

Recht der Nachhaltigen Entwicklung

herausgegeben von

Wolfgang Kahl

41



Umwelt- und Nachhaltigkeitsprinzip im integrierten Verfassungsstaat

Wissenschaftliches Symposium
aus Anlass des 60. Geburtstages
von Wolfgang Kahl

23./24. Mai 2025

Herausgegeben von
Torben Ellerbrok, Klaus Ferdinand Gärditz,
Andreas Glaser, Patrick Hilbert,
Jan Henrik Klement, Jacqueline Lorenzen

Mohr Siebeck

Die Gesellschaft der Freunde Universität Heidelberg e.V. hat die Durchführung des Symposiums gefördert.

Gedruckt mit Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung für Wissenschaftsförderung.

Diese Publikation ist an der Universität Bonn entstanden und wurde durch den Open-Access-Publikationsfonds der Universität Bonn finanziert.

ISBN 978-3-16-200101-6 / eISBN 978-3-16-200102-3

DOI 10.1628/ 978-3-16-200102-3

ISSN 1862-0426 / eISSN 2569-4227 (Recht der Nachhaltigen Entwicklung)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

© Ellerbrot u.a. (Hg.); Beiträge: jeweiliger Autor/jeweilige Autorin.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Keine Bearbeitung 4.0 International“ (CC BY-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Inhaltsverzeichnis

Torben Ellerbrok

Die Entwicklung des Umwelt- und Nachhaltigkeitsprinzips im deutschen und europäischen Verfassungsrecht 1

Andreas Glaser

Der Beitrag der Rechtsvergleichung zur Entwicklung des Umweltrechts 35

Paul Hütther

Diskussionsbericht. 55

Wolfgang Durner

Die internationalrechtliche Präformation des Umweltrechts 59

Ann-Katrin Kaufhold

Finanzierung von Klima- und Biodiversitätsschutz 79

Paul Hütther

Diskussionsbericht. 93

Andreas Voßkuhle

Umweltschutz als interdisziplinäres Projekt. 99

Klaus Ferdinand Gärditz

Umweltrechtswissenschaft und Geschichtswissenschaft 115

Paul Hütther

Diskussionsbericht. 145

Jan Henrik Klement

Umweltschutz durch Grundrechte. Von der liberalen zur kommunitaristischen Grundrechtstheorie 151

Patrick Hilbert

Nachhaltigkeit als Grundpflicht? Oder: Zur Notwendigkeit einer Neujustierung des Grundrechtsdenkens 179

Paul Hütther

Diskussionsbericht 213

Laura Münkler

Partizipation – Akzeptanz – Nachhaltigkeit – Nachhaltigkeit. Mechanismen
einer demokratie- und rechtskompatiblen Systemtransformation 217

Jacqueline Lorenzen

Nachhaltigkeit – Regierung – Gesetzgebung 247

Anna-Lena Siehr

Diskussionsbericht. 271

Markus Ludwigs

Nachhaltigkeit durch effektiven Rechtsschutz. 277

Jens Kersten

Der Entwicklungspfad der ökologischen Frage. Nachhaltigkeitsprinzip
und Abwägungsgebot 305

Anna-Lena Siehr

Diskussionsbericht. 321

Wolfgang Kahl

Nachhaltige Transformation als Herausforderung an die Rechtswissenschaft.
Zwischenbilanz und Forschungsperspektiven 327

Autorinnen und Autoren 371

Die Entwicklung des Umwelt- und Nachhaltigkeitsprinzips im deutschen und europäischen Verfassungsrecht

Torben Ellerbrok

I. Umwelt- und Nachhaltigkeitsprinzip im deutschen Verfassungsrecht?

Eine verfassungsrechtsgeschichtliche Betrachtung nimmt nur ausschnittshaft auf, was in der Referenzrechtsordnung für verfassungsg geeignet und -würdig angesehen wird. Sie blendet insoweit aus, dass auch ein Wandel gesellschaftlicher Wahrnehmung und Einstellungen, bürgerschaftliches und parteipolitisches Engagement sowie einfache Gesetzgebung spezifischen Zielen im Verfassungsstaat zur Durchsetzung verhelfen können. Gerade für Belange der Umwelt und Nachhaltigkeit war dies in der bundesrepublikanischen Geschichte zu beobachten. Die Selbstverständlichkeit von Mülltrennung und Energiesparlampen, die Gründung und die breite Aufmerksamkeit für Nicht-regierungsorganisationen (BUND, Fridays for Future etc.), die Etablierung der Partei „Die Grünen“ (bis hin zur Regierungsverantwortung in Bund und Ländern) und die umfassende Gesetzgebung vom Bundes-Immissionsschutzgesetz (1974) bis hin zum Bundes-Klimaanpassungsgesetz (2023) illustrieren dies.

Dies bedacht gibt es für den Befund einer „ökologischen Unterbilanz des Grundgesetzes“¹ – nicht nur früher,² sondern bis heute³ – gute Gründe: Die Wörter „Umwelt“ und „Nachhaltigkeit“ kommen im Grundgesetz nicht vor, allein „Klimaneutralität“ findet durch eine politische Zufälligkeit neuerdings am Rande Erwähnung (Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG). Es besteht kein einheitli-

¹ J. Kersten, Das ökologische Grundgesetz, 2022, S. 35.

