Wahl der einzusetzenden Technik präventiv auf den höchsten Standard abgestellt wird (wobei eine Berücksichtigung wirtschaftlicher Tragbarkeit nicht ausgeschlossen ist). Dadurch sollen – im Sinne des Vorsorgeprinzips – Umweltbelastungen im Vorfeld soweit wie möglich vermieden werden.[175] Schließlich ist das **Verursacherprinzip** zu erwähnen: Dieses bestimmt, wer die Kosten umweltpolitischer Maßnahmen zu tragen hat. Durch seine konsequente Umsetzung werden Urheber von Umweltbelastungen durch die Inpflichtnahme zur Kostentragung dazu veranlasst, Umweltbeeinträchtigungen zu verringern oder gar zu vermeiden, so dass auch hier ein enger Zusammenhang mit dem Vorsorgeprinzip besteht. Daher dürfte das Verursacherprinzip als Grundsatz durchaus Bestandteil der Vorgaben des Art. 20a sein.[176]

---

[171] Vgl. zum Ganzen im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, S. 87ff.

[172] Ebenso *Waechter*, NuR 1996, 321, 326; *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 332; *Unruh/Strohmeyer*, NuR 1998, 225, 231; *Wolf*, KritV 1997, 280, 293ff.; *Frenz*, UTR 1999, 37, 41f.; *Christian Calliess*, Vorsorgeprinzip und Beweislastverteilung im Verwaltungsrecht, DVBl. 2001, S. 1725f.; *Caspar/Schröter*, Staatsziel Umweltschutz, S. 35f.; s. auch *Storm*, UTR 1997, 7, 11; BVerwG, NVwZ 1998, 952.

[173] Vgl. zum Vorsorgeprinzip m.w.N. *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, S. 103ff.; ausführlich zum Vorsorgeprinzip in der EU und einigen ihrer Mitgliedstaaten nunmehr *Birger Arndt*, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, 2008, *passim*. S. für das europäische Gemeinschaftsrecht auch noch unten Art. 20a Rdnr. 114.

[174] Vgl. zu diesem Grundsatz im europäischen Gemeinschaftsrecht *Epiney*, Umweltrecht, S. 101ff.

[175] S. ähnlich *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 333.

[176] Ebenso *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 35, allerdings mit leicht abweichender Begründung; *Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz, S. 40, 58f.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, II, Art. 20a Rdnr. 69; s. auch *Felix Ekardt*, Verursacherprinzip als Verfassungsgebot? – Das Junktim von Freiheit und Verantwortlichkeit -, UTR 2006, 63 ff., der das Verursacherprinzip aufgrund verschiedener anderer verfassungsrechtlicher Bestimmung als im GG verankert sieht; a.A. aber *Sannwald*, in: Schmidt/Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a, Rdnr. 17; *Blasberg*, Inhalts- und Schrankenbestimmungen, 185 f.; *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 333, der darauf hinweist, dass das Verursacherprinnzip (allein) manchmal keine Abhilfe schaffe; dies dürfte jedoch kein Argument gegen die grundsätzliche Verpflichtung zur Ausrichtung am Verursacherprinzip darstellen; *Schink*, DÖV 1997, 221, 226, dessen Argument, Art. 20a

Zwar vermögen die genannten Grundsätze die Perspektive der künftigen Generationen in materieller Hinsicht etwas zu konkretisieren und ihr schärfere Konturen zu verleihen; es ist jedoch auf der anderen Seite nicht zu verkennen, dass die konkrete Verwirklichung auch dieser Prinzipien im Einzelnen dem Gesetzgeber obliegt, ihm mithin in diesem Zusammenhang ein gewisser **Gestaltungsspielraum** zusteht. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass sie auf Grund der dargelegten Ableitung aus der nach Art. 20a anzulegenden Perspektive der künftigen Generationen **integraler Bestandteil** der Schutzverpflichtung des Art. 20a sind und der Gesetzgeber daher die Art und Weise der Erfüllung seiner Schutzpflicht an diesen Eckpfeilern auszurichten hat. Hintergrund der Einbeziehung der genannten umweltrechtlichen Grundsätze in den Schutzauftrag des Art. 20a ist denn auch ihre untrennbare Verbindung mit der Perspektive der künftigen Generationen, die ohne deren Beachtung kaum effektiv Eingang in die materiellen Schutzmaßnahmen finden könnte. Vor diesem Hintergrund dürfte es daher aber auch zu weit gehen, unter Berufung auf die Effektivität des Umweltrechts allgemein noch weitere umweltpolitische Handlungsprinzipien in Art. 20a „hineinzulesen", jedenfalls soweit sie über die genannten Grundsätze hinausgehen. Denn dies schränkte den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in Bezug auf das „Wie", aber auch im Hinblick auf das schon behandelte Schutzniveau (oben, Art. 20a Rdnr. 60 ff.), insofern zu weitgehend ein, als damit auf allgemeine (Effektivitäts-) Kriterien zurückgegriffen würde, die sich nicht auf konkrete Anhaltspunkte in Art. 20a stützen können und deren Beitrag zu einer erhöhten Effektivität jedenfalls nicht in jedem Fall zwingend sein muss, dies insbesondere angesichts der komplexen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge (hierzu oben, Art. 20a Rdnr. 2 ff.).[177] Dies gilt etwa für das Kooperationsprinzip – wonach Staat und Gesellschaft beim Umweltschutz zusammenwirken –, das eben gerade nicht Bestandteil des Art. 20a ist.[178] **75**

(2) Verantwortung des Staates. Art. 20a verpflichtet den Gesetzgeber, im Sinne des Schutzauftrages effektiv wirksame Maßnahmen zu ergreifen. Damit wird eine verfassungsrechtlich bindende Verantwortlichkeit des Staates für die in Art. 20a umschriebenen Belange des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen postuliert, der sich der Gesetzgeber nicht entziehen darf. Dies impliziert auch und gerade, dass die Frage des Schutzniveaus und des Schutzausmaßes der natürlichen Lebensgrundlagen zwingend durch den Gesetzgeber zu entscheiden ist; dieser darf sich auf der Grundlage des verbindlichen Handlungsauftrages des Art. 20a nicht zurückziehen und die Beantwortung der in materieller Hinsicht – also in Bezug auf das Schutzniveau und das Schutzausmaß – wesentlichen Fragen delegieren. Darüber hinaus darf der Gesetzgeber auch die Steuerung und Lenkung und damit die Kontrolle der Wirksamkeit umweltpolitischer Maßnahmen nicht aus der Hand geben.[179] Diese teilweise schon allgemeinen rechtsstaatlichen **76**

---

richte sich ja nur an den Staat, so dass Dritten keine Verpflichtungen auferlegt werden könnten, nicht trägt: Denn die rechtliche Tragweite des Art. 20a geht ja (nur) dahin, den Gesetzgeber, also ein staatliches Organ, zur Einführung von dem Verursacherprinzip entsprechenden Regelungen zu verpflichten. Gegen eine Einbeziehung des Verursacherprinzips auch *Wolf*, KritV 1997, 280, 294, der aber den engen Zusammenhang dieses Grundsatzes mit dem Vorsorgeprinzip zu wenig gewichtet.

[177] S. auch *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 332 f., der auf der einen Seite die Art. 20a zu entnehmende Forderung der Leistungsfähigkeit des Umweltrechts, auf der anderen aber auch den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in Bezug auf die Wahl der Steuerungsinstrumente betont.

[178] Ebenso *Waechter*, NuR 1996, 321, 322; *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 74. S. aber auch *Kloepfer*, Umweltrecht, § 3 Rdnr. 25, der den umweltrechtlichen „Kerngehalten" einen Bestandsschutz zuerkennen möchte. Zu diesen Kerngehalten zählten insbesondere das Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip. Daneben seien aber auch weitere Erfordernisse in Betracht zu ziehen, so Kontrollerfordernisse und Eingriffsbefugnisse bei umweltbelastenden Aktivitäten, Umweltberücksichtigung bei raumbedeutsamen Planentscheidungen, Strafbarkeit schwerwiegender Umweltsünden und ein Mindestbestand partizipatorischer Elemente in Zulassungsverfahren. Diese Prinzipien dürften aber in der einen oder anderen Form schon in den genannten Grundprinzipien enthalten oder unmittelbar aus der Handlungspflicht des Art. 20a abzuleiten sein. Da *Kloepfer* allerdings diese Prinzipien nicht in ihrer „Reinform" als Bestandteil des Art. 20a ansieht, dürfte seine Ansicht sich i.Erg. kaum von der hier vertretenen unterscheiden.

[179] S. ähnlich *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 333; *Caspar*, in: Klimaschutz, S. 367, 387 f.; ausführlich zur Rolle des Staates *Hoffmann-Riem*, Verw 1995, 425, 430 ff.

Grundsätzen zu entnehmenden Vorgaben setzen denn auch einem „Rückzug des Staates“ im Bereich der Umweltpolitik Grenzen.[180]

77 *(3) Pflicht zur Berücksichtigung der Belange des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen.* Die in Art. 20a zum Ausdruck gekommene verfassungsrechtliche Wertentscheidung ist vom Gesetzgeber – im Falle der Betroffenheit der natürlichen Lebensgrundlagen – bei allen gesetzgeberischen Tätigkeiten zu beachten und in die letztliche Entscheidfindung einzubeziehen. Damit postuliert also Art. 20a – ähnlich der im europäischen Unionsrecht bekannten „Querschnittsklausel“ (unten, Art. 20a Rdnr. 117) – die Pflicht des Gesetzgebers, bei allen öffentlichen Politiken Belange des Umweltschutzes einzubeziehen.[181] Dieser sich schon aus der Formulierung des Art. 20a als allgemein verbindliches Staatsziel (und nicht als spezielle Vorgabe für die Umweltpolitik) ergebende Grundsatz trägt der Erkenntnis Rechnung, dass es gerade keine effektive Umweltpolitik ohne etwa eine umweltgerechte Verkehrs-, Landwirtschafts- oder Energiepolitik geben kann.[182] In diesem Rahmen sind alle bislang entwickelten Präzisierungen des Schutzauftrages einzubeziehen, so etwa die Irreversibilität einer Beeinträchtigung der Umwelt oder die Auswirkungen auf die Erschöpfung natürlicher Ressourcen. Zu beachten ist dabei auch, dass Art. 20a durchaus bei der Auslegung anderer Verfassungsbestimmungen zu berücksichtigen ist, so dass etwa die Reichweite der möglichen Grundrechtseinschränkungen unter Heranziehung des Art. 20a anders ausfallen kann als vor seinem Inkrafttreten (hierzu auch noch unten, Art. 20a Rdnr. 91).

78 Diese Berücksichtigungspflicht ist sowohl **prozeduraler** als auch **materieller Natur:** Sie verpflichtet einerseits dazu, bei allen die natürliche Umwelt möglicherweise beeinträchtigenden Maßnahmen die diesbezüglichen Auswirkungen in die Entscheidfindung einzubeziehen. Andererseits müssen sie sich aber auch im materiellen Ergebnis niederschlagen, so dass eine bestimmte gesetzgeberische Maßnahme die natürlichen Lebensgrundlagen nicht über die aufgezeigten Grenzen beeinträchtigen darf und zudem diese Beeinträchtigung in einem vernünftigen Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen muss. Hier sind also gewisse Parallelen zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verzeichnen. Art. 20a führt damit insoweit dazu, dass eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Berücksichtigung und materiellen Einbeziehung von Belangen des Umweltschutzes besteht, deren Nichtbeachtung dann die Verfassungswidrigkeit der entsprechenden Norm zur Folge hat;[183] Belange des Umweltschutzes sind also immer in den Entscheidungsprozess der Gesetzgebung einzubeziehen, und Abwägungen sind vorzunehmen.[184] Inwiefern sich diese quasi prozedurale Einbezugspflicht dann im Ergebnis niederschlagen muss, ergibt sich aus der erörterten Reichweite des Schutzauftrages (oben, Art. 20a Rdnr. 56 ff.). Darüber hinaus steht dies allerdings im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.[185]

---

[180] Vgl. zur Problematik etwa im Zusammenhang mit dem Öko-Audit *Astrid Epiney*, Schlussbetrachtung: Einige Gedanken zu den Perspektiven eines effizienten und systemgerechten Umweltmanagement, in: Astrid Epiney (Hrsg.), Öko-Audit und die Schweiz, Freiburg i.Ue. 1997, 97 ff.

[181] Ebenso etwa *Appel*, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 296; *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 57a; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, II, Art. 20a Rdnr. 77.

[182] Vgl. zum „Querschnittscharakter“ der Aufgabe Umweltschutz nur *Kahl*, Umweltprinzip. S. 26 f., 58 ff.

[183] Vgl. auch *Schink*, DÖV 1998, 221, 227. *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1994, der vor diesem Hintergrund § 17 Abs. 1 lit. a FStrG für verfassungswidrig hält. Die Bestimmung sieht vor, dass immer dann auf ein Planfeststellungsverfahren verzichtet werden kann, wenn Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt sind. Umweltbelange werden jedoch nicht erwähnt, so dass im Falle der Beeinträchtigung dieser Anliegen nicht zwingend ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen wäre mit der Folge, dass die Belange des Umweltschutzes bei der Entscheidfindung auf Grund einer fehlenden UVP nicht genügend berücksichtigt würden.

[184] S. *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1991, 1988 f.; *Schink*, DÖV 1997, 221, 227 f.; s. auch *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 333.

[185] Sehr fraglich ist vor diesem Hintergrund, ob ein Grundsatz der (streng) gebundenen Entscheidung den geschilderten Anforderungen in jedem Fall entspricht, lässt er doch oft gerade keinen oder nur wenig Raum für Abwägungen, bei denen eben auch Belange des Umweltschutzes berücksichtigt werden können.

