

Michael Kotulla

Verfassungsrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Einführung eines Umweltgrundrechtes in das Grundgesetz

Die Notwendigkeit zur Einführung eines Umweltgrundrechtes wird kontrovers diskutiert. Die Gegner halten eine menschenwürdige Umwelt rechtlich nicht für durchsetzbar. Die Befürworter, zu denen der Autor gehört, meinen, daß ein Umweltgrundrecht in das bestehende System der durch das Grundgesetz verbürgten Schutzgüter zu integrieren ist. Dies würde zu einer spürbaren Stärkung des rechtlichen Umweltschutzes führen. Die Red.

I. Ausgangslage

Umweltschutz wird heute zweifelsfrei als erstrangiges staatliches und gesellschaftliches Anliegen mit Verfassungsrang begriffen. Materiell-rechtlich dokumentiert dies in besonderer Weise die Verankerung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen durch den im Grundgesetz¹ (GG) als Staatsziel formulierten Art. 20a. »Der Staat« – so heißt es dort – »schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen durch Legislative, Exekutive und Judikative die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung.« Dem Staat ist damit – ähnlich wie bereits in Art. 150 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung² – eine ausdrückliche Verpflichtung zum Schutz der Umwelt auferlegt, freilich ohne daß der Bürger daraus eigene subjektive Rechte gegen oder auf hoheitliches Handeln herzuleiten vermag.³

1. Fehlen eines Umweltgrundrechtes im GG

Derartige subjektive Rechte auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen können sich auf der Ebene des GG allein aus den Grundrechten ergeben. Nur sie gewährleisten dem Einzelnen als Mensch und/oder als Bürger gegenüber dem Staat einklagbare Fundamentalrechte.⁴ Doch sucht man nach einem *expressis verbis* in der Bundesverfassung verankerten, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen oder den Schutz einer menschenwürdigen Umwelt statuierenden sog. »Umwelt-

¹ Vom 23. 5. 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 26. 3. 1998 (BGBl. I S. 610).

² Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 (RGBl., S. 1383) – Text von Art. 150 Abs. 1 WRV: »Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates.«

³ Murswiek, in: *Gesellschaft für Umweltrecht* (Hrsg.), Dokumentation zur 19. wissenschaftl. Fachtagung in Berlin, 1995, S. 40 (44 f., 79); vgl. auch BVerwG, Beschl. vom 13. 4. 1995, NJW 1995, 2648 (2649).

⁴ Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, 20. Aufl., 1995, Rdn. 283.

grundrecht« ebenso vergeblich wie nach einem sich möglicherweise aus einer Zusammenschau der Inhalte des bestehenden Grundrechtekataloges der Verfassung herleitbaren, spezifisch ökologisch geprägten Grundrecht. Jedenfalls räumen die durch das GG gewährleisteten Grundrechte nach mittlerweile nahezu einhelliger Auffassung keine für den Umweltschutz bedeutsame Grundrechtsposition ein, deren subjektiv-rechtlicher Schutz über die in den Art. 1 ff. GG genannten Rechtsgüter (Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum) hinausginge.⁵ Insbesondere der im Schrifttum⁶ unternommene Versuch, aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit) i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (Recht auf ein menschenwürdiges Leben) ein allgemeines Grundrecht auf eine menschenwürdige Umwelt herzuleiten, stieß zu Recht auf breite Ablehnung.⁷ Für ein Grundrecht diesen Zuschnitts geben weder der Wortlaut noch die Entstehungsgeschichte der zu diesem Zweck bemühten Verfassungsvorschriften Anhaltspunkte.⁸ Das gilt erst recht für die Annahme eines sozialen Grundrechtes auf Umweltschutz, welches vom Staat Leistungen vor allem in Form faktischer oder rechtlicher Zuwendungen verlangt.⁹ Dieser Befund findet für die Verfassungsebene der Länder seine Entsprechung: Zwar enthalten einige Landesverfassungen durchaus als Umweltgrundrechte zu qualifizierende Vorschriften.¹⁰ Doch gehen diese keinesfalls über den herkömmlichen Individualschutz von Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum vor Beeinträchtigungen hinaus, »die aus Veränderungen der natürlichen Lebensgrundlagen entstehen«¹¹. Gleiches hat umso mehr noch für die sonstigen Grundrechtsbestimmungen in den Landesverfassungen ohne besonderen ökologischen Zuschnitt zu gelten. Somit müssen die constitutione lata alle sich nicht unmittelbar lebens-, gesundheits- oder eigentumsgefährdend auswirkenden Schädigungen der Umwelt von jedermann hingenommen werden.

2. Stärkung der Umweltschutzbelange

Demgegenüber garantierte ein grundgesetzlich positiviertes Umweltgrundrecht seinem Inhaber – unter allerdings noch zu konkretisierenden Voraussetzungen – ein subjektives Recht auf den Schutz der für ihn wesentlichen ökologischen Verhältnisse durch die staatliche Gewalt. Damit wäre unter Berufung auf das Umweltgrundrecht für den Einzelnen staatliche Tätigkeit wie Untätigkeit auch jenseits der unmittelbaren Eigenbetroffenheit von Leben, Gesundheit und Eigentum angreifbar. Das hätte nicht nur gravierende Auswirkungen im Falle verfassungsrechtlicher Streitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG), sondern wegen der mit dem Umweltgrundrecht begründeten persönlichen Klagebefugnis auch für den Verwaltungsgerichtsprozeß.¹² Die insoweit das Prozeßrecht beherrschende, der Vermeidung von Popularklagen und dadurch einem dem Einzelnen garantierten effektiven gerichtli-

⁵ BVerwG, Urt. vom 29. 7. 1977, E 54, 211 (219). – Ausführlich zu diesem Themenkreis etwa *Benda*, UPR 1982, 241 (242 ff.).

⁶ *Lücke*, DÖV 1976, 289 ff.; *Rupp*, JZ 1971, 401 (403); *Senig*, BayVBl. 1976, 72 (76); *W. Weber*, DVBl. 1971, 806 ff.

⁷ Statt vieler R. *Schmidt*, Einführung in das Umweltrecht, 5. Aufl., 1999, § 2 Rdn. 3 ff.

⁸ In diesem Sinne auch *Stober*, Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts, 1989, S. 429.

⁹ *Karpen*, in: *Thieme* (Hrsg.), Umweltschutz im Recht, 1988, S. 9 (17).

¹⁰ Vgl. Art. 141 Abs. 3 S. 1 BayVerf, 39 Abs. 2 BbgVerf, 12 Abs. 2 MVVerf.

¹¹ So Art. 39 Abs. 2 BbgVerf. – die wohl z.Z. am weitesten gehende Umweltgrundrechtsbestimmung in einer Landesverfassung. Die Art. 141 Abs. 3 S. 1 BayVerf und 12 Abs. 2 MVVerf gewährleisten bloß ein Recht auf Erholung in der freien Natur bzw. auf freien Zugang zur Landschaft.