² Vgl. schon D. Rauschnig, Staatsaufgabe Umweltschutz, VVDStRL 38 (1980), S. 167 (186): „Das Durchmustern des Grundgesetzes auf eine Willensbildung des Staates auf höchster Ebene zur Übernahme der Umweltschutzaufgaben hin erbringt ein bescheidenes Ergebnis.“

³ Vgl. auch I. Appel, Eigenwert der Verfassung im Umweltrecht, in: T. Vesting/S. Koriath (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 2011, S. 289 (291): „sehr geringe Aussagekraft“; W. Kahl/K. F. Gärditz, Umweltrecht, 14. Aufl. 2025, § 3 Rn. 37: „begrenzte Steuerungskraft“; A. Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, S. 1 (8).

cher Kompetenztitel für den Umweltschutz.⁴ Die Verfassungsrechtsprechung hat sich zwar zuletzt zu einer „intertemporalen Freiheitssicherung“ bekannt,⁵ in ihrer 75-jährigen Geschichte aber weder ein übergreifendes Umwelt- und/oder Nachhaltigkeitsprinzip anerkannt noch überhaupt das Verfassungsrecht für den Um- und Nachweltschutz sonderlich in Stellung gebracht.

Das bedeutet nicht, dass Umwelt und Grundgesetz beziehungslos nebeneinander stehen. Mit dem „Umweltverfassungsrecht“ beginnen Hand-⁶ und Lehrbücher⁷, das Umwelt- und Nachhaltigkeitsrecht ist schon durch Grundrechte und Kompetenzordnung verfassungsgeprägt. Im Konkreten bleibt die Direktionskraft des Verfassungsrechts für eine umwelt- und nachhaltigkeitsverpflichtete Rechtssetzung und -anwendung aber in aller Regel gering.⁸ Auch im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts lässt sich – trotz des Staatsziels des Art. 20a GG – nicht vollen Herzens von einem übergreifenden Umwelt(staats)prinzip⁹, erst recht nicht von einem Nachhaltigkeitsprinzip des deutschen Verfassungsrechts sprechen. Der verfassungsrechtlich fundierte „Umweltstaat“¹⁰ oder gar „Nachhaltigkeitsstaat“¹¹ ist kein Allgemeingut. Vielmehr wohnt diesen Zuschreibungen bis heute ein progressives Moment inne, sie sind Ausdruck einer bestimmten Geisteshaltung.

Für diesen Befund lassen sich in einer historischen Betrachtung – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – unterschiedliche Ursachen benennen (II.): eine zögerliche Verfassungsgesetzgebung (1.), eine zurückhaltende Verfassungsrechtsprechung (2.), befördert durch eine skeptische Verfassungsrechtswissenschaft (3.). Dass in der Europäischen Union Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung prominenter im Primärrecht verankert sind, bietet Anlass, einen Blick auf die dortige Rechtsentwicklung zu werfen (III.). Abschließend werden Perspektiven aufgezeigt (IV.).

⁴ Näher A.-M. Kane, Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Umweltschutz, 2013, S. 67 ff.

⁵ BVerfGE 157, 30 Rn. 183.

⁶ Vgl. nur I. Appel, Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: H.-J. Koch/E. Hofmann/M. Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 2; S. Heselhaus, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes, in: E. Rehbinde/A. Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 6. Aufl. 2026, Kap. 1.

⁷ Vgl. nur Kabl/Gärditz (Fn. 3), § 3; M. Kloepfer/W. Durner, Umweltschutzrecht, 4. Aufl. 2026, § 2; S. Schlacke, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 4.

⁸ Auch Appel (Fn. 3), S. 289, 300 f.

⁹ Dafür z.B. C. Calliess, Umweltpolitik im Grundgesetz, JuS 2023, S. 1 (1); H. Hofmann, „Umweltstaat“: Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen und Schutz vor den Gefahren und Risiken von Wissenschaft und Technik in staatlicher Verantwortung, in: Festschr. 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, 2001, S. 873 (875).

¹⁰ Begriffsprägend M. Kloepfer, Auf dem Weg zum Umweltstaat?, in: ders. (Hrsg.), Umweltstaat, 1989, S. 39 (43 f.).

¹¹ Vgl. W. Kabl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 4.

