NomosKommentar

Hömig | Wolff

Grundgesetz

für die Bundesrepublik Deutschland

Handkommentar

13. Auflage

Nomos

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

NomosKommentar

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

Bis zur 11. Auflage mitherausgegeben von
RiBVerfG a.D. Dr. Dieter Hömig

Begründet von **Dr. Karl-Heinz Seifert und Dr. Dieter Hömig**

Grundgesetz

für die Bundesrepublik Deutschland

Handkommentar

13. Auflage

Dr. Dr. Michael Antoni, Staatssekretär a.D., früher Sächsisches Staatsministerium des Innern | **Ulf Domgörgen**, Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht | **Andreas Kienemund**, Ministerialrat a.D., früher Bundesministerium der Finanzen | **Hans-Heinrich von Knobloch**, Ministerialdirektor a.D., früher Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat | **Dr. Bernd Küster**, Ministerialrat im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat | **Prof. Dr. Horst Risse**, Staatssekretär a.D., früher Direktor beim Deutschen Bundestag, Humboldt-Universität zu Berlin | **Dr. Michael Wisser**, Ministerialdirigent im Sekretariat des Bundesrates | **Karsten Witt**, Ministerialrat in der Verwaltung des Deutschen Bundestages | **Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff**, Universität Bayreuth

Nomos

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

Zitiervorschlag: Bearbeiter in Hömig/Wolff GG Art. ... Rn. ...

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

ISBN 978-3-8487-7930-7

13. Auflage 2022
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 13. Auflage 7
Vorwort zur 1. Auflage 8
Bearbeiterverzeichnis 9
Abkürzungen 11
Abkürzungen häufiger zitierten Schrifttums 33
Einführung 35

Präambel 41
I. Die Grundrechte 44
II. Der Bund und die Länder 300
III. Der Bundestag 430
IV. Der Bundesrat 498
IVa. Gemeinsamer Ausschuß 509
V. Der Bundespräsident 510
VI. Die Bundesregierung 526
VII. Die Gesetzgebung des Bundes 548
VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung 626
VIIIa. Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit 705
IX. Die Rechtsprechung 721
X. Das Finanzwesen 828
Xa. Verteidigungsfall 905
XI. Übergangs- und Schlußbestimmungen 919

Stichwortverzeichnis 1001

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

Vorwort zur 13. Auflage

Seit der 12. Auflage sind drei Jahre vergangen. Damit kehrt der Kommentar mit der 13. Auflage wieder zu seinem gewohnten Drei-Jahres Rhythmus zurück.

In die Zeitspanne 2018 bis 2021 fallen keine zentralen, aber dennoch beachtliche Verfassungsänderungen, und zwar insbesondere die Änderung von März 2019 zu den Finanzhilfen, die von November 2019 zur Grundsteuer und die von September 2020 zur Lastenverteilung. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das Verfassungsrecht sind dabei überschaubar (insbesondere der acht Wochen in Kraft befindliche Art. 143h GG), was erneut die Belastbarkeit der vom Grundgesetz geschaffenen Ordnung zeigt. Bemerkenswerter sind dagegen die verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, dabei vor allem die Entscheidungen zum Recht auf Vergessen I und II, die Entscheidung zur Verletzung der Integrationsschranken durch die EU durch das PSPP der EZB und schließlich die Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit des Klimaschutzgesetzes von 2019.

Wie schon die 12. Auflage, musste die 13. Auflage ohne die Mitwirkung von Dieter Hömig auskommen. Sein Wirken prägt den Kommentar weiter. Im Autorenkreis gibt es eine Änderung insofern, als die Teile von Herrn Dr. Schnapauff von Herrn v. Knobloch übernommen wurden, der bis 2018 ebenfalls dem BMI angehörte.

Wir hoffen, mit den auf diese Weise mit Stand Juni 2021 aktualisierten Kommentierungen den Nutzern des Kommentars, Praktikern des Verfassungsrechts ebenso wie Studierenden der Jurisprudenz, aber auch politisch interessierten Bürgern ohne juristisches Vorwissen, weiter ein Erläuterungsbuch zu bieten, das ihnen das Grundgesetz und seine Bedeutung für Staat und Gesellschaft knapp und informativ auf verständliche Weise nahebringt. Der Herausgeber hat seinem Lehrstuhlteam ganz herzlich für die deutlich überobligatorische Unterstützung zu danken.