¹² Vgl. hierzu auch *Brönneke*, ZUR 1993, 153 (154 f.).

chen Rechtsschutz dienende »Schutznormtheorie« läßt nämlich grundsätzlich nur Klagen bei Betroffenheit eigener Rechtspositionen zu.¹³ Dementsprechend verlangt auch die von § 42 Abs. 2 VwGO als Zulässigkeitsvoraussetzung für eine Klage geforderte Klagebefugnis zumindest die Geltendmachung einer möglicherweise dem Kläger selbst zustehenden Rechtsposition. Ein nach Maßgabe des Art. 142 GG auf Landesverfassungsebene statuerbares Umweltgrundrecht stellte zu einem bundesverfassungsrechtlich verankerten indes keine gleichwertige Alternative dar. Es erreichte nicht einmal annähernd die Wirkkraft eines im GG verankerten Umweltgrundrechtes. Abgesehen von der territorialen Beschränktheit gewährleistete ein solches Grundrecht wegen Art. 31 GG keinen Schutz gegenüber nach Bundesrecht zu vollziehenden hoheitlichen Maßnahmen.¹⁴ Zwar wäre die durch das Umweltgrundrecht bewirkte Ausweitung der Eigenbetroffenheit bundesrechtlich auch auf einfachgesetzlichem Wege möglich. Doch bliebe damit gegenüber der Grundrechtslösung im GG der erhebliche Nachteil verbunden, daß dieses Recht u.U. mit einfachen parlamentarischen Mehrheiten wieder beseitigt werden könnte.

Des weiteren stünde zu erwarten, daß die Verankerung eines Umweltgrundrechtes im GG in der Bevölkerung ein verstärktes Bewußtsein für die in ihrer Umgebung liegenden Umweltressourcen erzeugte. In gewisser Weise würde dadurch die bislang eher anonyme, nicht selten überforderte staatliche Umweltschutzüberwachung von einer solchen flankiert, die diejenigen betrieben, die es anginge.¹⁵

Auch könnte ein Umweltgrundrecht eine »Kernbestandsgarantie« für das geltende Umweltrecht¹⁶ implizieren. Damit wäre namentlich den rechtsetzenden Gewalten die Unterschreitung bestimmter rechtlicher Mindeststandards zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen unstatthaft. Elementare Regelungsbereiche unterlägen einerseits einem legislativen Verschlechterungsverbot, andererseits würden im Falle gravierender Regelungsdefizite Nachbesserungen einforderbar. Diese könnten zwar nicht soweit gehen, vom Gesetzgeber den Erlaß einer den eigenen Vorstellungen entsprechenden konkreten Maßnahme zu verlangen. Die Auswahl des Mittels muß allein der Legislative überlassen bleiben. Doch hätte die Gesetzgebung dafür zu sorgen, daß das grundrechtlich geforderte Umweltschutzniveau durch ihre Rechtsetzungsarbeit erreicht wird.

Schließlich zöge ein solches Grundrecht eine beschleunigte und vertiefte Prioritätenverschiebung zugunsten des Umweltschutzes nach sich.¹⁷ Das wiederum zwänge insbesondere den Gesetzgeber, die Umweltschutzgesetzgebung im Lichte des neuen Grundrechtes zu beurteilen und (noch) stärker an den Bedürfnissen des Umweltschutzes auszurichten.

13 Zur Rolle der Schutznormtheorie im Umweltrecht vgl. *Kloepfer, Umweltrecht*, 2. Aufl., 1998, § 8 Rdn. 17 ff.

14 Durch Art. 142 GG werden Grundrechtsbestimmungen der Länder nicht zu höherrangigem Recht, das über sonstigem Bundesrecht stande, sondern bleiben Landesrecht mit Nachrang gegenüber Bundesrecht (*Maunz*, in: *Maunz/Durig/Herzog, Grundgesetz, Kommentar*, Art. 142 Rdn. 3; v. *Münch*, in: *ders./Kunig, Grundgesetz*, 3. Aufl., 1996, Art. 142 Rdn. 2.).

15 Dieses Grundrecht stünde zudem in einer logischen Beziehung zur parallelen Einführung einer entsprechenden Grundpflicht. – Zur Diskussion um die verfassungsrechtliche Verankerung einer Umweltgrundpflicht vgl. *Führ*, NuR 1998, 6 ff.

16 So *Bock*, Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, 1990, S. 232.

17 Dazu auch *Steiger*, Mensch und Umwelt, 1973, S. 66, 73 ff. und *Maus*, JA 1979, 287 ff.

Im Zuge der zunehmenden allgemeinen Sensibilisierung für die Notwendigkeit verstärkter Umweltschutzanstrengungen ist die Einführung eines speziellen Umweltgrundrechtes zum Schutz einer menschenwürdigen Umwelt bzw. der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen in das GG seit den frühen siebziger Jahren von Politik und Rechtswissenschaft kontrovers erörtert¹⁸, namentlich von letzterer aber überwiegend mit folgenden Argumenten abgelehnt worden:¹⁹

»Menschenwürdige Umwelt« wie »natürliche Lebensgrundlagen« ließen sich als Schutzgut nicht hinlänglich individualisieren, um verfassungsunmittelbar Zielkonflikte mit anderen (gleichrangigen) Schutzgütern bestehen zu können. Dies gelte gerade für die Schutzgüter Luft und Wasser, Landschaft und Artenvielfalt. Ferner fehle einem darauf bezogenen Grundrecht der Charakter eines gegen den Staat gerichteten Abwehrrechts, wodurch das Verständnis der gegenwärtigen Grundrechte relativiert würde. Der einem Umweltgrundrecht im wesentlichen anhaftende Zuschnitt eines auf staatliche Leistung gerichteten sozialen Teilhaberechtes führe überdies zu der nicht justitiabel beantwortbaren Frage, worin die vom Staat konkret geschuldete Leistung bestehen solle. Kurzum – man sieht durch die Einführung eines Umweltgrundrechtes eine »Verunsicherung des Verfassungsrechts« voraus²⁰, die eine Glaubwürdigkeitskrise für das GG heraufbeschwören könne. Als Folge dieser primär verfassungssystematischen Bedenken sei überdies eine die Verwaltungsgerichtsbarkeit überfordernde Prozeßlawine zu befürchten.