II. Nachzeichnung verfassungsrechtlicher Zurückhaltung

1. Verfassungs(gesetz)gebung: Bedenken gegenüber unsicheren Konsequenzen

a) Keine historische Kontinuität

Ein erster Grund für die vergleichsweise geringe Verfassungsprägung liegt darin, dass Umwelt und Nachhaltigkeit verfassungshistorisch eine „Leerstelle“ sind. Zwar wird mit der Erinnerung etwa an die Regelungen zum Schutz der Gewässergüte in mittelalterlichen Städten¹² oder zum Holzschlag von *Hans Carl von Carlowitz* in der *Sylvicultura oeconomica*¹³ vielfach bezweckt, eine Historizität und damit auch Rationalität von Umweltschutz und Nachhaltigkeit zu begründen. Damit ist aber zum einen nicht dessen verfassungsrechtlicher Status begründet. Zum anderen darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass „Umweltschutz“ im engeren Sinne¹⁴ in Deutschland erst Ende der 1960er Jahre Einzug im öffentlichen Bewusstsein hielt, Nachhaltigkeit in einem heutigen Verständnis erst nach Erscheinen des sog. Brundtland-Berichts¹⁵ Ende der 1980er Jahre¹⁶. Die Weimarer Reichsverfassung nahm zwar auf den Landschaftsschutz Bezug (vgl. Art. 150 WRV¹⁷). Daran knüpften verschiedene Landesverfassungen an,¹⁸ gingen teilweise darüber hinaus.¹⁹ „Umweltschutz“ war aber in den Gründungsjahren der Bundesrepublik begrifflich in der deut-

¹² Vgl. *M. Klopfer*, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, 1994, S. 18 ff. Ausf. dazu etwa *B. Schneidmüller*, Städtische Umweltgesetzgebung im Spätmittelalter, in: J. Caließ/J. Rüsen/M. Striegnitz (Hrsg.), Mensch und Umwelt in der Geschichte, 1989, S. 119 ff.

¹³ Für einen Verweis auf *H. C. von Carlowitz*, *Sylvicultura oeconomica*, 1713 als Wurzel des Begriffs und Konzepts der Nachhaltigkeit vgl. statt vieler *R. Podszun/T. Rohner*, Nachhaltigkeit und Recht, 2024, § 2 Rn. 4 ff.

¹⁴ Offenkundig gab es zuvor bereits eine Vielzahl umweltbezogener Regelungen, vgl. dazu ausf. *G. Feldhaus*, Zur Geschichte des Umweltrechts in Deutschland, in: K.-P. Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 15 (16 ff.); *Klopfer* (Fn. 12), S. 9 ff. Zudem bestanden grundgesetzliche Gesetzgebungskompetenzen, etwa für Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG a.F.) sowie für den Wasserhaushalt (Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a.F.), die dem Bund ermöglichten, umweltrelevante Regelungen zu treffen.

¹⁵ *World Commission on Environment and Development*, Our Common Future, 1987.

¹⁶ Näher zur Begriffsgeschichte *D. Klippel/M. Otto*, Nachhaltigkeit und Begriffsgeschichte, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 39 (insb. 56 ff.).

¹⁷ „Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates.“

¹⁸ Vgl. etwa Art. 141 Abs. 1 der Verfassung Bayerns v. 2.12.1946, Art. 62 der Verfassung Hessens v. 1.12.1946, Art. 40 Abs. 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz v. 18.5.1947.

¹⁹ Vgl. den Schutz des Waldes, der einheimischen Tier- und Pflanzenarten und das Recht zum Genuß der Naturschönheiten in Art. 141 Abs. 2 und 3 der Verfassung Bayerns v. 2.12.1946.

schen Sprache noch unbekannt²⁰ und in der Sache weder bei den Abgeordneten des Parlamentarischen Rates noch im gesellschaftlichen Bewusstsein sonderlich präsent. Für ein insofern innovatives Umwelt- oder gar Nachhaltigkeitsprinzip war es in der Konzeptionsphase des Grundgesetzes nicht an der Zeit: Im Allgemeinen stand das Bemühen um die Rückkehr zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Vordergrund. Zugleich drängten die Erfahrungen der Herrschaft der Nationalsozialisten zu einer Hinwendung des Verfassungsrechts zum Menschen als Individuum, die außermenschliche Natur und Umwelt fügte sich in diese Konzeption nicht ohne weiteres ein.²¹ Im Konkreten wurden jedenfalls Belangen wie Eigentum, Beruf und Wirtschaft höhere Bedeutung beigemessen als Fragen einer intakten Umwelt.²² Gerade der Schutz letzterer Belange bildete damit einen *status quo*, für dessen Veränderung und Beschränkung durch umweltbezogene Belange ein Begründungsaufwand bestand und besteht. Die Verpflichtungen zu Umweltschutz und Nachhaltigkeit waren mithin von Beginn an keine verfassungsrechtliche Selbstverständlichkeit, vielmehr sahen sich ihre Verfechter einer verfassungspolitischen Bringschuld gegenüber.

b) Evergreen: Vergebliche Bemühungen in der alten Bundesrepublik

aa) Initiativen für Umweltgrundrecht und Staatszielbestimmung

Rachel Carsons „The Silent Spring“ (1962)²³, Gordon Taylors „The Domsday Book“ (1971)²⁴, der aus dem Treffen des *Club of Rome* hervorgegangene Bericht „The Limits to Growth“ (1972)²⁵ – Bücher und Berichte rückten die Umweltverschmutzung – ausgehend von den USA – ab Ende der 1960er Jahre in das öffentliche Bewusstsein und ihre Bekämpfung auf die politische Agenda. Der rasante Bedeutungszuwachs ist nicht durch besondere Ereignisse und auch nicht recht durch den enormen Zuwachs an wachstumsgetriebenen Um-

²⁰ Der Begriff „Umweltschutz“ hat als Lehnwort zum US-amerikanischen Begriff „environment(al) protection“ 1969 Einzug in die deutsche Ministerialbürokratie und sodann allgemein in den deutschen Sprachgebrauch gehalten; vgl. H. von Lersner, Zur Entstehung von Begriffen des Umweltrechts, in: Festschr. f. Horst Sessler, 1991, S. 259 (263).