(4) Verfahren und Organisation. Über die erwähnte allgemeine Pflicht zur Berücksichtigung hinaus wirft die tatsächliche Verwirklichung der geschilderten materiellen Vorgaben allerdings die Frage nach ihrer verfahrensmäßigen und institutionellen Absicherung auf: Die effektive Beachtung der entwickelten materiellen Facetten der sich aus Art. 20a ergebenden Schutzverpflichtung kann nämlich nur unter der Voraussetzung sichergestellt werden, dass Verfahren geschaffen werden, die aus prozeduraler Sicht die Verwirklichung der entwickelten Vorgaben sicherzustellen vermögen. Insofern impliziert die Verankerung des Staatsziels Umweltschutz entsprechend ausgestaltete Verfahren und eine Organisation der staatlichen Behörden, die für die Erreichung dieses Ziels notwendig bzw. förderlich sind.[186] Diese dürften denn auch Teil der sich aus Art. 20a ergebenden Verpflichtungen sein, stellen sie doch in prozessualer Sicht unabdingbare Elemente der tatsächlichen Verwirklichung des Schutzauftrages des Art. 20a dar.[187] **79**

Zwar steht dem Gesetzgeber auch hier natürlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu; gleichwohl können auf der Grundlage der bislang entwickelten materiellen Tragweite des Schutzauftrages des Art. 20a gewisse verfahrens- oder organisationsrechtliche Mindestanforderungen formuliert werden. Hierbei sind grundsätzlich alle bislang entwickelten Anforderungen in Bezug auf die Reichweite des Schutzauftrages und die Art und Weise seiner Erfüllung von Bedeutung. Eine besondere Rolle spielen aber die Grundsätze der Vorsorge (als Ausfluss des Einbezugs künftiger Generationen) und die notwendige Effektivität des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen. Vor diesem Hintergrund dürften sich aus Art. 20a insbesondere folgende verfahrens- und organisationsrechtlichen Anforderungen ergeben: **80**

– **„Umweltverträglichkeitsprüfung“:** Sollen die (potentiellen) Auswirkungen menschlichen Verhaltens auf die natürlichen Lebensgrundlagen auch tatsächlich in die Betrachtungen einbezogen werden können und auf diese Weise dem Vorsorgeprinzip zum Durchbruch verholfen werden, müssen diese jeweils auch untersucht werden, dies jedenfalls bei Projekten mit potentiell erheblichen Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen. In diesem Sinn dürfte das Vorsorgeprinzip auch eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung implizieren.[188] Dabei ist dieser Begriff hier allerdings nicht im „technischen“ Sinn, sondern als grundsätzliche Pflicht zur Ermittlung von Art und Ausmaß der Gefahr für die natürlichen Lebensgrundlagen, bevor potentiell beeinträchtigende Maßnahmen getroffen werden, zu verstehen. Diese Verträglichkeitsprüfung muss unter Berücksichtigung des Aussagegehalts des Art. 20a erfolgen; so impliziert etwa der Einbezug der Interessen künftiger Generationen umfassende und langfristige Ursache-Wirkungs-Prognosen.[189] Auch sind die Gefahren und Risiken eines bestimmten Vorhabens auf den Zustand der natürlichen Lebensgrundlagen umfassend und unter Beiziehung des verfügbaren wissenschaftlichen Sachverstandes zu ermitteln. Diese Umweltverträglichkeitsprüfung ist nicht nur bei der Durchführung **bestimmter Projekte** zu durchlaufen, sondern darüber hinaus auch bei der Erstellung von **Plänen**[190] und allen **gesetzlichen Vorhaben,** die Bereiche betreffen, die spürbare Auswirkungen auf den Zustand der natürlichen Lebensgrundlagen entfalten. Denn wenn Art. 20a sicherstellen soll, dass der Gesetzgeber Belange des Umweltschutzes in seine Entscheidungen effektiv einbezieht, dann ist ein entsprechendes Verfahren unabdinglich. Insofern ergibt sich also aus Art. 20a sowohl eine projektbezogene als auch eine auf planerische und gesetzgeberische **81**

---

[186] Vgl. *Waechter,* NuR 1996, 321; *Steinberg,* NJW 1996, 1985, 1992 f., die auch auf die ähnlich gelagerte Problematik im Rahmen der grundrechtlichen Schutzpflichten Bezug nehmen. Die große Rolle der Verwirklichung prozeduraler Vorgaben betonen auch *Hoffmann-Riem,* Verw 1995, 425, 427; *Groß,* ZUR 2009, 364 (367). S. auch *Appel,* Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 96, 123.

[187] Vgl. in Bezug auf diese prozeduralen Pflichten insbesondere *Steinberg,* NJW 1996, 1985, 1991, 1988 f.; ihm folgend *Schink,* DÖV 1997, 221, 227 f.; s. auch *Bernsdorff,* NuR 1997, 328, 333.

[188] S. ähnlich auch *Schink,* DÖV 1997, 221, 227; *Waechter,* NuR 1996, 321.

[189] Vgl. auch *Bernsdorff,* NuR 1997, 328, 332.

[190] S. in diesem Zusammenhang denn auch RL 2001/42 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. 6. 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197, 30.

Vorhaben bezogene Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Immerhin steht die genaue Ausgestaltung dieses Verfahrens im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers; allerdings muss es auch tatsächlich die umfassende Einbeziehung und materielle Berücksichtigung der Belange der natürlichen Lebensgrundlagen im dargelegten Sinn (oben, Art. 20a Rdnr. 16ff.) ermöglichen. Die derzeitige Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens dürfte diesen Anforderungen nicht entsprechen.

82 – **Alternativenprüfung:** Nimmt man grundsätzlich eine Pflicht zur Wahl der am wenigsten umweltbeeinträchtigenden Alternative im Gefolge des „Optimierungsgebots" an (oben, Art. 20a Rdnr. 62), so impliziert dies eine vorherige Prüfung von Alternativen bei allen potentiell die natürlichen Lebensgrundlagen beeinträchtigenden Maßnahmen und (gesetzlichen) Vorhaben. Dies muss verfahrensrechtlich – ggf. in Verbindung mit der Umweltverträglichkeitsprüfung – geregelt werden. Auch hierfür finden sich im geltenden Gesetzgebungsverfahren allenfalls punktuelle Ansatzpunkte.

83 – **Evaluation:** Ein effektiver Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen impliziert zumindest bei Prognoseentscheidungen – angesichts des sich immer erweiternden Kenntnisstandes und neuerer Entwicklungen – eine ständige Überprüfung der Wirksamkeit des angelegten Schutzes,[191] dies auch und gerade im Hinblick auf die (materielle) Pflicht zur Nachbesserung (hierzu oben, Art. 20a Rdnr. 65). Hierbei muss der wissenschaftliche und technische Sachverstand in effektiver Weise genutzt werden. Dies kann aber nur unter der Voraussetzung eines in diese Richtung gehenden formalisierten Verfahrens verwirklicht werden.

84 – **Begründungspflicht:** Soll die tatsächliche Berücksichtigung der Verfassungswertentscheidung auch nachprüfbar sein, so obliegt dem Gesetzgeber eine Begründungspflicht hinsichtlich der Beachtung der dargelegten materiellen Vorgaben des Art. 20a.[192]

85 – Die Erfahrung dürfte gezeigt haben, dass eine **Beteiligung der Öffentlichkeit** sowie eine gewisse Transparenz insgesamt eine bessere Durchsetzung von Anliegen des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen sicherzustellen vermag.[193] Insofern impliziert Art. 20a denn auch ein Mindestmaß an Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Entscheidungen. Allerdings dürfte es zu weit gehen, Art. 20a eine bestimmte Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung entnehmen zu wollen;[194] insofern kommt auch dieser Verpflichtung ein Charakter als Ergebnisverpflichtung zu.[195] Jedenfalls müssen die erwähnten Verfahrensgrundsätze jedoch effektiv wirksam sein und eine umfassende Information der Öffentlichkeit gewährleisten. Immerhin ist vor diesem Hintergrund zweifelhaft, ob die Festlegung konkreter Umweltstandards in Verwaltungsvorschriften im Einklang mit dem erwähnten Grundsatz der Partizipation steht.[196]

86 – **Institutionelle Absicherung der Verwirklichung der Einbeziehung künftiger Generationen:** Soll das Postulat der Berücksichtigung der Interessen künftiger Generationen und damit der Langzeitverantwortung effektive Wirkungen entfalten, dürfte es unumgänglich sein,

---

[191] Vgl. *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 333; *Schink*, DÖV 1997, 221, 227.

[192] Vgl. etwa *Schink*, DÖV 1997, 221, 227; *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1988ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG II, Art. 20a Rdnr. 73.

[193] S. im Zusammenhang mit Art. 20a *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1992ff. Vgl. etwa im Zusammenhang mit der sog. Verbandsklage *Gertrude Lübbe-Wolff*, Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung, NuR 1993, 217ff.; *Christian Winkelmann* (Hrsg.), Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, UBA, Forschungsbericht, 1990, 104/36.

[194] So geht es wohl zu weit, aus Art. 20a weitergehende konkrete Partizipationsrechte, wie etwa Klagerechte, ableiten zu wollen. S. auch BVerwG, ZUR 1996, 202, 205; BVwerGE 101, 73, 83; BVerwG, DVBl. 1998, 586f. Weitergehend aber *Andreas Fisahn*, Implikationen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, ZUR 1996, 180, 186.

[195] Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf den Umstand, dass völkerrechtliche und gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen vermehrt Vorgaben in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den gerichtlichen Zugang umfassen. Vgl. hierzu *Astrid Epiney/Kaspar Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 311ff., m.w.N.

[196] Vgl. *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1993f.; s. auch *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG II, Art. 20a Rdnr. 84.

in diesem Sinn über die bislang erwähnten eher verfahrensrechtlichen Ansätze hinaus auch institutionelle Vorkehrungen zu treffen, um Langzeitinteressen zu vermitteln und zu vertreten. Ein Postulat des Einbezugs künftiger Generationen in der Verfassung dürfte nämlich insofern ungenügend sein, als ihr effektiver Schutz erst in der Gesetzes- und Verordnungsgebung tatsächlich verwirklicht werden kann. Die derzeitigen Entscheidungsverfahren sind aber in verschiedener Hinsicht hierzu allenfalls bedingt geeignet: So ist etwa fraglich, ob ein System, in dem die politischen Entscheidungen im Wesentlichen durch für vier Jahre gewählte Parlamentarier getroffen werden, in jedem Fall eine langfristige Perspektive anlegt. Auch dürfte eine Vertretung der Interessen künftiger Generationen (wer vertritt sie denn?) wohl nur unzureichend gewährleistet sein. Schließlich sind institutionalisierte Mechanismen zur Integration verschiedener Belange, etwa solche ökologischer und solche ökonomischer Natur, nicht oder allenfalls ansatzweise erkennbar. Vor diesem Hintergrund dürfte Art. 20a eine Pflicht des Gesetzgebers zu entnehmen sein, Organisationsformen zu entwickeln, die die Einbeziehung der Interessen künftiger Generationen gewährleisten können;[197] allerdings steht ihm hierbei ein weiter Beurteilungsspielraum zu, wobei aber jedenfalls ein „Nichtstun" nicht den Vorgaben des Art. 20a gerecht wird. Ansätze hierfür bestehen durchaus schon in der Form des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen oder des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf den etwas jüngeren Rat für Nachhaltige Entwicklung, dessen Zusammensetzung allerdings sehr „politisch" orientiert ist, so dass sich die Frage stellt, ob er tatsächlich in der Lage ist, einen effektiven Beitrag zur Überwindung des „Legislaturdenkens" zu leisten. Weiter stellt sich ganz allgemein die Frage der institutionalisierten Einbeziehung derartiger Gremien in den Gesetzgebungsprozess. Insgesamt dürften diese bestehenden Gremien vor diesem Hintergrund noch zu wenig spezifisch auf die Verwirklichung der Vorgaben des Art. 20a ausgerichtet sein.

87 Die entwickelten Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums bei der Art und Weise des sich aus Art. 20a ergebenden Schutzauftrags lassen sicherlich noch viel Raum für eine konkrete Ausgestaltung; ihren Vorgaben kann auf vielerlei Art entsprochen werden. Gleichwohl vermögen sie doch eine gewisse Richtung anzugeben und lassen Kriterien zur Konkretisierung der Anforderungen des Art. 20a erkennen. Insoweit können Art. 20a denn auch rechtlich verbindliche Vorgaben entnommen werden, woran auch der dem Gesetzgeber eingeräumte beträchtliche Spielraum nichts ändert.[198] Sollten dessen Grenzen aber überschritten werden – was in Anbetracht der vorgenommenen Präzisierungen durchaus möglich ist[199] –, liegt eben eine Verletzung des Art. 20a vor, etwa mit der Folge der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes. Insofern ist Art. 20a also justiziabel.[200]

88

---

[197] Vgl. auch *Kloepfer*, Umweltrecht, § 3 Rdnr. 15 f.; *Christian Calliess*, Konsequenzen des integrierten Umweltschutzes, in: Matthias Ruffert (Hrsg.), Recht und Organisation, Vorträge und Diskussionen zum Symposium anlässlich des 60. Geburtstages von Meinhard Schröder, 2003, S. 73, 81 f., 92 ff. Zu möglichen institutionellen Formen der Absicherung der langfristigen Perspektive *Beaucamp*, Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung, 184 ff.; auf der Grundlage der bestehenden Instrumente auch *Kahl*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 267 ff.

[198] Zu eng daher *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2002, Art. 20a Rdnr. 48 f., dessen Ansatz in der letzten Konsequenz faktisch fast schon auf die Einstufung des Art. 20a als unverbindliches Programmziel hinausläuft.

[199] Vgl. in diesem Zusammenhang etwa *Groß*, ZUR 2009, 364 ff., der argumentiert, dass gewisse, im Rahmen eines Konjunkturprogramms zugunsten der Automobilindustrie getroffene Maßnahmen gegen Art. 20a verstoßen.