Nicht zuletzt angesichts dieser stets von Neuem angeführten, bislang nur unzureichend auf ihre Stichhaltigkeit überprüften Ablehnungsgründe wird die weitere Diskussion um die Einführung eines Umweltgrundrechtes in das GG als erledigt angesehen. Diese – wie zu zeigen sein wird – etwas voreilige Sichtweise versperrt den Blick auf die mit einem derartigen Grundrecht verbundenen Chancen für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

II. Verfassungssystematischer Rahmen für die Einführung eines Umweltgrundrechtes in das Grundgesetz

Ungeachtet des zusätzlichen Nutzens, der von einem im GG verankerten Umweltgrundrecht für den Umweltschutz zu erwarten wäre (oben I. 2.), ist die beharrlich angezeifelte verfassungssystematische Kompatibilität eines solchen Grundrechtes (oben I. 3.) der Hauptgrund, der dessen Einführung entgegenstehen soll. Den Kern-

¹⁸ Vgl. Stellungnahme des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen im Umweltgutachten 1974, Tz. 634 ff.; Rupp (Fn. 6), 401 ff.; Weber (Fn. 6), 806 ff.; Ule, DVBl. 1972, 473 ff.; Klein, in: Schneider/Götz (Hrsg.), Festschr. f. W. Weber (1974), S. 643 ff.; Rauschning, in: Schneider/Götz (Hrsg.), Festschr. f. W. Weber (1974), S. 719 ff.; Bothe/Klein, ZsöRV 34 (1974), 351 ff.; Steiger (Fn. 17), 1975; Dellmann, DOV 1975, 588 ff.; Kültz, DVBl. 1975, 189 ff.; Lucke (Fn. 6), 289 ff.; Klopfer, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, 1978; Senig, BayVBl. 1978, 205 f.; Maus (Fn. 17), 287 ff.; H. Huber, in: Umwelt und Umweltschutz als Rechtsbegriffe, Festschr. f. F. Klecatsky (1980), S. 353 ff.; Rauschning, VVDStRL 38 (1980), 187 ff.; Benda, UPR 1982, 241 (242 ff.); Pernthaler, in: Rack (Hrsg.), Grundrechtsreform, 1985, S. 205 ff.; Soell, NuR 1985, 205 ff.; Karpen, JuS 1987, 566 ff.; ders. (Fn. 9), 11 ff.; Stern, NWVBl. 1988, 1 (5); Bock (Fn. 16), S. 233 ff.; Brönneke (Fn. 12), 153 ff.

¹⁹ Vgl. etwa Klein (Fn. 18), S. 643 ff.; Dellmann (Fn. 18), 588 ff.; Klopfer (Fn. 18), S. 38 f. (allerdings vor die Wahl gestellt: Umweltgrundrecht oder Staatszielbestimmung, »eindeutig« Umweltgrundrecht); Rauschning (Fn. 18), 178 f.; Soell (Fn. 18), insbes. 209–211; Rupp (Fn. 6), 401 ff.; Karpen (Fn. 9), S. 9 ff.; Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Kommentar (32. Lief. 1996), Art. 20a Rdn. 12.

²⁰ Klein (Fn. 18), S. 661.

punkt der nachfolgend anzustellenden Überlegungen bildet deshalb der von der Grundrechtskonzeption des GG abgesteckte Rahmen, in den sich jedes neu dort aufzunehmende Grundrecht einzupassen hätte. Diesen zugrundeliegend wird geprüft, ob ein Umweltgrundrecht – entgegen den stereotyp angeführten Behauptungen der hierzu herrschenden Ansicht – in das bestehende Gesamtsystem der grundrechtlich durch das GG verbürgten Schutzgüter integrierbar ist.²¹ Erweist sich dies als möglich, spräche nicht nur aus Sicht eines effektiveren Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen vieles dafür, die Aufnahme eines Umweltgrundrechts in das GG doch noch anzustreben.

1. Die dem Grundgesetz zugrundeliegende Grundrechtskonzeption

Ganz im Sinne der klassischen liberalen Grundrechtskonzeption²² dienen die Grundrechte im GG prinzipiell der Abwehr staatlicher Maßnahmen.²³ Um die Grundrechte zu optimaler rechtlicher Wirksamkeit zu bringen, sind sie in letzter Konsequenz zu einklagbaren subjektiven Rechten ausgebildet.²⁴ Die Verfassungsrechtsprechung und die Staatsrechtslehre haben den Grundrechten zwar eine Vielzahl weiterer Funktionen zugewiesen. Hervorzuheben sind insbesondere ihr Schutzpflichten, bisweilen leistungs- bzw. teilhaberechtlicher oder Einrichtungsgarantien vermittelnder Charakter. Dennoch gebührt der Abwehrfunktion im deutschen Verfassungsrecht eindeutig der Vorrang. Deswegen müsste ein im GG verankertes Umweltgrundrecht in erster Linie als Abwehrrecht konzipierbar sein (dazu unter 2.). Alle sonstigen Funktionen eines Grundrechtes treten lediglich ergänzend hinzu, ohne die Abwehrfunktion modifizieren, verdrängen oder sogar ersetzen zu können.²⁵ Sie bleiben jedoch ungeachtet dessen dem Grundrechtssystem des GG vertraute Schutzreflexe, die den insoweit zur Verfügung stehenden Beurteilungsrahmen der nachfolgend für das Umweltgrundrecht auszulotenden Systemkompatibilität erweitern. Aus diesem Grund wird zudem auf die Rolle dieser Funktionen im Hinblick auf das hier in Rede stehende Grundrecht eingegangen (dazu unter 3.–5.).

2. Umweltgrundrecht als Abwehrrecht

Abwehrrechte schützen Bereiche der privaten Selbstbestimmung des Einzelnen und schirmen sie ab gegen das Eindringen der öffentlichen Gewalt.²⁶ Sie weisen trotz ihrer unterschiedlichen sprachlichen Fassung hinsichtlich der sachlichen Gewährleistung im wesentlichen einheitliche formale Strukturen auf. Diese sind denkbar einfach zugeschnitten auf ein einziges Gegenüber: auf den staatlichen Eingriff, der – beträfe er das Umweltgrundrecht – entsprechend zu steuern, zu kanalisieren und zu mäßigen wäre.

Die Abwehrrechte lassen sich auf wenige gemeinsame Grundelemente zurückführen,

²¹ Vgl. zu dieser Voraussetzung Scholz (Fn. 19), Art. 20a GG, Rdn. 13.

²² Dazu etwa Schlink, EuGRZ 1984, 457 ff.

²³ Vgl. z.B. die ständige Rechtsprechung des BVerfG, insbesondere Urteil vom 15. 1. 1958, E 7, 198 (204); Beschl. vom 31. 10. 1984, E 68, 193 (205).

²⁴ Isensee, in: ders./Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 1992, § 111 Rdn. 22.

²⁵ Böckenförde, NJW 1974, 1529 (1530 ff., 1537 f.); Ossenbühl, NJW 1976, 2100 (2105, 2107); Merten, VerwArch 73 (1982), 103 ff.; Isensee (Fn. 24), § 111 Rdn. 11 m.w.N.