²¹ H. Hofmann, Natur und Naturschutz im Spiegel des Verfassungsrechts, JZ 1988, S. 265 (273).

²² Auch Appel (Fn. 3), S. 301.

²³ R. L. Carson, The Silent Spring, 1962; dt. Übersetzung: Der stumme Frühling, 1962; dort wird eine Welt skizziert, in der Pestizideinsatz die Vogelwelt ausgerottet hat. Zur Bedeutung dieses Buchs für das Aufkommen der Umweltbewegung in den USA vgl. H.-P. Vierhaus, Umweltbewusstsein von oben, 1994, S. 116 ff.

²⁴ G. R. Taylor, The Domsday Book. Can the World Survive?, 1971; dt. Übersetzung: Das Selbstmordprogramm. Zukunft oder Untergang der Menschheit, 1971.

²⁵ D. H. Meadows u.a., The Limits to Growth, 1972; dt. Übersetzung: Die Grenzen des Wachstums, 1972.

welteinriffen seit den fünfziger Jahren zu erklären.²⁶ Vielmehr ist gut zwei Dekaden nach dem zweiten Weltkrieg eine Phase der gesellschaftlichen Neuorientierung zu beobachten, die – neben der Hinterfragung der Geschlechterrollen, einer Emanzipation der Jugend und einer vorsichtigen Veränderung des Verhältnisses zu den Staaten des Warschauer Paktes – auch im Hinblick auf die Mensch-Umwelt-Beziehung zu einem Bewusstseins- und Mentalitätswandel führte.²⁷ Aus dem entstehenden gesellschaftlichen Leitbild erwuchsen auch in der bundesrepublikanischen Politik entsprechende Initiativen, befördert zunächst durch eine mit großem Reformwillen ausgestattete sozialliberale Koalition unter Bundeskanzler *Willy Brandt*. 1969 richtete *Hans-Dietrich Genscher* im von ihm verantworteten Bundesinnenministerium, nicht zuletzt zur Profilierung seiner Person und Partei²⁸, erstmals eine Abteilung U (Umweltschutz) ein.²⁹

In verfassungsrechtspolitischer Hinsicht stand zunächst die Einführung eines „Umweltgrundrechts“ ganz im Vordergrund. Dies bezweckt die Subjektivierung eines verfassungsrechtlichen Umweltschutzes unterhalb der Schwelle von Gesundheits-, Lebens- oder Eigentumsbeeinträchtigungen, die genaue Reichweite blieb freilich vielfach im Ungefähren. Als Ausgangspunkt kann die Äußerung von *Genscher* in einer Bundestagsdebatte 1970 gelten, dem Grundgesetz fehle ein „Menschenrecht auf unschädliche Umwelt“³⁰. Das Umweltprogramm der Bundesregierung 1971 rief ebenso zur näheren Prüfung eines Umweltgrundrechts auf³¹ wie *Willy Brandt* in seiner Regierungserklärung vom 18. 1. 1973³². 1974 empfahl der neue Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem ersten Umweltgutachten die Einführung.³³ *Genscher* tat später kund, die Bundesregierung habe sich „entschlossen, dem Recht auf eine Umwelt im bestmöglichen Zustand Verfassungsrang zu verleihen“, und werde „einen

²⁶ *F.-J. Brüggemeier*, Tschernobyl, 26. April 1986. Die ökologische Herausforderung, 1998, S. 191, weist in diesem Zusammenhang zutreffend darauf hin, dass die Umweltbewegung nicht von besonders belasteten Orten, etwa dem Ruhrgebiet, ausging.

²⁷ *P. Kupper*, Die „1970er Diagnose“, *Archiv für Sozialgeschichte* 43 (2003), S. 325 (342). Auch *M. Klopfer*, Zur Geschichte des Umweltrechts, in: *Festschr. f. Hans-Joachim Koch*, 2014, S. 317 (320).

²⁸ Vgl. weiterführend *J. A. Casper*, Grüne Liberale, *Die Zeit* v. 11. 11. 2021, S. 19.

²⁹ Näher zu den Motiven *Vierhaus* (Fn. 23), S. 125 ff., der auf den bemerkenswerten Umstand hinweist, dass die Zuständigkeit für den Umweltschutz gerade nicht (mehr) im Gesundheitsministerium verortet wurde, wo seit 1962 eine Abteilung „Gewässerschutz, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“ bestand.

³⁰ BT-PlProt. 6/87, S. 4797.

³¹ BT-Drs. VI/2710, S. 9.