[200] Wobei die gerichtliche Überprüfung jedoch – wie bemerkt – durch den erwähnten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beschränkt ist. Vgl. zur Justiziabilität des Art. 20a etwa *Kloepfer*, DVBl. 1995, 73, 75; *Schink*, DÖV 1997, 221, 228; *Bernsdorf*, NuR 1997, 328, 330; ausführlich mit Bezug auf den Tierschutz *Faller*, Staatsziel „Tierschutz", 172 ff. Missverständlich aber *Sannwald*, in: Schmidt/Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a, Rdnr. 10, der formuliert, Art. 20a sei im Grundsatz nicht justiziabel. S. auch noch Art. 20a Rdnr. 95.

cc) Zu Besonderheiten im Zusammenhang mit dem Tierschutz. Die bislang angestellten Überlegungen waren im Wesentlichen auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bezogen. Beim **Tierschutz** – soweit er nicht bereits durch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen erfasst wird – können sie aber größtenteils sinngemäß ebenfalls herangezogen werden, wobei ihre **Bedeutung** jedoch **variiert.**[201] Festzuhalten ist hier jedenfalls, dass auch die Modifikation des Art. 20a keinen „absoluten" Schutz für Tiere impliziert, sondern (nur, aber immerhin) ein ethisch motiviertes Minimum sicherstellen will,[202] so dass etwa die Tötung von Tieren oder Tierversuche nicht *per se* durch Art. 20a verboten sind. Weiter impliziert der in Art. 20a zum Ausdruck gekommene Schutz der Tiere um ihrer selbst Willen, dass Tierschutzbelange in die Abwägung einzubeziehen sind. Damit können die erörterten Gebote der Gewährleistung eines minimalen Schutzniveaus, der Optimierung und der Berücksichtigungspflicht sinngemäß auch beim Tierschutz herangezogen werden. Vorgaben jedoch, die sich im Wesentlichen aus dem Einbezug der Berücksichtigung künftiger Generationen ableiten lassen, sind in aller Regel beim (reinen) Tierschutz nicht relevant. Fraglich ist auch, ob beim Tierschutz ein allgemeines Verschlechterungsgebot anzunehmen ist; wenn auch der Gesetzgeber durch die Bezugnahme auf den Tierschutz den einfachgesetzlich bereits im TierSchG bestehenden Schutz verfassungsrechtlich aufwerten wollte,[203] dürften die besseren Gründe jedoch gegen ein solches Gebot sprechen. Denn das Verschlechterungsgebot lässt sich im Wesentlichen durch den Einbezug der Interessen künftiger Generationen begründen, ein Aspekt, der beim Tierschutz (soweit dieser eben gerade nicht bereits Teil des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen ist) per se nicht relevant ist. Daher erscheint es nicht ausgeschlossen, dass in Einzelbereichen eine Abwägung mit anderen verfassungsrechtlichen Zielsetzungen bzw. Rechten mit einer Verschlechterung des Tierschutzes einhergeht.[204] Deutlich wird damit, dass Art. 20a den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere zwar nebeneinander und (scheinbar) auf gleicher Stufe nennt; angesichts des unterschiedlichen Charakters und Inhalts beider Schutzanliegen variiert ihre Bedeutung doch beträchtlich, wobei selbstredend die Bedeutung des Tierschutzes weit hinter derjenigen des Umweltschutzes im Hinblick auf die Interessen künftiger Generationen zurückbleibt.[205] Damit einher geht auch die Feststellung, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beim Tierschutz im Vergleich zum Umweltschutz um einiges weiter ausfallen dürfte.[206]

b) Für die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung

89 Zwar richtet sich der Schutzauftrag des Art. 20a in erster Linie an den Gesetzgeber, der aufgefordert ist, das Staatsziel des Art. 20a zu verwirklichen. Vollziehende Gewalt und Rechtsprechung sind damit in gewissem Maße von dem Tätigwerden des Gesetzgebers abhängig; sie können nicht „auf eigene Faust" den Schutzauftrag des Art. 20a verwirklichen. Dies ergibt sich schon aus Art. 20 Abs. 3 und wird in Art. 20a wiederholt, sind Exekutive und Judikative doch an **„Gesetz und Recht"** gebunden. So ist denn Art. 20a insbesondere keine Grundlage für

---

[201] Ausführlich zur rechtlichen Tragweite des Staatsziels Tierschutz *Faller,* Staatsziel „Tierschutz", 156 ff.

[202] Vgl. BT-Drs. 14/8860, S. 1, 3. Ausführlich zu den verfassungsrechtlichen Aspekten des Tierschutzes m. w. N. aus Rspr. und Literatur *Scholz,* in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2002, Art. 20a Rdnr. 59 ff.; s. ansonsten im Zusammenhang mit der Einführung des Tierschutzes in Art. 20a *Braun,* DÖV 2003, S. 488 ff.; *Faber,* UPR 2002, 378 ff.; umfassend *Caspar/Schröter,* Staatsziel Tierschutz, 2003; *Faller,* Staatsziel „Tierschutz", 2005; zusammenfassend *Schulze-Fielitz,* in: Dreier, GG, II, Art. 20a Rdnr. 55 ff.

[203] BT-Drs. 14/8860, S. 1, 3.

[204] A. A. aber etwa *Caspar/Geissen,* NVwZ 2002, 913, 914.

[205] Vgl. etwa *Schulze-Fielitz,* in: Dreier, GG, II, Art. 20a Rdnr. 28; *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 15; *Faller,* Staatsziel „Tierschutz", 189 f., 267; s. auch *Klöpfer/Rossi,* JZ 1998, 369, 373.

[206] Ausführlich *Faller,* Staatsziel „Tierschutz", 179 ff. Ihm folgend *Murswiek,* in: Sachs, GG, Art. 20a Rdnr. 51b.

belastende Verwaltungsakte[207] zu entnehmen. Übrigens dürfte es auch zu weitgehend sein, in Art. 20a einen Anhaltspunkt für **„ökologische Grundpflichten“** zu sehen,[208] bedarf doch die Art und Weise der Verwirklichung des Schutzauftrages des Art. 20a und damit auch die Rolle der Bürgerinnen und Bürger nach der Konzeption der Vorschrift grundsätzlich einer gesetzlichen Konkretisierung; Private können durch Art. 20a jedenfalls nicht unmittelbar in die Pflicht genommen werden.

90 Dies bedeutet jedoch nicht, dass Art. 20a für die vollziehende Gewalt und Rechtsprechung keine Rolle spielte; eine derartige Sicht würde die Bedeutung der Begründung einer **verfassungsrechtlichen Wertentscheidung** durch die Einführung des Art. 20a verkennen. Als solche wird und muss Art. 20a das Handeln von Exekutive und Judikative steuern; sie bindet diese beiden Gewalten unmittelbar.[209] Diese Steuerungswirkung entfaltet Art. 20a insbesondere als **Auslegungs- und Abwägungsmaßstab;** dieser Bestimmung kommt damit eine „gewichtsverschaffende Funktion“[210] zu. Insbesondere die Judikative hat sich auch bei der Ausfüllung von Gesetzeslücken (u. a.) an Art. 20a zu orientieren.[211] Insofern führt Art. 20a also durchaus zu einer gewissen „Ökologisierung“ des (Verwaltungs-) Rechts.[212]

91 So ist Art. 20a als verfassungsrechtliche Wertentscheidung sowohl bei der **Auslegung** anderer Verfassungsbestimmungen als auch einfachgesetzlicher Normen zu beachten.[213] Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist dies insbesondere im Zusammenhang mit den **Grundrechten** von Bedeutung:[214] So kann die Einbeziehung der Wertentscheidung des Art. 20a grundrechtserweiternd wirken, wenn es um den Schutzbereich von Grundrechten solcher Personen geht, die durch eine Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen in ihren Grundrechten belastet sind;[215] welche Interessen durch Grundrechte geschützt werden, ist eben nunmehr auch unter Berücksichtigung der Wertentscheidung des Art. 20a zu bestimmen.[216] Andererseits kann die Einbeziehung des Art. 20a auch grundrechtsverengend in dem Sinn wirken, dass der Schutzbereich der Grundrechte auf Seiten der die Umwelt Belastenden enger ausgelegt wird. Allerdings führt Art. 20a jedenfalls nicht dazu, dass umweltbelastendes Verhalten (teilweise) grundsätzlich nicht mehr dem Schutz der Grundrechte unterstellt wäre;[217] dies trüge der grundsätzlichen Gleichwertigkeit des Art. 20a mit den übrigen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen nicht Rechnung und wäre zudem weder sinnvoll noch notwendig, können umweltbelastende grundrechtlich geschützte Aktivitäten doch durchaus unter Beachtung der hierfür geltenden

---

[207] *Murswiek*, NVwZ 1996, 222, 229; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2002, Art. 20a Rdnr. 57.

[208] S. aber *Führ*, NuR 1998, 6, 10f., der annimmt, dass ökologische Grundpflichten nicht von vornherein ausgeschlossen erscheinen.

[209] Woran auch der „Vorbehalt“ von Gesetz und Recht nichts ändert; hierzu oben, Art. 20a Rdnr. 52ff.

[210] Vgl. *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 334; *Groß*, ZUR 2009, 364 (366). Ausführlich zur Bedeutung des Art. 20a in der Abwägung *Blasberg*, Inhalts- und Schrankenbestimmungen, 125 ff.

[211] Vgl. *Meyer-Teschendorf*, ZRP 1994, 73, 78; *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 76; *Uhle*, JuS 1996, 96, 98; *Murswiek*, NVwZ 1996, 222, 229.

[212] *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, II, Art. 20a Rdnr. 75 ff.

[213] BVerwG, NuR 1998, 483.

[214] Hierzu etwa *Kloepfer*, Umweltrecht, § 3 Rdnr. 10; *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 330f.; *Führ*, NuR 1998, 6, 11; *Wolf*, KritV 1997, 280, 297ff.; s. auch *Schink*, NVwZ 1997, 221, 226. Aus der Rechtsprechung BVerwG, UPR 1995, 309 (Urteil vom 13. 4. 1995 – 4 B 70/95).

[215] Vgl. zu der Relevanz des grundrechtlichen Schutzes im Zusammenhang mit Umweltbeeinträchtigungen *Hermes*, Grundrecht auf Schutz von Leben; *Hofmann*, in: Benda/Maihofer/Vogel, § 21 Rdnr. 30ff.; ausführlich *Bosselmann*, Ökologische Grundrechte, insbes. S. 80ff.; *Steinberg*, Ökologischer Verfassungsstaat, S. 79ff.; s. auch *Determann*, NJW 1997, 2501ff. in Bezug auf die Rechtsprechung des BVerfG. Vgl. aus der Rechtsprechung BVerfG, NuR 1998, 481, in Bezug auf die Pflicht des Gesetzgebers, die Bürger vor den Gefahren des Passivrauchens zu schützen.

[216] *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 330; *Bernsdorff*, in: Umbach/Clemens, GG, Art. 20a, Rndr. 13; *Waechter*, NuR 1996, 321, 323; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a Rdnr. 17; a.A. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, II, Art. 20a Rdnr. 89; *Faller*, Staatsziel „Tierschutz“, 253 ff. Zur Problematik auch *Blasberg*, Inhalts- und Schrankenbestimmungen, 163 ff.

[217] Vgl. ebenso *Steinberg*, Ökologischer Verfassungsstaat, S. 118ff. S. in diesem Zusammenhang aber auch *Murswiek*, DVBl. 1994, 79ff.

Voraussetzungen[218] unterbunden werden, ohne dass der Schutz der Umwelt zu einer Aushöhlung fundamentaler Prinzipien des Rechtsstaates führte.[219] Damit gelten für ökologisch motivierte Grundrechtseinschränkungen[220] grundsätzlich dieselben Vorgaben wie bei auf sonstigen öffentlichen Interessen beruhenden Einschränkungen. Von Bedeutung ist dies in erster Linie für das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage und die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Zu beachten ist aber jedenfalls die durch die Einführung des Art. 20a begründete verfassungsrechtliche Entscheidung für einen effektiven Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Art. 20a kann aber nicht nur **Grundrechtseingriffe rechtfertigen**, sondern (umgekehrt) auch selbst durch **Grundrechte beschränkt** werden, was insbesondere beim Tierschutz eine Rolle spielt,[221] während aus umweltrechtlichen Gründen erfolgende Grundrechtseingriffe in aller Regel gerechtfertigt werden können.

92 Art. 20a spielt aber auch im Zusammenhang mit **verfassungsunmittelbaren Schranken** sog. vorbehaltlos gewährleisteter Grundrechte eine Rolle: Diese können nur (aber immerhin) durch andere verfassungsrechtlich geschützte Güter eingeschränkt werden.[222] Da Art. 20a impliziert, dass der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als verfassungsrechtliche Wertentscheidung anzusehen ist, müssen diese Belange auch im Rahmen der Einschränkung von Grundrechten ohne Gesetzesvorbehalt eine Rolle spielen können.[223] Insofern ist auch die Ergänzung des Art. 20a um den Tierschutz von Bedeutung, kann dieser doch im Zusammenhang mit der Forschungs- und Lehrfreiheit (Art. 5 III) eine Rolle spielen.[224] Allerdings ist jedenfalls eine Güterabwägung notwendig. Darüber hinaus können Belange des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen zulässige Differenzierungen im Rahmen des **Gleichheitssatzes** begründen, so dass etwa eine Bevorzugung von Rechtsträgern, die die Umwelt weniger belasten oder ihre Qualität verbessern, gerechtfertigt sein kann.

---

[218] Insbesondere der Vorbehalt des Gesetzes und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

[219] Angesichts der Tatsache, dass potentiell fast alle menschlichen Aktivitäten in irgendeiner Weise zumindest mittelbar umweltbelastend sind oder sein können, führte die erwähnte Einschränkung des Schutzbereichs der Grundrechte letztlich dazu, dass die Freiheitsrechte des Einzelnen in nicht überschaubarer Weise und ohne Beachtung der Anforderungen einer gesetzlichen Grundlage und des Verhältnismäßigkeitsprinzips beeinträchtigt werden könnten. Der freiheitliche Rechtsstaat wäre in nicht unerheblichem Ausmaß gefährdet. Vgl. ähnlich wie hier *Becker*, DVBl 1995, 713, 718.

[220] So dass Art. 20a bei der Beschränkung von Grundrechten von Bedeutung sein kann, etwa der Eigentumsgarantie (BVerfGE 102, 1, 8, 18, ausführlich zum Verhältnis von Art. 20a zu Art. 14 *Blasberg*, Inhalts- und Schrankenbestimmungen, insbes. 61 ff.), der Glaubensfreiheit (BVerwG, NuR 1997, 440) oder der Kunstfreiheit (BVerwG, NJW 1996, 1163). Vgl. zur Einschränkung von Grundrechten durch Art. 20a etwa *Berg*, FS Stern, 421, 437; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, II, Art. 20a Rdnr. 87 f.; *Wolf*, KritV 1997, 280, 299 f.;

[221] So kann etwa das Schächten aus religiösen Gründen zugelassen werden (BVerfGE 127, 183). Ebenso können beim Tierschutz aus Gründen der Wissenschaftsfreiheit Einschränkungen hinzunehmen sein, vgl. etwa *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, II, Art. 20a Rdnr. 88. Der Schutz vor gefährlichen Hunden (Art. 2 Abs. 2 S. 1) vermag ebenfalls Einschränkungen des Tierschutzes begründen, wobei schon das Schutzgut des Art. 2 Abs. 2 S. 1 höher einzustufen ist als der Tierschutz (BVerfGE 110, 141, 166). Ausführlich insbesondere zu Tierversuchen *Faller*, Staatsziel „Tierschutz“, 237 ff.; *Fielenbach*, Notwendigkeit, 31 ff.; *Caspar/Schröter*, Staatsziel Tierschutz, 70 ff. Vor diesem Hintergrund dürfte die Einführung des Staatsziels Tierschutz letztlich – angesichts der bereits vor seiner Einführung gegebenen Tierschutzgesetzgebung – kaum zu wirklichen Modifikationen in Bezug auf die Zulässigkeit von Einschränkungen des Tierschutzes geführt haben. Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, II, Art. 20a Rdnr. 88, m.w.N., auch auf abweichende Ansichten.