²⁶ Isensee (Fn. 24), § 111 Rdn. 2.

die zwingend auch auf ein in das GG einzuführendes Umweltgrundrecht übertragbar sein müssten: Das sind die mit dem Grundrecht angesprochenen Subjekte (a.), dessen Schutzbereich²⁷ (b.), der Eingriff in den Schutzbereich (c.) sowie die mögliche Rechtfertigung des Eingriffs (d.).

a. Grundrechtssubjekte

Prinzipiell kann jede staatsangehörige oder ausländische natürliche oder inländische juristische Person, die der deutschen Staatsgewalt in ihren unterschiedlichen Erscheinungen unterworfen ist, grundrechtsberechtigt sein. Dies gilt auch im Hinblick auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Diesen indes – ganz im Sinne ökozentrisch ausgerichteter Schutzvorstellungen – eigene Grundrechtspositionen zuzubilligen, liefe den Vorstellungen vom Grundrecht als einem personenabhängigen Abwehrrecht zuwider. Grundrechtsverpflichtet ist prinzipiell jeder – hier der auf die Naturressourcen einwirkende – Hoheitsträger.

b. Schutzbereich

Der sachliche Inhalt und Umfang des Grundrechtsschutzes ergibt sich aus dem Schutzbereich. Er bezeichnet den verfassungsrechtlich ausgegrenzten Sektor der Lebenswirklichkeit, der dem staatlichen Eingriff verschlossen oder jedenfalls nur nach bestimmten verfassungsrechtlichen Kautelen zugänglich ist.²⁸ In ihm sind das Schutzgut und die potentielle Reichweite des Grundrechtsschutzes umschrieben.

Das Schutzgut wäre in unserem Falle die »Umwelt« bzw. die »natürlichen Lebensgrundlagen« des Menschen. Beide Bezeichnungen lassen sich synonym verwenden und vereinen in sich die gesamte natürliche, die Basis des menschlichen Lebens bildende Umgebung, auch wenn anthropogene Einwirkungen sie mittlerweile erheblich verändert haben. Erfasst werden die Umweltmedien Luft, Wasser und Boden sowie Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen in ihren Lebensräumen, einschließlich der Wechselwirkungen.²⁹ Diese Grundlagen müssen im konkreten Fall für ein physiologisch gesundes menschliches Dasein notwendig sein. Das impliziert auch das von einer unbeeinträchtigten Naturlandschaft vermittelte positive Lebensgefühl des Menschen³⁰, welches durch negative landschaftsästhetische Einflüsse (z.B. Verunstaltungen von bislang unberührten Naturräumen) mitunter empfindlich gestört werden kann.

Hinter der potentiellen Reichweite des Grundrechtsschutzes verbirgt sich das Ausmaß der zu schützenden, d. h. zu bewahrenden und gegebenenfalls wiederherzustellenden, natürlichen Lebensgrundlagen des Einzelnen. Für die Bestimmung des Ausmaßes ist selbstverständlich die unverzichtbare Inanspruchnahme der ökologischen Ressourcen durch den Menschen in der Industriegesellschaft zugrunde zu legen. Dieser (ge)braucht »seine« Umwelt als Potential für Produktion, Konsum und Regeneration sowie als Mittel zur Aufnahme von Abprodukten aller Art. Ohne Umweltbelastungen in einem gewissen Umfang ist die Bewahrung der bestehenden Gesellschaftsstruktur und der mit ihr verbundenen Lebensformen letztlich genauso wenig möglich, wie umgekehrt die Erhaltung der Gebrauchsfähigkeit der Umwelt für alle Menschen (über)lebenswichtig bleibt. So gesehen verfolgen Beeinträchtigung und

²⁷ Bisweilen auch als Grundrechtstatbestand bezeichnet.

²⁸ Lübbe-Wolff, Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, 1988, S. 26; Schwabe, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1977, S. 152 f.

²⁹ Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz, 4. Aufl., 1997, Art. 20a Rdn. 2.

³⁰ Vgl. BVerwG, Beschl. vom 13.4.1995, NJW 1995, 2648 (2649).

Schutz der Naturressourcen nicht selten in gleichem Maße dem Einzelnen wie der Gesamtheit dienende Ziele. Für die zu bestimmende Reichweite des von dem Umweltgrundrecht ausgehenden Schutzes kommt es somit entscheidend darauf an, der Verfolgung umweltrelevanter Nutzungsinteressen hinreichend Freiraum zu belassen, ohne dadurch die von jedem Menschen benötigten ökologischen Grundlagen dauerhaft unbrauchbar zu machen oder sie zu zerstören. Die vom Schutzbereich des Grundrechtes erfaßten Umweltgüter wären deshalb nur dann als berührt anzusehen, sofern zumindest zu erwarten stünde, daß sie dem Menschen in der von ihm benötigten Weise künftig in nicht mehr ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Anders formuliert, eine Betroffenheit des Schutzbereichs würde immer erst vorliegen, wenn eine Umwelteinwirkung die nachhaltige Nutzbarkeit von Naturressourcen in Frage stellte. Dies beträfe bei einer anthropogenen Belastung erneuerbarer Umweltgüter – wie dem Wasser – den Fall, daß deren baldige Erholung bzw. Wiederherstellung aus sich selbst heraus nicht mehr möglich ist. Der Umgang mit nicht oder nur begrenzt regenerativen Umweltgütern – wie dem Boden – tangierte den Schutzbereich, sobald dabei das Maß des Unvermeidlichen bzw. der jeweils größtmöglichen Ressourcenschonung überschritten wird, ohne daß effektive Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen getroffen werden (können). Hieraus wird deutlich, daß ein solches Grundrecht in seiner inhaltlichen Reichweite jedenfalls über den Schutz der absolut notwendigen Lebensvoraussetzungen im Sinne eines irgendwie zu gewährleistenden ökologischen Existenzminimums für den Einzelnen weit hinausginge. Des weiteren bedarf der Kreis derer, die durch das Umweltgrundrecht als Betroffene der staatlicherseits herbeigeführten Umweltbeeinträchtigungen anzuerkennen wären, einer hinreichenden Konkretisierung. Denn es wäre sinnwidrig und zudem kaum praktikabel, wenn etwa ein in Bayern beheimateter und sich ständig dort aufhaltender Mensch zum Schutz des für ihn fernab gelegenen Wattenmeeres eigene Rechte geltend machen dürfte. Um Wildwüchsen dieser Art einen Riegel vorzuschieben, müßte die Trägerschaft für das Umweltgrundrecht in qualifizierter und zugleich individualisierter Weise an schutzwürdige Interessen von Einzelpersonen geknüpft werden können. Deshalb kann Gegenstand der Einführung eines Umweltgrundrechtes auch nur die Bewahrung oder Wiederherstellung der für das *eigene* Leben wichtigen natürlichen Grundlagen sein. Eine dahingehende Eingrenzung hätte sich in erster Linie an Kriterien wie der Art der Umweltbelastung, der räumlich ausgerichteten Zuordnung der Umweltbeeinträchtigung und/oder der besonderen Eingriffsintensität bzw. -qualität im Vergleich zu anderen Menschen auszurichten. Als ein insoweit geeigneter Anknüpfungspunkt könnte die räumlich ausgerichtete Zuordnung der Umweltbeeinträchtigung dienen, so daß beispielsweise an einen *Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen in der für ihn den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen bildenden näheren Umgebung* zu denken wäre. Die nähere Umgebung ließe sich durch Inhaltsbestimmungen entweder unmittelbar von Verfassungen wegen oder mittelbar durch einen konstitutionell verankerten Regelungsvorbehalt nach einfachgesetzlicher Maßgabe inhaltlich weiter präzisieren. So bestünde etwa die Möglichkeit, den Kreis der dadurch bestimmbaren Grundrechtsinhaber an eine nach (einwohner)melderechtlichen Maßstäben zu bemessende Mindestaufenthaltsdauer (z.B. von einem Monat) vor Ort zu knüpfen. Dem jeweiligen Wohnort käme auf diese Weise eine zentrale Rolle für die abschließend zu definierende nähere Umgebung zu. Ob man diese dann an Verwaltungsgrenzen (z.B. die des Landkreises, in dem sich der Wohnort befindet, bzw. der kreisfreien Stadt, in der der Einzelne melderechtlich wohnhaft ist) orientiert festlegte oder aber einen nach Kilometern fixierten »Betroffenheitsradius« um den Wohnort herum determinierte, bliebe durchaus diskussionswürdig.