³² BT-PlProt. 7/7, S. 127: „Die Menschen insgesamt haben ein elementares Recht auf eine menschenwürdige Umwelt, dem Verfassungsrang zukommen sollte.“

³³ *Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 1974, 1974, Rn. 636 f.

entsprechenden Gesetzesvorschlag einbringen“³⁴. Doch obwohl auch ein Referentenentwurf, der freilich die Einfügung eher einer staatlichen Schutzverantwortung vorsah, erstellt wurde,³⁵ blieb eine Gesetzgebungsinitiative der sozialliberalen Koalition aus. Unter Bundeskanzler *Helmut Schmidt* ließ der Reformeifer nach.³⁶ Schon in der Regierungserklärung vom 13. 5. 1974 fehlte jede Inbezugnahme eines Umweltgrundrechts, wirtschaftspolitische Herausforderungen und eine aufkommende Skepsis gegenüber einem in Teilen unfriedlichen Umweltaktivismus veränderten die politischen Rahmenbedingungen.³⁷ Erst die Fraktion der Grünen griff die Diskussion wieder im parlamentarischen Diskurs auf und brachte, kurz nach ihrem Bundestageeinzug 1983, im Februar 1984,³⁸ sowie später im Juli 1987³⁹ und im August 1987⁴⁰ den Vorschlag der Aufnahme eines Umweltgrundrechts ein. Diese wurden, trotz der durch die Wahlerfolge der Grünen beförderten Sensibilisierung der anderen Parteien für den Umweltschutz,⁴¹ als „geradezu abenteuerliches Unterfangen“⁴² kaum ernsthaft diskutiert. Während unter der Regierung *Brandt* die notwendige Initiative ausblieb, fehlte es der neuen politischen Kraft an Mehrheitsoptionen.

Im Februar 1984 initiierten die Grünen zugleich – im Anschluss an eine Empfehlung der von der sozialliberalen Koalition eingesetzten Sachverständigenkommission aus dem September 1983⁴³ – die Einfügung einer Staatszielbestimmung Umweltschutz.⁴⁴ Damit griffen sie verfassungspolitisch einen

³⁴ Abgedr. in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Rede von Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher zur Eröffnung des dritten internationalen Kongresses „Reinhaltung der Luft“ am 8. Oktober 1973 in Düsseldorf, 1973, S. 4.

³⁵ Vgl. dazu *B. Bock*, Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, 1990, S. 57 m.w.N.

³⁶ Auch *Kloepfer* (Fn. 12), S. 103: „mit der Kanzlerschaft *H. Schmidts* eine deutliche Abkühlung des Reformklimas abzeichnete“. Auch *T. Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, 1999, S. 39 f.

³⁷ Näher *E. Müller*, Sozial-liberale Umweltpolitik, APuZ 47–48/1989, S. 3 (8 f.).

³⁸ BT-Drs. 10/990, dort mit dem Vorschlag der Einfügung eines Art. 2 Abs. 3 GG: „Jeder Mensch hat das Recht auf eine gesunde Umwelt und den Erhalt seiner natürlichen Lebensgrundlagen.“

³⁹ BT-Drs. 11/604, dort mit dem Vorschlag der Einfügung eines Art. 2a GG: „Jeder Mensch hat das Recht auf eine gesunde Umwelt und den Erhalt seiner natürlichen Lebensgrundlagen.“ Der Antrag wurde mit Schreiben v. 30. 7. 1987 zurückgezogen, BT-PlProt. 11/25, S. 1714.

⁴⁰ BT-Drs. 11/663, dort mit dem Vorschlag der Ergänzung des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG um folgenden Halbsatz: „[...] die Erhaltung seiner natürlichen Lebensgrundlagen und den Schutz vor erheblichen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Umwelt.“

⁴¹ Vgl. auch *Müller* (Fn. 37), S. 14.

⁴² *Horst Eylmann* (CDU/CSU), BT-PlProt. 11/27, S. 1815.

⁴³ *Sachverständigenkommission* „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“, Bericht der Sachverständigenkommission, 1983, Rn. 153.

⁴⁴ BT-Drs. 10/990, u.a. mit dem Vorschlag der Einfügung eines Art. 37a Abs. 1 GG: „Umwelt, Natur und Landschaft sind als Lebensgrundlagen des Menschen der Obhut

Ansatz auf, der zumindest seit dem Umweltbericht der Bundesregierung von 1976 im politischen Raum zu finden war.⁴⁵ Nach den erfolglosen Diskussionen um ein Umweltgrundrecht,⁴⁶ schien im Staatsziel – auch angesichts der anhaltenden, freilich die verfassungsrechtliche Dimension kaum artikulierenden Protestbewegungen (stellvertretend: Brokdorf [1981], „Startbahn West“ [1981]) und des gestiegenen Zuspunschs für die Partei Die Grünen – eine neue Option zu liegen.⁴⁷ Die Fraktion der SPD folgte mit einem Antrag auf die Verankerung eines Staatsziels Umweltschutz im Mai 1984.⁴⁸ Vorstöße des SPD-geführten Hessen⁴⁹ und des CDU-geführten Schleswig-Holstein⁵⁰ mündeten schließlich in einer zurückhaltend formulierten Gesetzesinitiative des Bundesrates.⁵¹ Diese wurde im Bundestag zugunsten eines weiteren, progressiven Antrags der SPD-Fraktion (Februar 1987)⁵² für erledigt erklärt. In der Folge ergab sich erstmals die realistische Option einer verfassungsändernden Mehrheit. Denn die zuvor ablehnend-kritisch positionierte Unionsfraktion⁵³

und Pflege von jedermann vertraut. Sie stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.“ Die Verortung in Art. 37a GG entspricht dem Minderheitsvotum der Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“, vgl. *dies.* (Fn. 43), Rn. 130, 158.