[222] Hierzu etwa im Zusammenhang mit der Kunstfreiheit *Bethge*, in: Sachs, GG, Art. 5 Rdnr. 195 ff., m. w. N.

[223] A. A. aber *Ossenbühl*, NuR 1996, 53, 57 f., der auf den Vorbehalt der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers verweist. Dies ist aber schon deshalb nicht überzeugend, weil diesem erstens Grenzen gesetzt sind und zweitens die verfassungsrechtliche Wertentscheidung gleichwohl bleibt. Wie hier *Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz, S. 40, 79 f. Aus der Rechtsprechung BVerwG, NJW 1995, 2648, 2649; BVerwG, UPR 1996, 29; BVerwG, NuR 1997, 440.

[224] Ausführlich zu den Auswirkungen eines Staatsziels Tierschutz *Hillmer*, Staatszielbestimmung „Tierschutz“, 144 ff.; s. ansonsten insbesondere zum Tierschutz als Schranke für die Wissenschafts-, Kunst- und Religionsfreiheit *Faller*, Staatsziel „Tierschutz“, 56 ff.

Im Rahmen der Auslegung des **einfachen Rechts** ist Art. 20a immer im Sinne einer **verfassungskonformen Auslegung** zu beachten, wie sich schon zwingend aus der Normenhierarchie ergibt. Dies ist insbesondere bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, wie etwa „öffentliches Interesse" oder „Wohl der Allgemeinheit", von Bedeutung.[225] Angesichts der verfassungsrechtlichen Wertentscheidung des Art. 20a ist der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen eben nun zwingend auch ein „öffentliches Interesse" und ein Aspekt des „Wohls der Allgemeinheit". Konsequenzen entfaltet dies auch im Bereich des Polizei- und Ordnungsrechts, ist der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen doch nunmehr zwingend Bestandteil der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung".[226] Aber auch bei der Auslegung des die Klagebefugnis bestimmenden § 42 VwGO kann Art. 20a von Bedeutung sein: So könnte es naheliegen, vor dem Hintergrund der Verantwortung für künftige Generationen auch sog. Vorsorgenormen einen drittschützenden Charakter im Sinne der „Schutznormtheorie" zuzugestehen. **93**

Im Rahmen gesetzlich vorzunehmender **Abwägungen** entfaltet Art. 20a insbesondere **ermessenslenkende Wirkung:**[227] Immer wenn Entscheidungen der Verwaltung dieser ein Ermessen einräumen – dessen Ausübung dann auch grundsätzlich gerichtlich überprüft werden kann –, sind die Belange des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen einzubeziehen. In diesem Rahmen zieht Art. 20a ein im Vergleich zur bisherigen Rechtslage größeres Gewicht der Belange des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen nach sich. Erfolgt etwa bei einer Verwaltungsentscheidung mit erheblichen Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen keine Einbeziehung dieser Belange, stellt dies einen Ermessensfehler dar mit der Folge der Rechtswidrigkeit der Entscheidung.[228] Besondere Bedeutung dürfte diesem Aspekt des Art. 20a bei Planungsentscheidungen sowie im Subventions- und Beschaffungswesen, aber auch in der (sonstigen) Leistungsverwaltung zukommen.[229] Daneben ist Art. 20a aber auch bei **schlicht-hoheitlichem Verwaltungshandeln** von Bedeutung.[230] Weiter spielt die Wertentscheidung des Art. 20a bei der Anwendung des Grundsatzes der **Verhältnismäßigkeit** eine Rolle, kommt es doch auch hier zu Abwägungen, bei denen das durch die Einführung des Art. 20a erhöhte Gewicht des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen zu berücksichtigen ist. **94**

Die **Judikative** kann grundsätzlich auch die Einhaltung der Vorgaben des Art. 20a durch den Gesetzgeber (und natürlich auch die Verwaltung) prüfen, dies im Falle von Gesetzen im formellen Sinn auf dem Weg des abstrakten, aber auch grundsätzlich des konkreten Normenkontrollverfahrens vor dem BVerfG.[231] Zudem ist Art. 20a auch bei sonstigen Verfahren heranzuziehen, so auch bei der Verfassungsbeschwerde, sofern die entsprechenden Zulässig- **95**

---

[225] Vgl. aus der Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem Baurecht BVerwG, UPR 1995, 309 (Urteil vom 13. 4. 1995 – 4 B 70/95); in Bezug auf den Anschluss- und Benutzungszwang BVerwG, UPR 1998, 192, 193. S. auch *Uhle*, UPR 1996, 55, 56, der einen diesbezüglichen allgemeinen Grundsatz formuliert: „Insoweit lässt sich (…) *verallgemeinernd* festhalten, dass nach der Einführung der neuen Staatszielbestimmung künftig bei *allen gesetzlichen Regelungen*, für die die *„öffentlichen Belange"* von Bedeutung sind oder bei denen das *„öffentliche Interesse"* Relevanz erlangt, *Art. 20a GG in seiner Funktion als verfassungsrechtlich angeordneter Auslegungsgrundsatz* zu beachten ist." (Hervorhebungen im Original).

[226] Vgl. *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 334.

[227] Vgl. *Henneke*, NuR 1995, 325, 332 ff.; *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 75 f.; *Peters*, NVwZ 1995, 555, 556 f.; *Meyer-Teschendorf*, ZRP 1994, 73, 77; *Uhle*, DÖV 1993, 947, 952; *Schink*, DÖV 1997, 221, 228. S. auch die instruktiven und ausführlich erörterten Beispiele bei *Becker*, DVBl. 1995, 713, 714 ff., 718 ff.

[228] Vgl. etwa *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 334. Skeptisch in Bezug auf die Bedeutung eines „Optimierungsgebots" in diesem Zusammenhang *Schink*, DÖV 1997, 221, 228.

[229] Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf ein Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs: Dieser erklärte den Bebauungsplan einer Gemeinde für nichtig, weil er gegen das allgemeine Willkürverbot verstoßen habe, da die in der bayrischen Verfassung ebenfalls verankerte Staatszielbestimmung Umweltschutz offensichtlich und in schwerwiegender Weise bei der Abwägung außer Acht gelassen worden sei, vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 31.5.2006 – Vf. 1-VII-05. Zu diesem Urteil *Söhnlein*, NuR 2008, 251 ff.

[230] *Waechter*, NuR 1996, 321, 323, nennt hier als Beispiel Manöver der Bundeswehr.

[231] Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1992.

keitserfordernisse erfüllt sind.[232] In einem Rechtssystem, das – wie das Grundgesetz – eine umfassende verfassungsgerichtliche Kontrolle kennt, impliziert eine „bindende" grundgesetzliche Norm nämlich zwingend die Möglichkeit, dass ihre Verletzung durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt werden kann.[233] Allerdings muss die Judikatur den dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraum beachten, so dass hier im Ergebnis nur eine Kontrolle evidenter Verstöße möglich ist. Damit weist die Staatszielbestimmung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen zwar auch in diesem Punkt Parallelen zum Sozialstaatsprinzip auf;[234] allerdings dürfte (oder könnte) die Kontrolldichte bei Art. 20a doch auf der Grundlage der entwickelten Konkretisierungen insgesamt etwas dichter ausfallen.[235]

96 Im Ergebnis dürfte Art. 20a im Bereich der Exekutive und Judikative **erhebliche Steuerungsmöglichkeiten**[236] beinhalten; eine Missachtung der Belange der natürlichen Lebensgrundlagen bei Abwägungen und Ermessensentscheidungen ist eben nicht mehr zulässig und führt denn auch zu der Rechtswidrigkeit der jeweiligen Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidung. Vor diesem Hintergrund ist es doch erheblichen Zweifeln unterworfen, ob man tatsächlich von einer „nachrangigen Bedeutung und Funktion" der vollziehenden (und der rechtsprechenden) Gewalt sprechen kann.[237] Im Gegenteil dürfte Art. 20a – trotz der Tatsache, dass der Gesetzgeber eigentlich der primäre Adressat der Schutzverpflichtung ist – in diesem Bereich mindestens ebenso weitreichende Konsequenzen wie für den Gesetzgeber entfalten, ggf. gar noch darüber hinausgehende, sind die Implikationen für Exekutive und Judikative doch gerade nicht von einer vorherigen Tätigkeit des Gesetzgebers abhängig.[238]

D. Exkurs: Art. 20a und allgemeine Grundsätze des Völker- und Europarechts

97 Die eingangs geschilderte Problemstellung eines effektiven Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und einer entsprechenden Ausgestaltung der Rechtsordnung stellt sich natürlich nicht nur auf verfassungsrechtlicher Ebene, sondern auch im Rahmen „übernationaler" Rechtsordnungen. Diese sind schon deshalb in unserem Zusammenhang von großer Bedeutung, weil zahlreichen umweltpolitischen Problemstellungen letztlich nur durch zwischen den Staaten koordinierte Maßnahmen begegnet werden kann; insofern kann sich eine effektive Umweltpolitik nicht auf die nationale Ebene beschränken, sondern muss darüber hinaus auch die **internationale Ebene** einbeziehen. Vor diesem Hintergrund hat sich denn auch das Umweltrecht jenseits der nationalen Rechtsordnungen herausgebildet und entwickelt. Von besonderer Bedeutung sind in unserem Zusammenhang die Entwicklungen auf völkerrechtlicher (I.) und europarechtlicher (II.) Ebene.

---

[232] Vgl. *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1992.

[233] Vgl. *Robert Alexy*, Theorie der Grundrechte, 1986, S. 495 ff.

[234] Vgl. etwa BVerfGE 48, 227, 234; BVerfGE 51, 115, 125; BVerfGE 53, 154, 184; BVerfGE 65, 182, 193.

[235] Vgl. für einen Überblick über die Rechtsprechung zu Art. 20a *Murswiek*, Verw 2000, 241, 263 ff.; *Petersen*, UTR 2001, 59, 80 ff.

[236] Vgl. ausführlich *Henneke*, NuR 1995, 325, 332 f.; s. auch *Becker*, DVBl. 1995, 713, 717. Illustrativ hierzu die Rechtsprechungsübersicht bei *Petersen*, UTR 2001, 59, 80 ff.

[237] So *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2002, Art. 20a Rdnr. 46.

[238] Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Becker*, DVBl. 1995, 713, der darauf aufmerksam macht, dass die tatsächliche Wirkung des Art. 20a wesentlich von den Konkretisierungsvorgängen auf der Ebene der Verwaltung abhängt.

I. Umweltvölkerrecht: das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung

Durch den Bezug auf die Verantwortung auch für die künftigen Generationen in Art. 20 a wird ein zentraler Gedanke des im Völkerrecht immer mehr an Bedeutung gewinnenden[239] Konzepts der **Nachhaltigen Entwicklung** aufgegriffen.[240] Diese wird im sog. *Brundtland-Bericht* der WCED[241] *Our Common Future* als „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne die Fähigkeiten der künftigen Generationen, ihre eigenen Bedürfnisse zu erfüllen, zu beeinträchtigen"[242] umschrieben. Diese Begriffsbestimmung lässt die Kernidee des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung erkennen: Es geht darum, das umweltrelevante menschliche Verhalten so auszugestalten, dass auch die Lebensgrundlagen **künftiger Generationen** gewahrt werden.[243] **98**

In der völkerrechtlichen Praxis wird insbesondere seit der sog. **„Rio-Konferenz"** von 1992[244] vermehrt auf den Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung zurückgegriffen, sowohl in völkerrechtlichen Verträgen als auch in sonstigen völkerrechtlichen Dokumenten:[245] So zieht sich der Begriff der Nachhaltigen Entwicklung wie ein roter Faden durch alle fünf Dokumente, die als unmittelbares Ergebnis der Rio-Konferenz betrachtet werden können.[246] Aufgegriffen wird der Begriff der Nachhaltigen Entwicklung auch im europäischen Unionsrecht (Art. 11 AEUV).[247] Darüber hinaus findet sich der Begriff der Nachhaltigen Entwicklung in einer beträchtlichen Anzahl völkerrechtlicher Dokumente. Es handelt sich hier sowohl um völkerrechtliche Verträge und „soft law-Dokumente" aus der Zeit vor der Rio-Konferenz als auch um einige völkerrechtliche Verträge und eine Vielzahl weiterer völkerrechtlicher Quellen, die im Anschluss an die Rio-Konferenz entstanden sind.[248] Insgesamt lässt die Art und Weise der Bezugnahme auf das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung in der völkerrechtlichen Praxis den Schluss zu, dass diesem Grundsatz im modernen Umweltvölkerrecht eine auch **rechtlich relevante Rolle** zukommen soll.[249] **99**

---

[239] Vgl. ansonsten zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts den Überblick bei *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, S. 21 ff.

[240] *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 332, der davon spricht, dass sich das Grundgesetz zu der Leitlinie des „sustainable development" bekennt.

[241] World Commission on Environment and Development.

[242] Deutsche Fassung bei *Hauff*, Unsere Gemeinsame Zukunft, S. 9 f.

[243] Vgl. hierzu schon oben Art. 20 a Rdnr. 30. S. auch die Präzisierungen dieses Gedankens bei *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien, S. 45 ff.

[244] United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). Allerdings geht der Begriff der Nachhaltigen Entwicklung schon auf das 1980 vorgestellte Arbeitsprogramm „World Conservation Strategy" zurück, und die aus dem Jahr 1982 stammende Weltcharta für die Natur greift diesen Gedanken auf. Zu der Entwicklung und frühen Praxis des Begriffs der Nachhaltigen Entwicklung *Hohmann*, Präventive Rechtspflichten, S. 78 ff. Zum Begriff der Nachhaltigen Entwicklung auch die instruktiven Hinweise bei *Kahl*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 1, 6 ff.

[245] Ausführlich zur völkerrechtlichen Praxis *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien, S. 36 ff.; *Appel*, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 264 ff.; *Gärditz*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 137 ff.