Während sich im Schutzbereich schutzwürdige Belange des Grundrechtsträgers verkörpern, realisieren sich bei einem Eingriff in den Schutzbereich hoheitlich artikulierte gegenläufige Interessen der Allgemeinheit oder eines Dritten.³¹ Nach dem heute herrschenden Verständnis ist unter Eingriff jede nicht unerhebliche Einwirkung des Staates in ein grundrechtliches Schutzgut gegen den Willen des Grundrechtsträgers zu verstehen.³²

Aufgrund dessen werden neben obrigkeitlichen auch schlichthoheitliche, verwaltungsprivatrechtliche und erwerbswirtschaftliche Handlungen von Hoheitsträgern erfaßt; neben rechtsförmlichen Akten auch Realakte; neben den von der Staatsgewalt ausgehenden finalen Einwirkungen auf das Schutzgut auch ungewollte Wirkungen und objektiv verursachte (Neben-)Folgen; neben unmittelbaren auch mittelbar verursachte Beeinträchtigungen des grundrechtlichen Schutzgutes.³³ Im Ergebnis ist der solchermaßen expandierte moderne Eingriffstatbestand damit auf ein sehr weites Spektrum staatlicher Ingerenzen anwendbar.

Dieser ausgedehnte Eingriffsbegriff erlangt hier nicht zuletzt deshalb Bedeutung, weil Beeinträchtigungen und daraus entstehende Nachteile für die natürlichen Lebensgrundlagen oftmals eine immediate Konsequenz nicht hoheitlichen, sondern privaten Handelns sind. Man denke etwa an Verhaltensweisen der Betreiber industrieller Anlagen, der Autofahrer, der Verbraucher oder der Transporteure giftiger und sonstiger Stoffe. Wird jedoch berücksichtigt, daß vielen der für die Umwelt bedeutsamen nachteiligen Einwirkungen hoheitliche Gestattungen zugrundeliegen, stellen sich die dadurch mittelbar (mit)verursachten Schädigungen an Schutzgütern Dritter als (staatliche) Grundrechtseingriffe dar.³⁴ Aber auch wenn gestattungsbedürftiges umweltschädliches Verhalten rechtswidrigerweise ohne entsprechende behördliche Zulassung erfolgte, griffen die Mechanismen des Abwehrrechtes ein. In diesem Falle geschähe der unzulässige Umwelteingriff durch ein pflichtwidriges Nichteinschreiten der Behörden, der einen Anspruch des Einzelnen auf behördliche Abhilfe begründete. Entsprechendes würde dort gelten, wo nicht gestattungsbedürftiges, ökologisch schädliches Verhalten – etwa als Folge des Betriebes nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen – abgewehrt werden soll.

Insofern bleibt zu konstatieren, daß dem Einzelnen gegen privat initiierte Umweltbeeinträchtigungen durchaus ein direkter Grundrechtsschutz zustehen kann. Dieser sich dann freilich gegen den Träger öffentlicher Gewalt richtende Anspruch bewirkte einen Austausch des primären Konfliktgegners. Zu dem eigentlich nur zivilrechtlichen Abwehranspruch gegen den die Belastung unmittelbar verursachenden Privaten gesellte sich ein grundrechtlich legitimer Anspruch gegen den Staat als im Vorfeld der Beeinträchtigung verantwortlichen Mitakteur.

Grundrechte finden zwar wegen ihres ausschließlich gegen Hoheitsträger gerichteten Defensiv-Charakters nach absolut herrschender Ansicht im Verhältnis von Privaten zueinander keine unmittelbare Anwendung.³⁵ In Anbetracht des zuvor Ausgeführten

³¹ *Ihense* (Fn. 24), § 111 Rdn. 44.

³² *Ihense* (Fn. 24), § 111 Rdn. 59.

³³ Vgl. dazu auch *Ihense* (Fn. 24), § 111 Rdn. 63.

³⁴ BVerwG, Urt. vom 26. 3. 1976, E 50, 282 (286 ff.); *Schwabe* (Fn. 28), S. 215 ff. – Des weiteren kann anstatt dieser Konstruktion auch eine unmittelbare Betroffenheit des Dritten durch hoheitliches Handeln angenommen werden, weil ihm durch die behördliche Erteilung der Gestattung staatlicherseits eine Duldungspflicht für Umweltbelastungen auferlegt wird (vgl. insoweit auch *Murswick*, NVwZ 1986, 611 ff.; *ders.*, WuV 1986, 179 (204)). Auch eine Abkoppelung von den grundrechtlichen Abwehransprüchen hin zur Berufung auf Schutzansprüche, wie sie etwa das BVerfG, Beschl. vom 20. 12. 1979, E 33, 30 (37) und vom 14. 1. 1981, E 56, 54 (73) vornimmt, ist vertretbar.

³⁵ Allenfalls mittelbare Drittwirkung (vgl. dazu etwa BVerfG, Urt. vom 15. 1. 1958, E 7, 198 (204 ff.); Urt.

erscheint die Drittwirkungsproblematik für ein in das GG einzuführendes Umweltgrundrecht jedoch eher als »Scheinproblem«; zumindest aber ist sie kein – wie immer wieder behauptet – ernsthaft die Wirkung eines Umweltgrundrechtes minderndes Hindernis.