⁴⁵ *Bundesregierung*, Umweltbericht ‘76, BT-Drs. 7/5684, S. 23. Vgl. später *Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 1978, 1978, Rn. 1946; ferner *FDP*, Wahlprogramm der Freien Demokratischen Partei für die Bundestagswahlen am 5. Oktober 1980, S. 36: „Für Liberale hat Umweltpolitik Verfassungsrang und ist daher als gesellschaftliches Ziel im Grundgesetz zu verankern.“ Schon 1971 war in der Schweizerischen Verfassung ein Staatsziel Umweltschutz aufgenommen worden, dazu *A. Glaser*, in diesem Band, S. 40 f.

⁴⁶ So konstatiert *E. Benda*, Verfassungsrechtliche Aspekte des Umweltschutzes, UPR 1982, S. 241 (244), die Einführung eines Umweltgrundrechts sei „kaum mehr aktuell“.

⁴⁷ Die Zeit ab 1974 als „objektiv-rechtliche Phase“ kennzeichnend *Bock* (Fn. 35), S. 58.

⁴⁸ BT-Drs. 10/1502, mit dem Vorschlag der Einfügung eines Art. 20a GG: „Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.“

⁴⁹ BR-Drs. 247/84, mit dem Vorschlag der Ergänzung des Art. 20 GG: „Sie schützt und pflegt die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen.“

⁵⁰ BR-Drs. 307/84, mit dem Vorschlag der Einfügung eines Art. 20a GG: „Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.“

⁵¹ BR-Drs. 275/87, mit dem Vorschlag der Einfügung eines Art. 20a GG: „Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates. Bund und Länder regeln das Nähere in Gesetzen unter Abwägung mit anderen Rechtsgütern und Staatsaufgaben.“

⁵² BT-Drs. 11/10, mit dem Vorschlag der Ergänzung des Art. 20 Abs. 1 GG: „Die natürliche Umwelt steht als Lebensgrundlage des Menschen und um ihrer selbst willen unter dem besonderen Schutz des Staates. Bei Konflikten zwischen ökologischer Belastbarkeit und ökonomischen Erfordernissen ist den ökologischen Belangen der Vorrang einzuräumen, wenn andernfalls eine erhebliche Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt droht.“

⁵³ Der Fraktionsvorsitzende *Alfred Dregger* berichtete in einem Brief an die Ministerpräsidenten der CDU/CSU v. 4. 10. 1985 (Archiv für christlich-demokratische Politik [AcdP], 08-001-0785/6), dass sich die Gesamtfraktion der CDU/CSU in einer internen Abstimmung am 11. 12. 1984 „bei nur einer Gegenstimme“ gegen die Aufnahme einer

gab – unter dem Eindruck der von der CSU-geführten Staatsregierung initiierten⁵⁴ und in einer Volksabstimmung mit 94 % Zustimmung angenommenen Aufnahme einer entsprechenden Staatszielbestimmung in die bayerische Verfassung (1984),⁵⁵ der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl (1986) und einer befürwortenden Haltung einiger Landesverbände – ihre Position auf. In den Koalitionsverhandlungen 1987 vereinbarte sie mit der FDP die Einfügung eines Staatsziels Umweltschutz.⁵⁶ Angesichts dieses Positionswechsels ergab sich ein breiter Konsens, nunmehr stand eher die Ausgestaltung als das „Ob“ eines Staatsziels zur Diskussion.⁵⁷ Letztlich scheiterte eine Mehrheitsbildung im Bundestag vor allem an der Uneinigkeit über die Aufnahme eines symbolträchtigen, aus juristischer Sicht aber deklaratorischen und insofern irrelevanten⁵⁸ Gesetzesvorbehalts.⁵⁹ In dieser „Patt-Situation“⁶⁰ fand auch ein weiterer Antrag der Fraktion der Grünen (August 1987)⁶¹ keine hinreichende Zustimmung, ein Antrag der Fraktionen der schwarz-gelben Regierungskoalition (Juni 1990)⁶² fiel der Diskontinuität zum Opfer.

Staatszielbestimmung Umweltschutz ausgesprochen habe. Vgl. ferner Entschließung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion v. 11. 12. 1984, in: Archiv für christlich-demokratische Politik (AcDP), 08-001-0785/6; *Heinrich Seesing* (CDU/CSU), BT-PlProt. 10/75, S. 5495.

⁵⁴ Vgl. LT-Drs. 10/2651.

⁵⁵ Zum 1. 7. 1984 trat Art. 3 Abs. 2 der Verfassung Bayerns in Kraft: „Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung.“

⁵⁶ Vgl. FAZ v. 16. 3. 1987, S. 7: „Die Bundestagsfraktionen der Koalition werden im Einvernehmen mit den Bundesländern einen Vorschlag erarbeiten mit dem Ziel, den Umweltschutz als Staatsziel in das Grundgesetz aufzunehmen.“ Ein ausdrücklicher Koalitionsvertrag wurde 1987 nicht beschlossen. Vgl. aber auch die Bekräftigung durch Bundeskanzler *Helmut Kohl* in der Regierungserklärung v. 18. 3. 1987, Bulletin Nr. 27 v. 19. 3. 1987, S. 205 (212).