[246] Es handelt sich um die Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung, die Agenda 21, die Walderklärung, die Klimakonvention und die Biodiversitätskonvention. Rechtlich verbindlich sind nur die beiden letztgenannten Dokumente. Alle Dokumente sind abgedruckt in: *Johnson*, Earth Summit. Zu den Ergebnissen der Rio-Konferenz etwa *Beyerlin*, ZaöRV 1994, 124, 132 ff.; *Malanczuk*, FS Bernhardt, S. 985, 996 ff.; *David Freestone*, The Road from Rio: International Environmental Law after the Earth Summit, Journal of Environmental Law 6 (1994), 193, 200 f.

[247] Vgl. ansonsten ausführlich zum Rückgriff auf den Begriff der Nachhaltigen Entwicklung im europäischen Gemeinschaftsrecht *Epiney*, in: Konzept der Nachhaltigen Entwicklung, S. 45 ff.; *Beaucamp*, Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung, 151 ff.; *Appel*, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 282 ff.

[248] S. die Nachweise bei *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien, S. 40 f.

[249] Vgl. zur Bedeutung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung im Umweltvölkerrecht *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien, S. 24 ff.; *Appel*, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 278 f., jeweils m. w. N.; s. auch *Beaucamp*, Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung, 80 ff.; *Rudolf Streinz*, Vorgaben des Umweltvölkerrechts für das deutsche Recht, UTR 1999, 319, 333; zum Rechtscharakter des Nachhal-

100 In merkwürdigem Gegensatz hierzu steht allerdings der Umstand, dass die inhaltliche Tragweite dieses Konzepts nach wie vor sehr **umstritten** ist; so lässt denn auch die immer wieder zitierte Brundtland-Definition Raum für zahlreiche Auslegungen, und die völkerrechtlichen Dokumente selbst verzichten (weitgehend) auf eine Definition. Auch die Art und Weise des Rückgriffs auf das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung lässt erheblichen Raum für unterschiedliche Auslegungen.[250] Der Hintergrund dieser Auslegungs- und Definitionsschwierigkeiten des Begriffs der Nachhaltigen Entwicklung dürfte in erster Linie in den (teilweise) gegensätzlichen Auffassungen der Staaten des **Nordens** einerseits und derjenigen des **Südens** andererseits zu sehen sein, die dann auch zu der Herausbildung des zunächst denkbar unscharfen Begriffs der Nachhaltigen Entwicklung geführt haben: Während erstere in erster Linie an einer verstärkten zwischenstaatlichen Kooperation im Bereich des Umweltschutzes interessiert sind – im Übrigen aber auch im Wesentlichen die derzeitigen globalen Umweltprobleme zu verantworten haben –, bestehen letztere auf ihrem Recht auf Entwicklung und dem notwendigen Zusammenhang zwischen Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung und folgern daraus, dass Umweltschutz und Entwicklung als gleichberechtigte Anliegen im Rahmen eines Konzepts – dem der Nachhaltigen Entwicklung – zu verfolgen seien.[251] Dementsprechend beziehen sich die Fragen in diesem Zusammenhang vor allem darauf, ob sich die Zielsetzung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung auf umweltpolitische Belange beschränkt oder aber ob darüber hinaus entwicklungs-, wirtschafts- und ggf. gar sozialpolitischen Interessen ein eigenständiger Zielcharakter innerhalb des Konzepts der Nachhaltigkeit zukommt.[252]

101 Eine derartige „Anreicherung" des Grundsatzes der Nachhaltigen Entwicklung um eine ganze Palette weiterer Prinzipien oder Zielsetzungen birgt allerdings die Gefahr in sich, dass der Begriff selbst an **Aussagekraft** verliert, werden doch potentiell zahlreiche, teilweise auch gegensätzliche Zielsetzungen in einem einzigen Konzept zusammengefasst, so dass dessen Gehalt verschwimmt; Gegensätze können nun einmal nicht dadurch nivelliert werden, dass sie unter einen „gemeinsamen" Oberbegriff gestellt werden.[253] Auch dürfte eine zu weite und damit zu unbestimmte Auslegung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung dazu führen, dass ihm keine rechtliche Bedeutung zukommen kann. Denn völkerrechtlich relevant können nur solche Grundsätze sein, die einer Präzisierung zugänglich sind und damit eine gewisse **normative Dichte** aufweisen.[254] Da nunmehr die völkerrechtliche Praxis nahelegt, dass dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung (auch) eine rechtliche Relevanz zukommen soll, stellt sich die Frage, ob und inwieweit eine Eingrenzung seines inhaltlichen Aussagegehalts möglich ist. M. a. W. geht es um das Herausschälen des **„normativen Kerngehalts"**[255] des Konzepts der

---

tigkeitsprinzips allgemein auch *Wolfgang Kahl*, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: Bauer/Czybulka/Kahl/Vosskuhle (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft, Recht, 2002, 111 ff.; *Appel*, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 305 ff.

[250] So enthält keines der an der Rio-Konferenz angenommenen Dokumente eine Definition des Begriffs der Nachhaltigen Entwicklung, und die Art und Weise des Rückgriffs auf dieses Konzept erlaubt sehr unterschiedliche Schlüsse über seine inhaltliche Tragweite. Vgl. im Einzelnen hierzu *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien, S. 38 ff.

[251] Vgl. zu diesem Interessengegensatz etwa *Mensah*, in: Environment after Rio, S. 33 ff.; *Porras*, in: Greening International Law, S. 20 ff.; *Appel*, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 276 f.

[252] Keinen Zweifeln unterliegt es hingegen, dass eine effektive Verwirklichung umweltpolitischer Belange unter Einbeziehung der Interessen künftiger Generationen auch Implikationen für zahlreiche andere Bereiche, so insbesondere auch die Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik, entfaltet.

[253] Damit soll jedoch weder die Berechtigung der jeweiligen Anliegen noch deren Interdependenz verneint werden. Bezweifelt wird nur der Sinn ihrer „Vereinigung" unter einem gemeinsamen „Obertitel".

[254] Vgl. nur *Beyerlin/Marauhn*, Rechtsetzung, S. 22 f.; s. auch *Appel*, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 305 f.

[255] Wobei eine gewisse inhaltliche Offenheit der Rechtsverbindlichkeit einer Norm nicht von vornherein entgegensteht.

Nachhaltigen Entwicklung, kann ihm doch nur unter dieser Voraussetzung eine irgendwie geartete völkerrechtliche Relevanz zukommen.[256]

Deutlich wird damit, dass der rechtlichen Bedeutung des Grundsatzes der Nachhaltigen Entwicklung letztlich nur über eine Beschränkung dieses Konzepts auf **umweltpolitische Belange** in dem Sinn der Einbeziehung der Perspektive der künftigen Generationen Rechnung getragen werden kann.[257] Eine derartige Präzisierung bzw. Einschränkung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung findet auch durchaus seine Stütze in einem Teil der völkerrechtlichen Praxis und kann sich auf der Grundlage der notwendigen normativen Dichte eines rechtlichen Konzepts auf m. E. zwingende rechtsdogmatische Erwägungen stützen.[258] Im Übrigen bedeutet dieser Ansatz nicht, dass die sonst häufig mit dem Begriff der Nachhaltigen Entwicklung in Verbindung gebrachten Anliegen insbesondere entwicklungs-, wirtschafts- und sozialpolitischer Art keine Bedeutung hätten; sie können bzw. müssen ggf. als eigenständige Zielsetzungen berücksichtigt werden. Die Beschränkung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung auf umweltpolitische Belange hat (nur) zur Folge, dass der (unmöglichen) gleichwertigen Verfolgung von verschiedenen, teilweise gegenläufigen Zielen innerhalb **einer Konzeption** eine Absage erteilt wird.[259] **102**

Jedenfalls vermeidet Art. 20 a – und dies kann vor dem Hintergrund der skizzierten Problemstellung im Völkerrecht nur begrüßt werden – von vornherein jede „Zweideutigkeit", indem durch die Bezugnahme auf die natürlichen Lebensgrundlagen klargestellt wird, dass es hier tatsächlich um den Kerngehalt der umweltpolitischen Belange geht.[260] Insoweit können **103**

---

[256] S. aber auch *Beyerlin*, in: Enforcing Environmental Standards, S. 95, 107 ff., der dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung auf Grund der inhaltlichen Mängel bzw. Unbestimmtheit von vornherein jede normative Wirksamkeit abspricht.

[257] Vgl. ausführlich *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien, S. 56 ff. Insofern dürfte letztlich auch der Begriff der „dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung" den englischen Ausdruck „Sustainable development" besser übersetzen als der geläufigere – und deshalb auch hier verwandte – Begriff der Nachhaltigen Entwicklung, vgl. hierfür in Anknüpfung an den Sachverständigenrat für Umweltfragen *Steinberg*, Ökologischer Verfassungsstaat, S. 110 ff., der aber das Konzept umfassend im Sinne der gleichrangigen Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer und sozialer Belange versteht und ihm folgerichtig die rechtliche Relevanz weitgehend abspricht.

[258] Aus methodischer Sicht ist denn auch darauf hinzuweisen, dass es auch im Falle der Uneinigkeit von Praxis und Lehre grundsätzlich möglich ist, völkerrechtliche Regeln zu formulieren: Denn Grundlage und Ausgangspunkt völkerrechtlicher Überlegungen können nicht nur eine in jeder Hinsicht einheitliche Praxis und Sichtweise sein, sondern möglich ist es auch, auf der Basis logisch-struktureller Überlegungen und unter Berücksichtigung der Eigenarten eines konkreten Rechtsphänomens offene und umstrittene Fragen zu lösen. Vgl. nur *Albert Bleckmann*, Aufgaben einer Methodenlehre des Völkerrechts, 1978, S. 40 ff.

[259] Vgl. im Übrigen zu der genauen rechtlichen Tragweite des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung im Völkerrecht *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien, S. 76 ff. Der Ansatz von *Caspar*, in: Klimaschutz, S. 367, 381, dürfte in eine ähnliche Richtung wie die hier vertretene Ansicht gehen. So umschreibt *Caspar* das wesentliche Merkmal der Nachhaltigen Entwicklung dahingehend, dass die Belange der Nachwelt mit dem Ziel berücksichtigt werden, „einen gesellschaftlichen Zustand zu erreichen, der sich in die Zukunft hinein aufrechterhalten lässt. Mittel und Wege der Befriedigung gegenwärtiger Bedürfnisse dürfen danach nicht dazu führen, dass künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen entzogen werden." In diesem Punkt ähnlich *Thomas Groß*, Zur Zulässigkeit von Bedarfsprüfungen bei der Entscheidung über umweltrelevante Vorhaben, VerwArch 1997, 89 f.; *Wolfgang Kahl*, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: Hartmut Bauer/Detlef Czybulka/Wolfgang Kahl/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2002, 111, 122 ff.; sehr überzeugend auch *Murswiek*, NuR 2002, 641 ff., der die Bewahrung der ökologischen Lebensgrundlagen (für die künftigen Generationen) als eine Art Kernbestand der Nachhaltigen Entwicklung versteht und explizit gegen die Gleichrangigkeit wirtschaftlicher und sozialer Ziele eintritt. Ausführlich und mit weiteren Präzisierungen ähnlich wie die hier vertretene Ansicht auch *Appel*, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 328 ff. A. A. aber etwa *Peter Sibert*, Was bedeutet Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff?, NVwZ 2003, S. 1173 ff.

[260] S. in diesem Zusammenhang auch *Beaucamp*, Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung, 166 ff., der eine Aufnahme des Nachhaltigkeitsgrundsatzes in das GG durch Art. 20a verneint. Ähnlich auch *Steinberg*, Ökologischer Verfassungsstaat, 112 f.; *Kahl*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 1, 15 f.; unklar hingegen *Frenz*, UTR 1999, 37, 40 ff.

denn durchaus auch die in der völkerrechtlichen Praxis entwickelten Ansätze herangezogen werden.

II. Umweltpolitische Zielsetzungen in der Europäischen Union

104 Mit dem Inkrafttreten des sog. Reformvertrages oder Vertrags von Lissabon[261] wurde der EG-Vertrag aufgehoben, und die in diesem enthaltenen Vorschriften größtenteils in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) überführt. Daneben wird der EU-Vertrag beibehalten, aber modifiziert, wobei einige (grundlegende) Bestimmungen des EG-Vertrages Eingang in den EU-Vertrag fanden. In Bezug auf die umweltrechtlichen Aspekte bringt die neue Rechtslage nur marginale Modifikationen mit sich. So finden sich im EU-Recht (nach wie vor) einige umweltpolitische Zielbestimmungen und Grundsätze, die im Übrigen teilweise auch auf den Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung Bezug nehmen.[262] Der Regelungsgehalt dieser primärrechtlichen Bestimmungen betrifft insbesondere drei Ebenen:

105 – Erstens wird der Union ausdrücklich die **Kompetenz** zugewiesen, auf dem Gebiet der Umweltpolitik tätig zu werden.

106 – Zweitens werden an die diesbezüglichen Aktivitäten der Union – und damit in erster Linie an das Sekundärrecht – bestimmte **qualitative Anforderungen** gestellt.

107 – Schließlich wird den Mitgliedstaaten – unter bestimmten Voraussetzungen – die Möglichkeit eröffnet, vom **unionsrechtlichen Standard abzuweichen.**

108 Von besonderer Bedeutung sind in unserem Zusammenhang die dem Vertrag zu entnehmenden inhaltlichen Vorgaben (1.) und ihre Rechtswirkungen (2.).[263] Dabei finden sich die für das Umweltrecht und den Tierschutz besonders relevanten Bestimmungen in Art. 11 EUV (Querschnittsklausel), Art. 13 EUV (Tierschutz) und Art. 191-193 AEUV.

1. Inhaltliche Vorgaben

109 Die dem Vertrag zu entnehmenden inhaltlichen Vorgaben für die Umweltpolitik der Union betreffen verschiedene Bereiche und weisen auch im Hinblick auf ihre materielle Tragweite Unterschiede auf:[264]

110 **Art. 191 Abs. 1 AEUV** umschreibt **Ziele und Aufgaben** der Umweltpolitik der Union; im Einzelnen werden Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität, Schutz der menschlichen Gesundheit, umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen und Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene – wobei hier neu auch ausdrücklich auf den Klimaschutz Bezug genommen wird – erwähnt. Allerdings wird (nahe liegenderweise) betont, dass die Umweltpolitik der Union auf internationaler Ebene nur einen

---

[261] ABl. 2007 C 306, 1.