Für die Qualifikation eines konkreten hoheitlichen Verhaltens als Eingriff bleiben im übrigen die allgemein für alle Grundrechte gleichermaßen geltenden Maßstäbe zu beachten. Danach stellen bloße Grundrechtsbelästigungen dem Einzelnen ohne weiteres zumutbare Bagatellbeeinträchtigungen dar, die schon von vornherein nicht als Grundrechtseingriffe gelten.³⁶ Umweltbelastungen unterhalb der Schwelle zur Gefährdung der nachhaltigen Nutzungsfähigkeit von Naturressourcen werden sogar nicht einmal den Schutzbereich eines Umweltgrundrechtes (oben II. 2.b.) tangieren können. Allerdings wird diese Schwelle nicht immer leicht auszumachen sein. Dennoch gibt es insoweit einige durchaus brauchbare Indikatoren, wie beispielsweise die Wichtigkeit des Schutzgutes, dessen Qualität und Empfindlichkeit, die Intensität der diesem drohenden Gefahr sowie in gewissem Umfange auch die soziale Adäquanz. Insgesamt reduziert sich somit die Zahl der vom Einzelnen wehrlos hinzunehmenden hoheitlichen bzw. hoheitlich mitverursachten Eingriffe in die Umwelt beträchtlich. Allerdings sind auch durch ein Umweltgrundrecht negative Summationseffekte – das sind die für sich genommen vielfach unbedeutenden Einzelbelastungen, die in Summe betrachtet zu erheblichen Umweltschädigungen führen – schwer erfassbar. Zur Abwehr von jenseits der deutschen Staatsgrenzen herrührenden Immissionen wird sich ein solches Grundrecht ebenfalls nur äußerst begrenzt eignen. Das Abwehrbegehren des Grundrechtshabers könnte sich im Hinblick darauf allenfalls gegen die bundesdeutschen Verantwortungsträger richten. Von ihnen dürfte er indes lediglich verlangen, daß sie in den emittierenden Staaten mit geeigneten politischen Mitteln darauf hinwirkten, damit auf deutsches Territorium übergreifende umweltschädigende Handlungsweisen unterblieben. Die Festlegung des dazu geeigneten Mittels bliebe aber den politisch verantwortlich Handelnden überlassen.

d. Rechtfertigung des Eingriffs

Der Grundrechtseingriff bedeutet nicht notwendig einen Grundrechtsverstoß. Er ist gleichwohl absolut unzulässig, sobald mit ihm der grundrechtliche Wesensgehalt berührt wird (Art. 19 Abs. 2 GG). Das betrifft bei einem zu statuierenden Umweltgrundrecht jedenfalls solche Umwelteingriffe, die – abstrakt betrachtet – zu einem unersetzbaren Verlust des Bestandes an den für ein (nach physiologischen Kriterien zu beurteilendes) gesundes menschliches Leben unbedingt notwendigen Naturgütern führen. Diese Naturgüter sind unantastbar.

Die Rechtfertigung des Eingriffs hängt ansonsten von der Struktur des betroffenen Grundrechts ab. Für die Ausgestaltung des Umweltgrundrechts ist deshalb von Relevanz, ob es ohne Eingriffsvorbehalt bleibt oder mit einem solchen versehen wird.

Ein vorbehaltlos gewährleistetes Grundrecht wäre eingriffsresistent³⁷, so daß jeder Erlaß einfachgesetzlicher Eingriffsnormen bzw. von zu Eingriffen ermächtigenden einfachgesetzlichen Vorschriften zu unterbleiben hätte. Das Umweltgrundrecht unterläge diesenfalls nur den Begrenzungen, die ihm durch den eigenen Schutzbereich

vom 15. 1. 1958, E 7, 230 (233 f.); Beschl. vom 23. 4. 1986, E 73, 261 (269); Dürig, in: *Maunz/Dürig/Herzog*, Grundgesetz, Kommentar, Art. 1 Rdn. 127 ff.; v. Münch, in: *ders./Kunig*, Grundgesetz, 4. Aufl., 1992, Vorb. Art. 1-19 Rdn. 31 f.; Starck, JuS 1981, 237 (243 ff.)).

³⁶ So zutreffend: *Kloepfer* (Fn. 18), S. 20 f.; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, 15. Aufl., 1999, Rdn. 48.

³⁷ Vgl. *Isensee* (Fn. 24), § 111 Rdn. 69.

(»grundrechtsimmanente Schranken«) sowie durch andere, ebenfalls verfassungsmäßig geschützte Rechtsgüter gesetzt werden (»verfassungsimmanente Schranken«).³⁸ Demgegenüber wäre das mit einem Gesetzesvorbehalt ausgestattete Umweltgrundrecht für Eingriffe in den Schutzbereich offen. Für diese sind die allgemein geltenden formellen wie materiellen Zulässigkeitskautele maßgeblich. So müssen finale Eingriffe in formeller Hinsicht jedenfalls dem Gesetzesvorbehalt genügen. Grundrechtsbeschränkende Gesetze unterliegen dem Verbot der bloßen Einzelfallregelung und dem Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 GG). Materiell-rechtlich bleibt jeder Eingriff stets am Übermaßverbot zu messen. Insoweit hat zu gelten: Je wichtiger das betroffene Umweltgut als Lebensgrundlage des Menschen ist und je weniger die potentielle Schädigung reversibel ist, desto geringer darf die noch zu rechtfertigende Eingriffsintensität sein. Wenn es um Umweltgüter geht, ohne die menschliches Leben auf Dauer nicht oder nicht ohne eine Häufung schwerwiegender Krankheiten möglich ist, reicht daher schon eine sehr geringe Wahrscheinlichkeit der Zerstörung dieses Umweltgutes aus, um subjektive Abwehransprüche auszulösen.