⁵⁷ Bezeichnenderweise wurden in der Öffentlichen Anhörung im Oktober 1987 vor allem Fragen zur Ausgestaltung eines Staatsziels gestellt, vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Zur Sache 2/1988*, S. 11 ff. Vgl. auch Bundesjustizminister *Hans Engelhard* (FDP), BT-PlProt. 11/27, S. 1818: „Alle Fraktionen des Deutschen Bundestags treten für die Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz ein.“

⁵⁸ Ebenso *N. Müller-Bromley*, Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz?, 1990, S. 140 f.

⁵⁹ Der Rechtsausschuss hatte auf Initiative der Fraktionen von CDU/CSU und FDP eine entsprechende Ergänzung („Das Nähere regeln die Gesetze.“) des Vorschlags der SPD-Fraktion (BT-Drs. 11/10) empfohlen, vgl. BT-Drs. 11/7905.

⁶⁰ *Brönneke* (Fn. 36), S. 50.

⁶¹ BT-Drs. 11/663, dort u.a. mit dem Vorschlag einer Ergänzung des Art. 20 Abs. 1 GG: „Die natürliche Umwelt steht als Lebensgrundlage des Menschen und um ihrer selbst willen unter dem besonderen Schutz des Staates. Bei Konflikten zwischen ökologischer Belastbarkeit und ökonomischen Erfordernissen ist den ökologischen Belangen der Vorrang einzuräumen, wenn andernfalls eine erhebliche Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt droht.“

⁶² BT-Drs. 11/7423, dort mit dem Vorschlag der Einfügung eines Art. 20a GG: „Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates. Das Nähere regeln die Gesetze.“

bb) Politische und juristische Einwände

Rückblickend war das Ringen um ein verfassungskräftiges Bekenntnis zum Umweltschutz – wie es die DDR vorsah⁶³ – mithin ein „Evergreen“⁶⁴ in der alten Bundesrepublik. Die Bildung einer verfassungsändernden Mehrheit gelang indes nie. Die Ablehnung ergab sich insbesondere in der CDU/CSU-Fraktion aus Sorgen um eine übermäßige Einschränkung ökonomischer Belange.⁶⁵ Allgemeiner wurde in den parlamentarischen Debatten die Befürchtung „einer weitgehenden Verrechtlichung der Aufgabe des Umweltschutzes und [...] einer untragbaren Einschränkung politischer Entscheidungen“⁶⁶ formuliert. Dies setzte sich später in unterschiedlichen Auffassungen über die genaue Ausgestaltung und Wirkkraft eines Staatsziels Umweltschutz fort, etwa ob die Umwelt unter dem „besonderen Schutz“⁶⁷ oder schlicht dem „Schutz“⁶⁸ des Staates stehen solle. Die vergeblichen Bemühungen, dem Umweltschutz Verfassungsrang zu verleihen, lassen sich aber nicht allein aus unterschiedlicher Programmatik erklären: Der Schutz der Umwelt war zunächst ein sozialdemokratisches⁶⁹ und liberales⁷⁰, aber auch konservatives⁷¹ und später offen-

⁶³ Vgl. Art. 15 Abs. 2 der Verfassung der DDR von 1968: „Im Interesse des Wohlergehens der Bürger sorgen Staat und Gesellschaft für den Schutz der Natur. Die Reinhaltung der Gewässer und der Luft sowie der Schutz der Pflanzen- und Tierwelt und der landschaftlichen Schönheit der Heimat sind durch die zuständigen Organe zu gewährleisten und darüber hinaus auch Sache jedes Bürgers.“

⁶⁴ H. Soell, Umweltschutz, ein Grundrecht?, NuR 1985, S. 205 (205).

⁶⁵ Vgl. Heinrich Seesing (CDU/CSU), BT-PlProt. 10/75, S. 5495; Heribert Blens (CDU/CSU), BT-PlProt. 10/187, S. 14266.

⁶⁶ Vgl. Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuß), Bericht der Abgeordneten Bachmaier und Saurin, BT-Drs. 10/4636, S. 6. Auch Wolfgang Saurin (CDU/CSU), BT-PlProt. 10/187, S. 14258; Gerhart Baum (FDP), ebd., S. 14262.

⁶⁷ So der Vorschlag der SPD-Fraktion: BT-Drs. 11/10.

⁶⁸ So der Vorschlag des Bundesrats: BR-Drs. 275/87.

⁶⁹ Vgl. schon die Rede von Willy Brandt zum Regierungsprogramm der SPD für die Bundestagswahl 1961, abgedr. bei: Vorstand der SPD (Hrsg.), Das Regierungsprogramm der SPD, Außerordentlicher Kongress der SPD, Bonn, 28. April 1961, S. 25: „Reine Luft“, „reines Wasser“ und „weniger Lärm“ dürfen keine papiernen Forderungen bleiben. [...] Der Himmel über dem Ruhrgebiet muß wieder blau werden!“. Später etwa Vorstand der SPD (Hrsg.), Thesen zur sozialdemokratischen Umweltpolitik, 1975; Ökologische Orientierungen der SPD v. 9. 11. 1981.