[262] Vgl. in Bezug auf den letzten Aspekt *Epiney*, in: Konzept der Nachhaltigen Entwicklung, S. 45 ff.; *Beaucamp*, Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung, 151 ff.; *Appel*, Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 282 ff.

[263] Hinzuweisen ist aber noch auf einen weiteren Aspekt: Der Vertrag geht insgesamt ersichtlich davon aus, dass die in Art. 191 AEUV genannten Zielsetzungen (auch) durch gemeinschaftliche Aktivitäten erreicht werden sollen, so dass die Annahme naheliegt, dass den gemeinschaftlichen Organen eine grundsätzliche Pflicht zur Verfolgung einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik obliegt; allerdings dürften bei der gerichtlichen Durchsetzung Schwierigkeiten auftreten, setzt Art. 265 AEUV (Untätigkeitsklage) doch die Möglichkeit der Konkretisierung der entsprechenden Handlungspflichten voraus. Vergleiche zum ganzen m. w. N. *Epiney*, Umweltrecht, S. 18 f.

[264] Vgl. zu den inhaltlichen Vorgaben für die gemeinschaftliche Umweltpolitik m. w. N. *Epiney*, Umweltrecht, S. 95 ff. Zu dem darüber hinaus noch zu erwähnenden, allerdings umstrittenen „Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes“ *Manfred Zuleeg*, Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiete des Umweltschutzes, NVwZ 1987, 280 ff.; *Kahl*, Umweltprinzip.

Beitrag leisten könne. Die Bedeutung dieser Bestimmung dürfte denn auch weniger in der Formulierung inhaltlicher Vorgaben für die Ausgestaltung der Umweltpolitik der Union denn in der Umschreibung des Tätigkeitsfelds der EU-Umweltpolitik und damit des Tätigkeitsfelds der Union auf dem Gebiet der Umweltpolitik liegen.[265] Jedenfalls verpflichtet Art. 191 Abs. 1 AEUV den Unionsgesetzgeber nicht, bei der Bekämpfung eines speziellen Schutzproblems stets gleichzeitig alle weiteren Maßnahmen zu erlassen, die dem Schutz der Umwelt insgesamt dienen, so dass auch Einzelaspekte geregelt werden können.[266]

Art. 191 Abs. 3 AEUV enthält einige **Leitlinien** bzw. **Abwägungskriterien,** die bei der Entwicklung der EU-Umweltpolitik zu berücksichtigen sind. Es handelt sich dabei um die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Union, die Vorteile und die Belastung auf Grund des Tätigwerdens bzw. Nichttätigwerdens, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Union insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung der Regionen.[267] Die in dieser Bestimmung vorgesehene Berücksichtigungspflicht ist grundsätzlich zwingend, so dass der Unionsgesetzgeber die erwähnten Kriterien – sofern sie relevant sein können – nicht außer Acht lassen darf. Soll der Berücksichtigungspflicht ein Sinn zukommen, so muss sie insofern materiell verstanden werden, als sich die erfassten Belange im Falle ihrer Relevanz auch im Ergebnis – d. h. in dem letztlich verabschiedeten Rechtsakt – niedergeschlagen haben müssen. Da es aber (nur) um eine Verpflichtung zur Einbeziehung dieser Belange geht, dürfte es schwierig sein, aus dieser Bestimmung darüber hinaus konkretisierbare „Ergebnisverpflichtungen" abzuleiten.[268] **111**

Von besonderer Bedeutung dürften die in **Art. 191 Abs. 2 AEUV** formulierten **umweltpolitischen Handlungsprinzipien** sein. Sie sind bei der Ausgestaltung der EU-Umweltpolitik jedenfalls zu beachten – also nicht „nur" zu berücksichtigen. Allerdings spielt aber auch hier im Ergebnis eine unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorzunehmende Interessenabwägung eine gewisse Rolle. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Grundsätze: **112**

– **Hohes Schutzniveau:** Die EU-Umweltpolitik muss auf ein hohes Schutzniveau abzielen.[269] **113**
  „Hohes" bedeutet allerdings nicht „höchstes" Schutzniveau, so dass die tatsächliche Tragweite dieser Verpflichtung insofern begrenzt ist, kann doch nur bei im Hinblick auf die Ziele des Art. 191 Abs. 1 AEUV jedenfalls ungenügenden Schutzniveaus von einer Verletzung dieser Bestimmung ausgegangen werden.[270]

---

[265] Wobei sich aber auf Grund der eher weiten Formulierung dieser Bestimmung hieraus kaum Grenzen für die gemeinschaftlichen Tätigkeiten ergeben dürften.

[266] S. auch EuGH, Rs. C-284/95, Rs. C-341/95, Urteile vom 14. 7. 1998, Safety Hi-Tech, Slg. 1998, I-4301, I-4355.

[267] Vgl. zum Inhalt dieser Kriterien im Einzelnen *Ludwig Krämer*, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Vertrag über die EU und Vertrag zur Gründung der EG, Kommentar, 6. Aufl., 2003, Art. 174, Rdnr. 60 ff.; s. allgemein zu den umweltrechtlichen Prinzipien und ihrer Umsetzung in den Mitgliedstaaten auch *Jonathan Verschuuren*, Principles of Environmental Law, 2003. Speziell zum Vorsorgeprinzip im europäischen Recht und seiner Verwirklichung in einigen EU-Mitgliedstaaten *Nicolas de Sadeleer* (Hrsg.), Implementing the Precautionary Principle, 2007.

[268] S. auch EuGH, Rs. C-284/95, Rs. C-341/95, Urteile vom 14. 7. 1998, Safety Hi-Tech, Slg. 1998, I-4301, I-4355, in denen der Gerichtshof betont, die wissenschaftlichen und technischen Daten seien ausreichend berücksichtigt worden, da dies aus den Begründungserwägungen hervorgehe und die Kommission ggf. dem technischen Fortschritt durch Änderungen der relevanten Listen Rechnung tragen könne. Dies mutet jedoch reichlich formalistisch an; konkrete Ausführungen darüber, ob die getroffenen Maßnahmen nun wirklich dem derzeitigen Stand der Wissenschaft entsprechen, sucht man denn auch vergeblich.

[269] S. auch die entsprechende Verpflichtung in Art. 114 Abs. 3 AEUV.

[270] S. auch EuGH, Rs. C-284/95, Rs. C-341/95, Urteile vom 14. 7. 1998, Safety Hi-Tech, Slg. 1998, I-4301, I-4355, in denen der Gerichtshof betonte, die in Frage stehende Verordnung verletze schon deshalb das Gebot der Anlegung eines hohen Schutzniveaus nicht, weil es über die auf internationaler Ebene vereinbarten Maßnahmen hinausgehe. Diese Begründung vermag jedoch kaum zu befriedigen, ist es doch gerade nicht ausgeschlossen, dass auf internationaler Ebene ein eher geringes Schutzniveau angelegt wird. Zudem stellt das Kriterium des „hohen Schutzniveaus" einen gemeinschaftsrechtlichen Begriff dar, so dass er kaum durch einen Verweis auf das Völkerrecht „präzisiert" werden kann.

114 – **Vorbeuge- und Vorsorgeprinzip:**[271] Grundgedanke dieser Prinzipien ist die Erkenntnis, dass Umweltbelastungen prioritär mit präventiven Maßnahmen zu begegnen ist, so dass Umweltschäden schon zu verhindern und nicht erst zu bekämpfen sind. Damit entfaltet dieser Grundsatz Auswirkungen auf das Maß des zulässigen und erforderlichen Schutzniveaus im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme. Erfasst werden dürfte auch – über eine (bloße) Gefahrenabwehr hinaus – eine Risikoverhinderung oder -verminderung.

115 – **Ursprungsprinzip:**[272] Dieser Grundsatz bezieht sich auf die Frage, wo Umweltbelastungen in erster Linie zu bekämpfen sind: Umweltpolitische Maßnahmen haben vorzugsweise dort anzusetzen, wo die entsprechenden Belastungen entstehen, also am Ursprung oder an der Quelle der Umweltbeeinträchtigungen. Insofern weist dieses Prinzip eine „geographische" Komponente auf.

116 – **Verursacherprinzip:**[273] Das Verursacherprinzip – das in besonderem Maß konkretisierungsbedürftig ist – bezieht sich auf die Kostentragung: Derjenige, der Umweltbelastungen (potentiell) verursacht, hat grundsätzlich die Kosten zu ihrer Vermeidung, Verringerung oder Beseitigung zu tragen.

117 – **Querschnittsklausel:**[274] Die sog. Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV wurde durch den Amsterdamer Vertrag neu formuliert, wobei insbesondere die Einbeziehung der Förderung einer Nachhaltigen Entwicklung zu erwähnen ist. Hintergrund der Querschnittsklausel ist die Erkenntnis, dass jede Umweltpolitik solange ineffektiv bleiben muss, wie ihre Belange nicht in Definition und Durchführung anderer Politiken einbezogen werden. Daher postuliert die Querschnittsklausel die Pflicht zur Einbeziehung umweltpolitischer Belange bei Festlegung und Durchführung anderer Unionspolitiken und -maßnahmen.[275] Dies bedeutet – etwas plakativ ausgedrückt –, dass es nunmehr nur noch eine „umweltverträgliche" Verkehrspolitik, Energiepolitik, Agrarpolitik usw. geben darf, dies jedoch unter Beachtung der jedenfalls notwendigen Güterabwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Art. 13 AEUV führt nunmehr auch eine (allerdings abgeschwächte) Querschnittsklausel für den Tierschutz ein, so dass auch der Tierschutz (nunmehr) wohl zu den Zielen der Union zu zählen ist.[276]

118 Insgesamt kennt das Unionsrecht also – im Vergleich zu Art. 20 a – relativ präzise Vorgaben inhaltlicher Art. Allerdings ergeben sich eine Reihe der im Unionsrecht ausdrücklich enthaltenen Grundsätze nach der hier vertretenen Ansicht auch bereits aus der Effektivität der Verwirklichung des Schutzauftrages des Art. 20 a (vgl. Art. 20 a Rdnr. 64).

---

[271] Zu diesem Grundsatz nach wie vor instruktiv *Gertrude Lübbe-Wolff*, IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, NVwZ 1998, 777 ff. S. ansonsten umfassend zum Vorsorgeprinzip im Unionsrecht *Birger Arndt*, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, Tübingen 2009.

[272] Hierzu ausführlich *Martin Burgi*, Das Schutz- und Ursprungsprinzip im europäischen Umweltrecht, NuR 1995, 11 ff.

[273] Zu diesem Grundsatz *Martin Wasmeier*, Umweltabgaben und Europarecht, 1995, S. 80 ff.; *Thorsten Purps*, Umweltpolitik und Verursacherprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1991; *Steinberg*, Ökologischer Verfassungsstaat, S. 126 ff.

[274] Hierzu *Hans-Peter Zils*, Die Wertigkeit des Umweltschutzes in Beziehung zu anderen Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft. Untersuchungen zur Anwendung der Querschnittsklausel Art. 130 r Abs. 2 Satz 2 im Gemeinschaftsrecht, 1994; *Astrid Epiney*, Umweltrechtliche Querschnittsklausel und freier Warenverkehr: die Einbeziehung umweltpolitischer Belange über die Beschränkung der Grundfreiheit, NuR 1995, 497 ff.

[275] So dass wohl auch jede (einzelne) *Maßnahme*, und nicht nur die *Politik* insgesamt, Belange des Umweltschutzes einbeziehen muss. Hierzu *Christian Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3 c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl. 1998, 559, 566.

[276] Vgl. zum Tierschutz im Unionsrecht auch EuGH, Rs. C-189/01 (Jippes), EuZW 2001, 1145, Rdnr. 71 ff., wo der Gerichtshof hervorhebt, der Tierschutz gehöre nicht zu den Zielen des Vertrages, sei aber ein „Interesse" dem der Unionsgesetzgeber Rechnung tragen müsse, wobei unklar bleibt, welche rechtlichen Konsequenzen sich genau aus dieser Unterscheidung ergeben. Vgl. hierzu auch *Epiney*, NVwZ 2002, 1429, 1436 f. Jedenfalls auf der Grundlage des Art. 13 AEUV dürfte der Tierschutz aber mittlerweile durchaus auch ein – ggf. weniger zu gewichtendes – Ziel der Union darstellen.

2. Rechtliche Tragweite und Bedeutung

Die dargestellten Grundsätze des Unionsrechts sind zwingender Natur, so dass ihre Verletzung durch einen bestimmten Rechtsakt der EU zu dessen Nichtigkeit führen kann. Hieran ändert auch ihre relativ geringe inhaltliche Bestimmtheit und der damit einhergehende weite Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers nichts; auch im Falle der Auslegungsbedürftigkeit einer Norm kann ihre rechtliche Verbindlichkeit gegeben sein.[277] Allerdings ist selbst auf der Grundlage des durch den Gerichtshof zugestandenen weiten Spielraums des Unionsgesetzgebers zweifelhaft, ob den Vorgaben der Art. 191 Abs. 1–3 AEUV in den verschiedenen Bereichen tatsächlich entsprochen wird. Denn immerhin impliziert die rechtliche Verbindlichkeit der Vorgaben der Art. 191 AEUV, dass sie nicht über Gebühr – also in unverhältnismäßiger Weise – außer Acht gelassen werden; dies aber dürfte etwa im Bereich der Verkehrspolitik der Fall sein.[278] **119**

Bindungswirkung entfalten die erwähnten Grundsätze in erster Linie für den Unionsgesetzgeber. Allerdings sind sie insoweit auch für die Mitgliedstaaten verbindlich, als diese Unionsrecht anwenden oder umsetzen, entsprechend der Situation bei den Unionsgrundrechten.[279] **120**

E. Schlussbemerkung: auf dem Weg zu einem nachhaltigkeitsfähigen Staat?

Versucht man abschließend eine Bewertung der Leistungsfähigkeit des Art. 20a im Hinblick auf die Entwicklung einer **„nachhaltigkeitsfähigen" Politik,** so stehen zwei, teilweise gegensätzliche Aspekte im Vordergrund: **121**

– Auf der einen Seite weisen die Art. 20a zu entnehmenden Vorgaben eine gewisse Offenheit auf, so dass der insbesondere dem Gesetzgeber eingeräumte **Gestaltungsspielraum** eher weit zu ziehen ist. Hiermit werden auch die Grenzen der Verrechtlichung von Verfassung und Politik durch die Formulierung allgemeiner materieller Vorgaben deutlich. Art. 20a können gerade keine konkreten Lösungen für die anstehenden Probleme entnommen werden. **122**
– Auf der anderen Seite konnten immerhin einige Aspekte **konkretisiert** werden, so dass gerade der Auftrag des Gesetzgebers etwas an Konturen gewinnt. An diesem liegt es, die Vorgaben umfassend zu verwirklichen und die hierfür notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen zu ergreifen. Die tatsächliche Effektivität dieser Vorgaben wird dann noch maßgeblich von dem angelegten richterlichen Kontrollmaßstab abhängen. Hier dürften die entwickelten Ansatzpunkte der Bindung gerade des Gesetzgebers dafür sprechen, die richterliche Prüfung nicht darauf zu beschränken, ob die ergriffenen Maßnahmen völlig unzulänglich oder gänzlich ungeeignet sind, sondern – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des BVerfG **123**

---

[277] So auch die Rechtsprechung, vgl. EuGH, Rs. C-284/95, Rs. C-341/95, Urteile vom 14. 7. 1998, Safety Hi-Tech, Slg. 1998, I-4301, I-4355. Der EuGH fasste den Gestaltungsspielraum des Gemeinschaftsgesetzgebers aber denkbar weit.