Allerdings erzeugt ein durch private Dritte vermittelter staatlicher Eingriff (z.B. die Erteilung einer Genehmigung) in die eingriffs offen ausgestalteten, grundrechtlich geschützten natürlichen Lebensgrundlagen eine komplizierte Grundrechtsgemengelage. Hier wäre nämlich der dem staatlichen Verhalten zurechenbare mittelbare Eingriffsakt seinem Wesen nach zugleich ein Teil der Grundrechtsverwirklichung des privaten Dritten. Deshalb käme es in solchen Fällen regelmäßig zu Kollisionen zwischen dem subjektiven Recht des durch die Umwelteinwirkungen in »seinem« Umweltgrundrecht Betroffenen und den durch die Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG gewährleisteten Grundrechten des zivilen Umweltbeeinträchtigten. Dies veranschaulicht exemplarisch die behördlich zu treffende Entscheidung über die Zulassung einer großvolumigen Grundwasserentnahme zu gewerblichen Zwecken, welche die Austrocknung eines u. a. der Naherholung Dritter dienenden Feuchtgebietes zur Folge haben kann. Der Entnehmende wird durch die Versagung oder Beschränkung einer die Grundwasserförderung zulassenden wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung (§§ 7, 8 WHG) ebenso in einer grundrechtlich geschützten Position berührt (z.B. Berufsfreiheit i.S.d. Art. 12 Abs. 1 GG, Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) wie umgekehrt die durch die Auswirkungen der gestatteten Förderung negativ in »ihren« Naturressourcen Betroffenen. Das hier hervortretende Konfliktpotential zwischen höchst unterschiedlichen Grundrechten ließe sich jedoch einzelfallbezogen im Wege einer Rechtsgüterabwägung bereinigen. In diesem Rahmen müßten die kollidierenden verfassungsrechtlichen Positionen gegeneinander abgewogen und zum schonendsten Ausgleich gebracht werden. Angesichts dieses Konfliktlösungsmechanismus dürften die hier zweifelsfrei zutage tretenden Schwierigkeiten indes kaum ein ausreichendes Argument für die Ablehnung der Einführung eines (mit Eingriffsvorbehalt versehenen) Umweltgrundrechtes in das GG darstellen.

Soweit der Eingriff rechtswidrig ist, hat der davon betroffene Grundrechtsträger einen negatorischen Rechtsanspruch gegen den ihn beeinträchtigenden Hoheitsträger auf Unterlassung oder auf Beseitigung. Gegebenenfalls besteht ein Anspruch auf Ersatzleistung oder auf Folgenbeseitigung.³⁹ Hält der Eingriff in die natürlichen Lebensgrundlagen dagegen den verfassungsrechtlichen Anforderungen stand, muß der Inhaber des Umweltgrundrechtes diesen dulden.

³⁸ Allgemein dazu Hesse (Fn. 4), Rdn. 308 ff.

³⁹ Vgl. etwa BVerwG, Urt. vom 29. 4. 1988, NJW 1988, 2396 ff.; Urt. vom 19. 1. 1989, NJW 1989, 1291 ff.; Heintzen, VerwArch 81 (1990), 531 (535 f.); Laubinger, VerwArch 80 (1989), 261 (292 f.).

3. Umweltgrundrecht und grundrechtliche Schutzpflichten

Grundrechte beinhalten für den Einzelnen neben Abwehrrechten gegen Beeinträchtigungen seitens der öffentlichen Hand auch Schutzpflichten für den Staat. Diese resultieren aus einer objektiv-rechtlichen Wertentscheidung der Verfassung für die von ihr umrissene und für alle Lebensbereiche geltende Rechtsordnung. Als solchermaßen verankerte Rechtsprinzipien bilden die Grundrechte verbindliche Handlungsmaßstäbe für Legislative, Exekutive und Judikative.⁴⁰ Sie erzeugen Richtlinien und Impulse für die Staatsgewalt in Form von positiven Handlungspflichten.⁴¹ Inhaltlich erstrecken sich diese Verpflichtungen darauf, alles zu tun, um Grundrechte zu verwirklichen.⁴² Auch im Falle der Einführung eines Umweltgrundrechts in das GG hätte der Staat sich somit aktiv schützend und fördernd vor die vom Grundrechtsschutz erfaßten natürlichen Lebensgrundlagen zu stellen.⁴³ Allerdings besteht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts⁴⁴ ein Anspruch des Einzelnen auf hoheitliches Tätigwerden nur bei evidenten Verletzungen der in den Grundrechten verkörperteten Wertentscheidungen. Da solche Verletzungen nach Verursachung, Intensität und Wahrscheinlichkeit der drohenden Beeinträchtigung von Umweltgütern für die staatliche Gewalt aber selten so eindeutig abschätzbar sind, dürften allein aus der staatlichen Schutzpflicht abgeleitete Ansprüche des betroffenen Grundrechtinhabers wohl die Ausnahme bilden. Im Hinblick auf ihren materiellen Wert weisen diese ansonsten nur objektiv-rechtlichen Schutzpflichten in Zielsetzung und Struktur deutliche Parallelen zu den Staatszielbestimmungen auf.⁴⁵

4. Umweltgrundrecht als Leistungsrecht

Das Umweltgrundrecht würde zwangsläufig auch einen leistungrechtlichen Einschlag haben. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Einstehenspflicht des Staates für die nachhaltige Nutzbarkeit der natürlichen Ressourcen. Um diese dauerhaft zu gewährleisten, können aktive Vorkehrungen seitens der öffentlichen Hand erforderlich sein.⁴⁶

Voraussetzung dafür ist allerdings zunächst, daß der Staat in der Lage wäre, über die notwendigen Umweltgüter zu verfügen. Er müßte sie entweder selbst bereitstellen oder zumindest für ihre Bereitstellung durch private Dritte sorgen. Gegenwärtig sind zwar viele Umweltelemente weitgehend »freie« oder Privaten gehörende Güter. Dennoch werden die dazu zählenden natürlichen Lebensgrundlagen deswegen nicht vollends der staatlichen Verfügungsgewalt entzogen. Ungeachtet der Nichtinhaberschaft der Naturressourcen fungiert der Staat nämlich – entsprechend seinem aus Art. 20a GG resultierenden Schutzauftrag – als Treuhänder für alle, auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen durch die öffentliche Hand angewiesenen Personen. Soweit ein im Privateigentum stehendes Umweltgut betroffen ist, wird die Verfügungsgewalt darüber indes durch die Grundrechte Dritter, etwa durch die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, begrenzt.

⁴⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 8. 8. 1978, E 49, 89 (141); Beschl. vom 20. 12. 1979, E 53, 30 (57); Beschl. vom 14. 1. 1981, E 56, 54 (73); Beschl. vom 14. 9. 1983, NJW 1983, 2931 (2932); BGH, Urt. vom 10. 12. 1987, NJW 1988, 478 (481).

⁴¹ v. Münch (Fn. 35), Vorb. Art. 1–19 Rdn. 22.

⁴² Hesse, EuGRZ 1978, 427 (433).

⁴³ Ossenbühl, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1983, 1983, S. 5 (12); Karpen (Fn. 9), S. 14.

⁴⁴ Beschl. vom 14. 9. 1983, NJW 1983, 2931 f.

⁴⁵ Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, 1989, § 4 Rdn. 57.

⁴⁶ Vgl. dazu Sendler, DÖV 1978, 581 (589).