⁷⁰ Vgl. Die Freiburger Thesen der Liberalen v. 27. 10. 1971, u.a. mit dem Vorschlag, Art. 2 GG wie folgt zu ergänzen: „Jeder hat ein Recht auf eine menschenwürdige Umwelt. Die Naturgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Die Grenze der im Allgemeininteresse zulässigen Umweltbelastung wird durch Gesetz bestimmt.“ (S. 109 f.). Später: Umweltpolitik für die 80er Jahre – Ökologisches Aktionsprogramm, beschlossen auf dem Bundesparteitag v. 29. – 31. 5. 1981.

⁷¹ Vgl. schon Konzept der CDU zur Umweltvorsorge v. 27. 10. 1972; später: Umweltpolitisches Programm der CDU v. 10. 12. 1979.

kundig grünes Anliegen.⁷² Er wurde in der maßgeblichen Zeit der 1970er und 1980er Jahre von breiten Kreisen der Parteimitglieder aller Bundestagsfraktionen geteilt.⁷³ Dieser Konsens führte zu einer gewissen „Entpolitisierung des Umweltschutzes“⁷⁴. So wurden nicht nur zahlreiche umweltschutzbezogene Gesetze verabschiedet,⁷⁵ sondern auch verfassungsändernde Mehrheiten gefunden: Im Jahr 1972 erfolgte auf Initiative der sozialliberalen Koalition⁷⁶ die Einführung einer konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz zum Umweltschutz, konkret für die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), unter Zustimmung aller drei Fraktionen (CDU/CSU, SPD, FDP) bei nur einer Enthaltung.⁷⁷

Tragend für die Ablehnung eines verfassungsrechtlich verankerten Umweltschutzes waren jedenfalls auch juristische Argumentationen.⁷⁸ So schwang in der Debatte zum Grundrecht auf Umweltschutz stets der im rechtswissenschaftlichen Schrifttum erhobene Einwand mit,⁷⁹ dass sich ein solches in die grundgesetzliche Konzeption liberaler und justiziabler Grundrechte nicht recht einfüge. Zumindest der Anspruch auf die staatliche Versicherung eines

⁷² Vertiefend B. M. Malunat, *Umweltpolitik im Spiegel der Parteiprogramme*, APuZ 29/1987, S. 29 ff.

⁷³ Vgl. H. Schmitt/O. Niedermayer/K. Menke, *Etablierte und Grüne. Zur Verankerung der ökologischen Bewegung in den Parteiorganisationen von SPD, FDP, CDU und CSU*, ZParl 1981, S. 516 (521 f.), die auf Grundlage einer Umfrage aus dem Jahr 1979 darlegen, dass in SPD, FDP, CDU und CSU jeweils mindestens 90 % der befragten Delegierten zum jew. Bundesparteitag die Auffassung teilen, dass größere Anstrengungen zum Schutz der Umwelt erforderlich seien.

⁷⁴ Müller (Fn. 37), S. 7.

⁷⁵ Exemplarisch: Gesetz über die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz) v. 7. 6. 1972 (BGBl. I, S. 873), Gesetz zur Verminderung von Luftverunreinigungen durch Bleiverbindungen in Ottokraftstoffen für Kraftfahrzeugmotore (Benzinbleigesetz) v. 5. 8. 1971 (BGBl. I, S. 1234), Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) v. 15. 3. 1974 (BGBl. I, S. 721), Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) v. 2. 5. 1975 (BGBl. I, S. 3436). Allg. zur Geschichte des Umweltrechts etwa Kloepper (Fn. 12); ders. (Fn. 27), S. 317 ff.

⁷⁶ Vgl. BT-Drs. VI/1298. Im Rechtsausschuss wurde die Aufnahme einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz auch für Wasserhaushalt, Naturschutz und Landschaftspflege zurückgestellt, vgl. BT-Drs. VI/2947, S. 2.

⁷⁷ BT-PlProt. 6/175, S. 10125.

⁷⁸ Kritischer R. Steinberg, *Der ökologische Verfassungsstaat*, 1998, S. 84: „Es drängt sich deshalb der Eindruck auf, daß die Einwände weniger den strukturellen Problemen der – sei es grundrechtlich, sei es mittels Staatszielbestimmungen begründeten – Handlungspflichten als vielmehr den jeweiligen Zielen gelten.“

⁷⁹ H. Dellmann, *Zur Problematik eines Grundrechts auf menschenwürdige Umwelt*, DÖV 1975, S. 588 (590 f.); Benda (Fn. 46), S. 244; Soell (Fn. 64), S. 209 f.; auch Rauschning (Fn. 2), S. 178 m. Fn. 31. Vgl. – allerdings für eine Neuinterpretation plädierend – H. H. Rupp, *Die verfassungsrechtliche Seite des Umweltschutzes*, JZ 1971, S. 401 (401 f.).