[278] Ausführlich hierzu *Astrid Epiney/Reto Gruber,* Verkehrspolitik und Umweltschutz in der Europäischen Union, 1997. S. auch *Astrid Epiney/Reto Gruber,* Verkehrsrecht in der EU, 2001, S. 60 ff., 364 ff.

[279] Ausführlich zur Maßstabswirkung der Umweltprinzipien der Union *Astrid Epiney,* Zur Bindungswirkung der gemeinschaftsrechtlichen „Umweltprinzipien" für die Mitgliedstaaten, in: FS Manfred Zuleeg, Baden-Baden 2005, S. 633 ff.

zu § 218 StGB[280] – nach der vertretbaren Erfüllung des so konkretisierten Schutzauftrages zu fragen.[281]

124 Selbst wenn die Steuerungswirkung des Art. 20a eher optimistisch eingeschätzt wird, führt die nähere Betrachtung der rechtlichen Tragweite dieser Bestimmung doch zwingend zu dem Schluss, dass Art. 20a allein keine ökologische und nachhaltigkeitsorientierte Ausgestaltung des Rechts zu gewährleisten vermag. Die Möglichkeit einer „ökologischen Ausgestaltung" der Rechtsordnung stand dem Gesetzgeber auch schon vor Inkrafttreten des Art. 20a zur Verfügung, und mit seinem Inkrafttreten ist zwar ein neuer Akzent gesetzt worden, was jedoch nichts an der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der durch Art. 20a erfassten Belange im Verhältnis zu den übrigen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen und Zielsetzungen zu ändern vermag. Allerdings dürfte die Aufwertung der Belange des Umweltschutzes durch ihre verfassungsrechtliche Verankerung eine gewisse, allerdings schwer zu messende Rolle spielen.

125 Vor diesem Hintergrund dürften die größten effektiven Wirkungen des Art. 20a im Bereich von **Vollziehung** und **Rechtsprechung** liegen: Hier impliziert die Wertentscheidung des Art. 20a die Pflicht ihrer Einbeziehung bei Auslegung und Anwendung des gesamten Rechts, was auch gerichtlich nachprüfbar ist. Insoweit vermag Art. 20a durchaus Entscheidungshilfen für die Lösung konkreter Konflikte zu geben,[282] so dass es jedenfalls nicht gerechtfertigt erscheint, dieser Bestimmung lediglich symbolischen Charakter zuerkennen zu wollen.[283]

126 Die genauen praktischen Wirkungen des Art. 20a – sowohl für Rechtsetzung als auch für Vollzug und Rechtsprechung – hängen aber natürlich auch von der Handhabe dieser Bestimmung insbesondere auch durch die Gerichte ab; auf der Grundlage des hier vertretenen Ansatzes, der versucht, ausgehend von der Effektivität und dem Sinn und Zweck des Art. 20a seinen Aussagegehalt zu konkretisieren, dürften langfristig durchaus Impulse für die weitere Rechtsentwicklung ausgehen.

127 Insgesamt stellt Art. 20a damit einen notwendigen und wichtigen Schritt auf dem Weg zur Ökologisierung der Verfassungsordnung und zur Sicherstellung der „Nachhaltigkeitstauglichkeit" der Rechtsordnung dar; der „Umweltstaat" ist damit immerhin insoweit Wirklichkeit geworden, als der Staat mit Art. 20a nunmehr sein Handeln auch an dessen Rückwirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen messen muss.[284] Zu betonen bleibt aber, dass weitere Maßnahmen – auch auf verfassungsrechtlicher Ebene – notwendig sind, soll tatsächlich gewährleistet werden, dass die Rechtsordnung nachhaltigkeitsfähig ausgestaltet wird und die ökologischen Belange auch in langfristiger Perspektive genügend geschützt werden. Der Handlungsbedarf dürfte dabei aber weniger in der Formulierung allgemeiner (verfassungsrechtlich verankerter) Vorgaben für die materielle Ausgestaltung des Rechts denn in institutionellen Reformen zu sehen sein, geht es doch in erster Linie um die Frage, wie tatsächlich sichergestellt werden kann, dass der Gesetzgeber die notwendigen Entscheidungen trifft. Die heutige Ausgestaltung der demokratischen Entscheidungsverfahren dürfte in dieser Hinsicht reformbedürftig sein (s. schon oben, Art. 20a Rdnr. 86), sehen sie doch keine institutionalisierte Einbeziehung der Interessen künftiger Generationen vor, sondern sind letztlich von den Wahl- und Regierungsperioden konditioniert. Insofern stellt sich also mit aller Dringlichkeit die Frage nach einer **„nachhaltigkeitsfähigen Demokratie"** bzw. einem **„ökologischen Verfassungsstaat";**[285] diese aber ist mit der Einführung des Art. 20a noch nicht beantwortet.

---

[280] BVerfGE 88, 203, 262 f.

[281] S. ähnlich auch *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1988; *Köck*, AöR 1996, 1, 20 f.; *Kadelbach*, KritV 1997, 263, 274 f.

[282] Zu zurückhaltend daher *Schink*, DÖV 1997, 221, 222.

[283] So *Isensee*, NJW 1993, 2583, 2585.

[284] Vgl. auch die insgesamt positive Einschätzung bei *Kloepfer*, DVBl. 1996, 73, 79 f.

[285] So der Titel einer diesbezüglichen grundlegenden Untersuchung von *Steinberg*.

Literaturauswahl

Allgemeine Bibliographie und deutsches Recht (Umweltschutz):

Ivo Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, Tübingen 2005; *Peter Badura,* Thesen zur Verfassungsreform in Deutschland, FS Konrad Redeker, München 1993, 111 ff.; *ders.,* Langzeitrisiko und Verfassung, UTR 43 (1998), 43 ff.; *Guy Beaucamp,* Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, Tübingen 2002; *Ulrich Becker,* Die Berücksichtigung des Staatsziels Umweltschutz beim Gesetzesvollzug – zum Erlass abfallvermeidender Maßnahmen durch die Verwaltung –, DVBl. 1995, 713 ff.; *Ernst Benda,* Verfassungsrechtliche Aspekte des Umweltschutzes, UPR 1982, 241 ff.; *W. Berg,* Über den Umweltstaat, in: FS Klaus Stern, 1997, S. 421 ff.; *Uwe Berlit,* Die Reform des Grundgesetzes nach der staatlichen Einigung Deutschlands, JöR 44 (1996), 17 ff.; *Norbert Bernsdorff,* Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz (Art. 20 a GG), NuR 1997, 328 ff.; *Erik Christoph Olaf Birkedal,* Die Implementation des Staatsziels Umweltschutz (Art. 20 a GG) in das Bauplanungsrecht und seine Auswirkungen auf das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot, 2001; *Daniela Blasberg,* Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Das Verhältnis von Art. 14 Abs. 1 und 2 GG zu Art. 20a GG, Berlin u.a. 2008; *Bettina Bock, Umweltschutz* im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, 1990; *Klaus Bosselmann,* Wendezeit im Umweltrecht. Von der Verrechtlichung der Ökologie zur Ökologisierung des Rechts, KJ 18 (1985), 345 ff.; *ders.,* Eigene Rechte für die Natur? Ansätze einer ökologischen Rechtsauffassung, KJ 19 (1986), 1 ff.; *ders., Ökologische Grundrechte.* Zum Verhältnis zwischen individueller Freiheit und Natur, 1998; *Winfried Brohm,* Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in der Verfassung. Zu gegenwärtig diskutierten Änderungen des Grundgesetzes, JZ 1994, 213 ff.; *Tobias Brönneke,* Vom Nutzen einer einklagbaren Umweltverfassungsnorm, ZUR 1993, 153 ff.; *ders.:* Umweltverfassungsrecht: Der Schutz des natürlichen Lebensgrundlagen im Grundgesetz sowie in den Landesverfassungen Brandenburgs, Niedersachsens und Sachsens, 1999; *Daniela von Bubnoff,* Der Schutz der künftigen Generationen im deutschen Umweltrecht: Leitbilder, Grundsätze und Instrumente eines dauerhaften Umweltschutzes, Berlin 2001; *Christian Calliess,* Rechtsstaat und Umweltstaat, Tübingen 2001; *Johannes Caspar,* Klimaschutz und Verfassungsrecht, in: Hans-Joachim Koch/Johannes Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, S. 367 ff.; *Wolfgang van den Daele,* Natur und Verfassung: zum Versuch, dem Umweltschutz mit einer Staatszielbestimmung auf die Sprünge zu helfen, in: Jürgen Gebhardt/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Demokratie, Verfassung und Nation, 1994; *Lothar Determann,* Bundesverfassungsgericht zur staatlichen Pflicht zum Schutz der Gesundheit vor elektromagnetischen Feldern, NJW 1997, 2501 ff.; *Felix Ekardt,* Das Prinzip Nachhaltigkeit. Generationengerechtigkeit und globale Gerechtigkeit, München 2005; *Udo Di Fabio,* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994; *Felix Ekhardt,* Praktische Probleme des Art. 20 a GG in Verwaltung, Rechtsprechung und Gesetzgebung, SächsVBl. 1998, 49 ff.; *Walter Frenz,* Nachhaltige Entwicklung nach dem Grundgesetz, UTR 1999, S. 37 ff.; *Wilfried Erbguth/Bodo Wiegand,* Umweltschutz im Landesverfassungsrecht – dargestellt am Beispiel der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern –, DVBl. 1994, 1325 ff.; *Götz Frank,* Vom Umweltschutz zum Mitweltrecht – Schritte zur Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen im Recht –, DVBl. 1989, 693 ff.; *Martin Führ,* Ökologische Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension – vom Grundrechtsindividualismus zur Verantwortungsgemeinschaft zwischen Bürger und Staat?, NuR 1998, 6 ff., *Carl Friedrich Gethmann/Michael Kloepfer/Nutzinger, Hans G., Langzeitverantwortung* im Umweltstaat, 1993; *Carl Friedrich Gethmann/Michael Kloepfer (Hrsg.),* Handeln unter Risiko im Umweltstaat, 1993; *Thomas Groß,* Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20a GG?, ZUR 2009, 364 ff.; *Ekkehard Habel,* Menschenwürde und natürliche Lebensgrundlagen, NuR 1995, 165 ff.; *Günter Hager,* Naturverständnis und Umweltrecht, JZ 1998, 223 ff.; *Martina Hahn,* Das Staatsziel Umweltschutz – Art. 20 a Grundgesetz. Ausgleich von Defiziten oder umweltpolitische Phrase?, zugleich ein Beitrag zur Bedeutung der Grundrechte, insbesondere der grundrechtlichen Schutzpflichten für die Umweltschutzverpflichtung des Staates, 1996; *Doris Hattenberger,* Der *Umweltschutz* als Staatsaufgabe, 1993; *Kersten Heinz,* Eigenrechte der Natur. Lichtblick oder Irrlicht für einen verstärkten rechtlichen Schutz der Natur?, Der Staat 29 (1990), 415 ff.; *Karl Eckhart Heinz,* Staatsziel Umweltschutz in rechtstheoretischer und verfassungstheoretischer Sicht, NuR 1994, 1 ff.; *Hans-Günter Henneke,* Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20 a GG. Inhalt und Wirkungen einer ausbalancierten Staatszielbestimmung, NuR 1995, 325 ff.; *Georg Hermes,* Das *Grundrecht auf Schutz von Leben* und Gesundheit. Schutzpflicht und Schutzanspruch aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, 1987; *Wolfgang Hoffmann-Riem,* Vom Staatsziel Umweltschutz zum Gesellschaftsziel Umweltschutz, Verw 1995, 425 ff.; *Hasso Hofmann,* Natur und Naturschutz im Spiegel des Verfassungsrechts, JZ 1988, 265 ff.; *ders.,* Die Aufgaben des modernen Staates und der Umweltschutz, in: Michael Kloepfer (Hrsg.), Der Umweltstaat, 1989, S. 1 ff.; *ders.,* „Umweltstaat", BVerfG 50 Jahre – FS II, S. 873 ff.; *Hans Huber,* Umwelt und Umweltschutz als Rechtsbegriffe, in: FS Hans Klecatsky, Band 1, 1980, S. 353 ff.; *Josef Isensee,* Mit blauem Auge davongekommen – das Grundgesetz, NJW 1993, 2583 ff.; *Friedrich-Adolf Jahn,* Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes, DVBl. 1994, 177 ff.; *Stefan Kadelbach,* Verfassungsrechtliche Grenzen für Deregulierungen des Ordnungsverwaltungsrechts, KritV 1997, 263 ff.; *Wolfgang Kahl,* Staatsziel Umweltschutz und die Vereinigung Deutschlands,