Immer wieder erhobene Bedenken, der Staat stoße im Falle einer dem Einzelnen gegenüber obliegenden Einstehenspflicht für die Nutzbarkeit der natürlichen Ressourcen leicht an die Grenze seiner finanziellen Leistungsfähigkeit, klingen vordergründig einleuchtend, greifen bei näherer Betrachtung aber zu kurz: Vielfach werden sich die entstehenden Kosten bereits unter Anwendung des Verursacherprinzips auf den Verursacher überwälzen lassen. Insoweit bleiben die von der öffentlichen Hand beanspruchten Anstrengungen im Ergebnis kostenneutral.⁴⁷ Nur für die Fälle, in denen notwendigerweise das Gemeinlastprinzip zur Anwendung kommt, erhält der Hinweis auf unkalkulierbare finanzielle Folgen Substanz. Das betrifft in erster Linie »öffentliche« Altlasten (z.B. ehemalige militärische Liegenschaften oder Abfalldeponien) und Altlasten Privater, bei denen kein leistungsfähiger Verantwortlicher (mehr) greifbar ist, sowie Naturgüter (z.B. Wälder, Moorlandschaften), deren Erhaltung den Einsatz öffentlicher Mittel (z.B. Finanzierungshilfen) erfordert. Doch lassen sich auch diese Bedenken erheblich relativieren. So will die Verfassung mit ihren Positionierungen die Staatsmacht jedenfalls nicht zu unmöglichen Leistungen verpflichten. Das Bundesverfassungsgericht⁴⁸ betont in seinem »Numerus-clausus-Urteil«, daß das, was der Grundrechtsinhaber an Leistungen (bzw. Teilhabe) beanspruchen könne, unter dem »Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann«, steht. Forderungen bis an den Rand der Zahlungs- und Handlungsunfähigkeit des Staates sind demnach ausgeschlossen. Mit Blick auf die Einstehenspflicht der öffentlichen Hand bedeutete dies, hier könnte vom Inhaber des Umweltgrundrechtes unabhängig von konkreten Gefährdungen seiner Schutzgüter Leben, Gesundheit und Eigentum – freilich nur nach Maßgabe des soeben Ausgeführten – auch die Beseitigung bestehender oder die Abwendung drohender Beeinträchtigungen der natürlichen Lebensgrundlagen beansprucht werden.

Ob sich aus dem Umweltgrundrecht überdies ein Anspruch gegen den Staat auf Einräumung subjektiver Landschaftsbetretrungsrechte herleiten ließe, läßt sich pauschal nicht beantworten. Denn der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen kann es gelegentlich geradezu erfordern, daß ihre Zugänglichmachung verhindert wird. Daß eine solche Leistungskomponente zur Vollziehbarkeit u.U. erst noch der einfachgesetzlichen Ausformung, gegebenenfalls zusätzlich der gerichtlichen Konkretisierung bedürfte, hindert die Einführung des Umweltgrundrechtes entgegen anders lautender Behauptungen nicht. Auch der aus Art. 1 Abs. 1 und 2 Abs. 2 sowie Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip abgeleitete Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums durch Fürsorge (»Sozialhilfe«)⁴⁹ oder der aus Art. 7 Abs. 4 GG herausfiltrierte Anspruch privater Ersatzschulen auf staatliche Förderung⁵⁰ bedarf und erfährt derartige Präzisierungen.

5. Umweltgrundrecht als Einrichtungsgarantie

Grundrechte können schließlich auch auf die Gewährleistung bestimmter Einrichtungen zielen.⁵¹ Diese Einrichtungsgarantien wirken vornehmlich konservierend und

47 Murswiek, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 1992, § 112 Rdn. 24 f.

48 Urt. vom 18. 7. 1972, E 33, 303 (333).

49 Statt vieler Dürig (Fn. 19), Art. 1 Rdn. 43; Art. 2 Abs. 11 Rdn. 26 f.

50 BVerfG, Urt. vom 8. 4. 1987, E 75, 40 (62 ff.).

51 Maunz, Deutsches Staatsrecht, 24. Aufl., 1982, S. 110.

sichern so gesehen das einmal Erreichte.⁵⁴ Der Grundrechtskatalog des GG schützt auf diese Weise beispielsweise die Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1), den Religionsunterricht (Art. 7 Abs. 3) oder das Eigentum und das Erbrecht (Art. 14 Abs. 1). Systematisch hier anzusiedeln wäre z.B. die dem Umweltgrundrecht zu entnehmende »Kernbestandsgarantie« für das geltende Umweltrecht (oben I. 2.).

III. Fazit

Zusammenfassend bleibt somit zu resümieren, daß die Einführung eines Umweltgrundrechtes in das GG nicht nur zu einer spürbaren Stärkung des rechtlichen Umweltschutzes führen würde, sondern überdies kompatibel mit der bestehenden Grundrechtssystematik wäre. Auch die damit untrennbar einhergehende Praktikabilität eines Umweltgrundrechtes ließe sich durchaus sicherstellen. Maßgeblich bliebe insoweit allein die inhaltliche Ausgestaltung, die dieses Grundrecht erhielte. Freilich vermag ein Umweltgrundrecht nicht alle umweltschutzrechtlichen Probleme zu lösen. Es kann insbesondere nicht das sich im wesentlichen subkonstitutionell vollziehende Umweltschutzrecht ersetzen, es jedoch komplementieren. Auch ist es dem Inhaber dieses Grundrechtes damit nicht möglich, den von jenseits der deutschen Grenzen oder aus bloßen Summationseffekten herrührenden Umweltbelastungen wirksam entgegenzutreten. Dennoch würde ein solches Grundrecht dem bislang eher »zahnlosen« materiellen Umweltverfassungsrecht des GG immerhin ein gebrauchstaugliches Gebiß verleihen.

Manfred Baldus/Michael Soiné (Hrsg.)

Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit

Seit Anfang der neunziger Jahre hat die internationale polizeiliche Zusammenarbeit stetig und in einem bisher nicht gekannten Ausmaß an Bedeutung gewonnen (»Schengen«, »Europol«). Dieser Zuwachs grenzüberschreitender Kooperation hat eine Vielzahl zum Teil neuartiger und auch komplizierter Fragen des Völker- und Europarechts sowie des nationalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts aufgeworfen, deren juristische Diskussion noch im Anfangsstadium steckt.

Der Band vereinigt Referate einer Tagung, die an der Polizei-Führungsakademie in Münster stattfand und die Thematik sowohl aus Sicht der Praxis wie auch aus wissenschaftlicher Perspektive behandelte. In ihrer Summe liefern die Beiträge einen informativen Überblick über die Fülle der neu entstandenen Rechtsfragen und der möglichen Lösungsansätze.

Der Band richtet sich gleichermaßen an die polizeiliche Praxis wie an eine wissenschaftlich interessierte Leserschaft.

Die Autoren sind hochrangige Vertreter aus Polizei und Ministerien sowie renommierte Rechtswissenschaftler.

1999, 219 S., brosch., 78,- DM, 569,- öS, 71,- sFr, ISBN 3-7890-6257-X



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

⁵² Wipfelder, ZRP 1986, 140 (145).