ZRP 1991, 9 ff.; *Wolfgang Kahl* (Hsrg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008; *Hans H. Klein,* Ein Grundrecht auf saubere Umwelt?, in: FS Werner Weber, 1974, S. 643 ff.; *ders.,* Staatsziele im Verfassungsgesetz – Empfiehlt es sich, ein Staatsziel Umweltschutz in das Grundgesetz aufzunehmen?, DVBl. 1991, 729 ff.; *Michael Kloepfer,* Zum *Grundrecht auf Umweltschutz,* 1978; *ders.,* Umweltschutz und Verfassungsrecht. Zum Umweltschutz als Staatspflicht, DVBl. 1988, 305 ff.; *ders.,* Interdisziplinäre Aspekte des Umweltstaates, DVBl. 1994, 12 ff.; *ders.:* Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20 a GG, DVBl. 1996, 73 ff.; *ders.: Verfassungsänderung* statt Verfassungsreform. Zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, 2. unveränderte Auflage, 1996; *ders.: Umweltrecht,* 3. Aufl., 2004; *Wolfgang Köck,* Risikovorsorge als Staatsaufgabe, AöR 121 (1996), 1 ff.; *Michael Kotulla,* Verfassungsrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Einführung eines Umweltgrundrechts in das Grundgesetz, KJ 2000, S. 22 ff.; *Heinz Günter Kuhlmann,* Der Mitweltschutz im gesamtdeutschen Grundgesetz, NuR 1995, 1 ff.; *Jörg Lücke,* Das Grundrecht des einzelnen gegenüber dem Staat auf Umweltschutz, DÖV 1976, 289 ff.; *Stefan Lühle, Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs* zur Verminderung der Luftbelastung. Das deutsche Immissionsschutzrecht in seinem verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Rahmen, 1998; *Detlef Merten,* Über Staatsziele, DÖV 1993, 368 ff.; *Klaus G. Meyer Teschendorf,* Verfassungsmäßiger Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, ZRP 1994, 73 ff.; *Jens Meyer-Ladewig,* Das Umweltrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2007, 25 ff.; *Lutz H. Michel,* Umweltschutz als Staatsziel? Zur Problematik der Aufnahme einer Umweltstaatszielbestimmung in das GG, NuR 1988, 272 ff.; *Lutz H. Michel, Staatszwecke,* Staatsziele und Grundrechtsinterpretation unter besonderer Berücksichtigung der Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz, 1986; *Nicolai Müller-Bromley, Staatszielbestimmung Umweltschutz* im Grundgesetz? Rechtsfragen der Staatszielbestimmung als Regelungsform der Staatsaufgabe Umweltschutz, 1990; *Dietrich Murswiek,* Umweltschutz – Staatszielbestimmung oder Grundsatznorm?, ZRP 1988, 14 ff.; *ders.,* Privater Nutzen und Allgemeinwohl im Umweltrecht, DVBl. 1994, 79 ff.; *ders., Umweltschutz als Staatszweck.* Die ökologischen Legitimitätsgrundlagen des Staates, 1995; *ders., Staatsziel Umweltschutz* (Art. 20 a GG), in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 19. wissenschaftlichen Fachtagung, Berlin 1996, S. 40 ff.; *ders.:* Staatsziel Umweltschutz (Art. 20 a GG), NVwZ 1996, 222 ff.; *ders.,* Umweltrecht und Grundgesetz, Verw 2000, S. 241 ff.; *Fritz Ossenbühl,* Verkehr, Ökonomie und Ökologie im verfassungsrechtlichen Spannungsfeld, NuR 1996, 53 ff.; *Heinz-Joachim Peters,* Praktische Auswirkungen eines im Grundgesetz verankteren Staatsziels Umweltschutz, NuR 1987, 293 ff.; *Heinz-Joachim Peters,* Art. 20 a GG – Die neue Staatszielbestimmung des Grundgesetzes, NVwZ 1995, 555 ff.; *Volkert, Petersen,* Staatsziel Umweltschutz – Chance oder Leerformel? Art. 20 a in der Rechtspraxis, UTR 2001, S. 59 ff.; *Dietrich Rauschning,* Staatsaufgabe Umweltschutz, VVDStRL 38 (1986), 167 ff.; *ders.,* Aufnahme einer Staatszielbestimmung über Umweltschutz in das Grundgesetz?, DÖV 1986, 489 ff.; *Ekard Rehbinder,* Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, NVwZ 2002, S. 657 ff.; *Georg Ress,* Staatszwecke im Verfassungsstaat nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDStRL 1990, 56 ff.; *Rüdiger Robert, Umweltschutz* und Grundgesetz. Zum Meinungsstreit der politischen Parteien über die notwendige Verfassungsänderung, 1993; *Andreas Ruff,* Staatszielbestimmung „Umweltschutz". Artikel 20a Grundgesetz. Entstehung, Inhalt und Probleme von Art. 20a GG, Berlin 2001; *Hans Heinrich Rupp,* Ergänzung des Grundgesetzes um eine Vorschrift über den Umweltschutz?, DVBl. 1985, 990 ff.; *Christian Sailer,* Subjektives Recht und Umweltschutz, DVBl. 1976, 521 ff.; *Peter Saladin,* Verantwortung als Staatsprinzip, 1984; *Peter Saladin/Christoph Zenger,* Rechte künftiger Generationen, 1988; *Rüdiger Sannwald,* Die Reform des Grundgesetzes, NJW 1994, 3313 ff.; *Oliver Sauer,* Karriere einer Staatszielbestimmung: Art. 20a im Kfz-Steuerrecht, BayVBl. 2007, 394 ff.; *Ulrich Scheuner,* Staatszielbestimmungen, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 325 ff.; *Alexander Schink,* Umweltschutz als Staatsziel, DÖV 1997, 221 ff.; *Reiner Schmidt,* Umweltschutz als Verfassungsgebot, in: Lorenz Schulz (Hrsg.), Ökologie und Recht, 1991, S. 91 ff.; *ders.,* Der Staat der Umweltvorsorge, DÖV 1994, 749 ff.; *Karl-Peter Sommermann,* Staatsziel „Umweltschutz" mit Gesetzesvorbehalt?, DVBl. 1991, 34 ff.; *ders.,* Die Diskussion über die Normierung von Staatszielen, Der Staat 1993, 430 ff.; *ders., Staatsziele* und Staatszielbestimmungen, 1997; *Bernd Söhnlein,* Landnutzung im Umweltstaat des Grundgesetzes, Stuttgart 1999; *Bernd Söhnlein,* Klagebefugnis aus dem allgemeinen Willkürverbot bei einem Verstoß gegen die Staatszielbestimmung Umweltschutz, NuR 2008, 251 ff.; *Heinhard Steiger,* Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: Arbeitskreis für Umweltrecht (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2. Aufl. 1997, Abschnitt 02, S. 1 ff.; *Christine Steinbeiß-Winkelmann,* Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, DVBl. 1998, 809 ff.; *Rudolf Steinberg,* Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung, NJW 1996, 1985 ff.; *ders.,* Der ökologische Verfassungsstaat, 1998; *Dieter Sterzel,* Ökologie, Recht und Verfassung, KJ 1992, 19 ff.; *Rofl Stober,* Umweltschutzprinzip und Umweltgrundrecht, JZ 1988, 426 ff.; *Christopher D. Stone,* Should Trees have Standing? Towards Legal Rights for Natural Objects, Southern California Law Review 45 (1972), 450 ff.; *Christopher D. Stone,* Umwelt vor Gericht. Die Eigenrechte der Natur, 1987; *Peter-Christian Storm,* Entwicklungsschwerpunkte des Umweltrechts, UTR 1997, 7 ff.; *Tzung-Jen Tsai,* Die verfassungsrechtliche *Umweltschutzpflicht* des Staates. Zugleich ein Beitrag zur Umweltschutzklausel des Art. 20 a GG, 1996; *Arnd Uhle,* Das Staatsziel „Umweltschutz" im System der grundgesetzlichen Ordnung – zu dem von der Verfassungskommission empfohlenen neuen Art. 20 a GG –, DÖV 1993, 947 ff.; *ders.,* Das Staatsziel „Umweltschutz" und das Sozialstaatsprinzip im

verfassungsrechtlichen Vergleich, JuS 1996, 96 ff.; *ders.*, Das Staatsziel „Umweltschutz“ und des Bundesverwaltungsgericht, UPR 1996, 55 ff.; *Peter Unruh/Jochen Strohmeyer*, Die Pflicht zum Erlass einer Rechtsverordnung – am Beispiel des Umweltrechts, NuR 1998, 225 ff.; *Wolfgang Graf Vitzthum*, Staatszielbestimmungen und Grundgesetzreform, in: GS Eberhard Grabitz, München 1995, S. 819 ff.; *Kay Waechter*, Umweltschutz als Staatsziel, NuR 1996, 321 ff.; *ders.*, Natur und künstliche Welt, in: FS Pieper, 1998, S. 607 ff.; *Rainer Wahl*, Staatsaufgabe Prävention und Vorsorge, 1994; *Rainer Wahl*, Grundrechte und Staatszielbestimmungen im Bundesstaat, AöR 112 (1987), 26 ff.; *Simone Westphal*, Art. 20 a GG – Staatsziel „Umweltschutz“, JuS 2000, 339 ff.; *Gerd Winter*, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung. Zugleich ein Beitrag zu einer Grundpflicht ökologischer Verhältnismäßigkeit, 1998; *Rainer Wolf*, Gehalt und Perspektiven des Art. 20 a GG, KritV 1997, 280 ff.; *Hans H. Zacher*, Erhaltung und Verteilung der natürlichen Gemeinschaftsgüter. Eine elementare Aufgabe des Rechts, in: Peter Badura/Rupert Scholz (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens, FS Peter Lerche, 1993, S. 107 ff.

129

Tierschutz (Deutsches Rech)

Susanne Braun, Tierschutz in der Verfassung – und was nun? Die Bedeutung des neuen Art. 20a GG, DÖV 2003, 488 ff.; *Johannes Caspar*, Zur Einführung einer Staatszielbestimmung „Tierschutz“ ins Grundgesetz, ZUR 1998, 177 ff.; *Johannes Caspar*, Tierschutz im Recht der modernen Industriegesellschaft, Baden-Baden 1999; *Johannes Caspar/Martin Geissen*, Das neue Staatsziel „Tierschutz“ in Art. 20a GG, NVwZ 2002, 913 ff.; *Johannes Caspar/Michael W. Schröter*, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20 a GG, Bonn 2003; *Markus Faber*, Der grundgesetzliche Tierschutzauftrag des Art. 20 a GG, UPR 2002, S. 378 ff.; *Rico Faller*, Staatsziel „Tierschutz“, Berlin 2005; *J. Glock*, Das deutsche Tierschutzrecht und das Staatsziel „Tierschutz“ im Lichte des Völkerrechts und des Europarechts, 2004; *Martin Fielenbach*, Die Notwendigkeit der Aufnahme des Tierschutzes in das Grundgesetz, 2005; *Ursula M. Händel*, Chancen und Risiken einer Novellierung des Tierschutzgesetzes: der Tierschutz muss im Grundgesetz verankert werden, ZRP 1996, 137 ff.; *Clemens Christoph Hillmer*, Staatszielbestimmung „Tierschutz“ im Grundgesetz, insbesondere auf die Forschungsfreiheit, Frankfurt u.a. 2000; *Stephan Hobe*, Tierversuche zwischen Tierschutz und Forschungsfreiheit, WissR 31 (1998), 309 ff.; *Michael Kloepfer/Matthias Rossi*, Tierschutz in das Grundgesetz?, JZ 1998, 369 ff.; *Hans-Georg Kluge*, Staatsziel Tierschutz, ZRP 2004, 10 ff.; *Eva Inés Obergfell*, Ethischer Tierschutz mit Verfassungsrang, NJW 2002, 2296 ff.; *Holger Schelling*, Tierversuche und medizinische Forschungsfreiheit. Zur Notwendigkeit einer Staatszielbestimmung zum Tierschutz, NuR 2000, S. 188 ff.; *T.M. Spranger*, Auswirkungen einer Staatszielbestimmung „Tierschutz“ auf die Forschungs- und Wissenschaftsfreiheit, ZRP 2000, 285 ff.; *Ulrich Stelkens*, Erweitert das neue Staatsziel „Tierschutz“ die behördliche Prüfdichte bei der Genehmigung von Tierversuchen?, NuR 2003, 401 ff.; *Felix Thiele* (Hrsg.), Tierschutz als Staatsziel?, 2001.

130

Völkerrecht und Europarecht:

Ulrich Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000; *ders.*, „Prinzipien“ im Umweltvölkerrecht – ein pathologisches Phänomen?, FS Helmut Steinberger, 2002, 31 ff.; *Ulrich Beyerlin/Thilo Marauhn*, *Rechtsetzung* und Rechtsdurchsetzung im Umweltvölkerrecht nach der Rio-Konferenz 1992, 1997; *Daniel Bodansky/Jutta Brunnée/Ellen Hey* (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford 2007; *Michael Bothe/Peter H. Sand* (Hrsg.), La politique de l'environnement, 2003; *Patricia Birnie/Alan Boyle Catherine Redgewood*, International Law and the environment, 3. Aufl., Oxford 2009; *Edith Brown Weiss*, International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order, Georgetown Law Journal 81 (1992–93), 675 ff.; *Astrid Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl., Köln u.a. 2005; *dies.*, Zum Konzept der Nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union, in: Astrid Epiney/Martin Scheyli (Hrsg.), Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung – völker- und europarechtliche Aspekte, 1999, S. 45 ff.; *Astrid Epiney/Martin Scheyli*, *Strukturprinzipien* des Umweltvölkerrechts, 1998; *Astrid Epiney/Martin Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 2000; *Volker Hauff* (Hrsg.), „Unsere Gemeinsame Zukunft“, 1987; *Harald Hohmann*, *Präventive Rechtspflichten* und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts, 1992; *Stanley P. Johnson*, The *Earth Summit*, The United Nations Conference on Environment and Development, Introduction and Commentary, 1993; *Wolfgang Kahl*, *Umweltprinzip* und Gemeinschaftsrecht, 1993; *Jörg Lücke*, Universales Verfassungsrecht, Völkerrecht und Schutz der Umwelt, ArchVR 35 (1997), 1 ff.; *Chris K. Mensah*, The Role of the Developing Countries, in: Luigi Campiglio/Laura Pineschi/Domenico Siniscalco/Tullio Treves (Hrsg.): The Environment After Rio. International Law and Economics, 1994, S. 33 ff.; *Fred L. Morrison/Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), International, Regional and National Environmental Law, 2000; *Ileana Porras*, The Rio Declaration: A New Basis for International Cooperation, in: Philippe Sands (Hrsg.): Greening International Law,

1993, S. 20 ff.; *Nicolas de Sadeleer*, Environmental Principles, 2002; *Philippe Sands*, Principles of International Environmental Law, 2. Aufl., 2003.