Bayreuth/Dresden/Berlin, den 1. Juli 2021

Die Verfasser

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

Vorwort zur 1. Auflage

Dieses Erläuterungswerk will ein Taschenkommentar im ursprünglichen Sinne des Wortes sein, ein handliches, leicht mitnehmbares Buch, das seinen Besitzer so knapp, aber auch so inhaltsreich, übersichtlich und verständlich wie möglich über die Bedeutung der Artikel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland informiert. Es geht bewusst einen anderen Weg als die Großkommentare der Nachkriegszeit, deren Umfang offenbar noch immer nicht an seine Grenzen gestoßen ist. Ein knapper Grundgesetzkommentar erfordert Selbstbeschränkung in verschiedener Hinsicht. Das hier vorgelegte Erläuterungswerk verzichtet daher zunächst einmal auf die Behandlung von Annexmaterien und beschränkt sich grundsätzlich auf das, was die Verfassung sagt. Verzichtet wurde ebenso auf verfassungsgeschichtliche Rückblicke, rechtspolitische Erörterungen, ideologische Auseinandersetzungen und die Behandlung zahlreicher Fragen, denen mehr oder weniger nur eine theoretische Bedeutung zukommt. Das folgende Erläuterungsbuch ist ein Kommentar von Praktikern der Ministerialverwaltung für die Praxis. Es wendet sich aber nicht nur an den Praktiker, sondern an jeden juristisch oder politisch Vorgebildeten, der sich über den wesentlichen Inhalt des Grundgesetzes und seiner Bestimmungen praxisnah unterrichten will. Auch der Umfang der zu den einzelnen Artikeln gegebenen Erläuterungen ist betont nach ihrer Bedeutung in der Verfassungswirklichkeit abgestuft. Diese wird von der Staatspraxis der Verfassungsorgane und heute wie nie zuvor von der Rechtsprechung der Gerichte bestimmt. Der Kommentar bringt daher vor allem ausführliche Nachweise über die jeweils einschlägige Verfassungsrechtsprechung. Dagegen musste von den bei vielen Artikeln kaum noch zu übersehenden Schrifttumsnachweisen grundsätzlich abgesehen werden. Die jeweiligen Erläuterungen entsprechen in der Regel der von den Verfassern kritisch überprüften herrschenden Meinung. Es kann also im Allgemeinen davon ausgegangen werden, dass auch die großen Kommentare zum Grundgesetz und die Rechtsprechung auf dieser Linie liegen. Wo wichtige Stimmen im Schrifttum oder Gerichtsentscheidungen eine abweichende Meinung vertreten oder grundlegende Bedeutung für die Auslegung einer Vorschrift gewonnen haben, sind sie vermerkt. Noch ungeklärte Fragen sind als streitig gekennzeichnet. Zum Streitstand im Einzelnen und den Standpunkten, die die verschiedenen Autoren oder Gerichte vertreten, muss auf die Großkommentare verwiesen werden, ebenso für die wissenschaftliche Vertiefung der Probleme. Wo die Verfasser von der herrschenden Meinung abweichende Auffassungen vertreten, ist dies besonders angegeben. Rechtsprechung und Schrifttum sind bis Ende 1981, verschiedentlich aber auch bis Mitte 1982 berücksichtigt.

Bonn, den 1. September 1982

Die Verfasser

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

Bearbeiterverzeichnis

Bearbeiter	Artikel/Bearbeitungsgegenstand
Antoni	1, 2, 5, 6, 11, 14–16a, 18–20, 34, 116, 123–125, 126–133, 135a, 136, 143, 143a, 143b
Domgörgen	22, 33, 54–61, 82, 137–139
Kienemund	91a-91e, 104a-115, 125c, 143c, 143d, 143 f, 143 g, 143 h
Küster	62–69
Risse/Witt	21, 38–48
v. Knobloch	70–75, 79–81, 125a, 125b, 134, 135 Bearbeiter der 12. Auflage: Schnapauff
Wisser	50–53a, 115a-115l
Wolff	Einführung, Präambel, 3, 4, 7–10, 12–13, 17, 17a, 20a, 23–32, 35–37, 76–78, 83–91, 92–104, 117–122, 140–142, 143e, 144–146; Abkürzungs- und Stichwortverzeichnis.

Die Vorbemerkungen zu den einzelnen Abschnitten des Grundgesetzes stammen jeweils von dem Bearbeiter des folgenden ersten Abschnittsartikels.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

Einführung

Nach der **Kapitulation Deutschlands am Ende des 2. Weltkriegs** wurde die 1
Staatsgewalt auf deutschem Boden zunächst von den vier Siegermächten (USA, Großbritannien, Frankreich, Sowjetunion) ausgeübt. Die **Wiederherstellung einer deutschen Staatsgewalt** und der staatsorganisatorische Wiederaufbau vollzogen sich in der „Stunde Null", von der Gemeinde- und Kreisebene ausgehend und in den vier damaligen Besatzungszonen uneinheitlich verlaufend, in einem Entwicklungsprozess „von unten nach oben". Eine Einigung der vier Großmächte über eine Neuordnung der innerstaatl. Verhältnisse in Deutschland scheiterte – zuletzt im November 1947 – an den unüberbrückbaren Gegensätzen in den Vorstellungen einerseits der Sowjetunion und andererseits der drei Westmächte. Darauf traten die Letzteren Anfang 1948 mit Vertretern Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs zu den Londoner Sechsmächteberatungen zusammen. Aufgrund der bei diesen Beratungen gefassten Beschlüsse forderten die Militärgouverneure der drei Westzonen die Ministerpräsidenten der elf westdeutschen Länder Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern am 1.7.1948 im sog. **Frankfurter „Dokument I"** auf, eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, die für den Bereich dieser Länder eine demokratische und freiheitliche Verfassung föderalistischen Typs mit angemessenen Befugnissen der Zentralinstanz ausarbeiten sollte. Die Ministerpräsidenten nahmen den Auftrag zwar grundsätzlich an, schlugen jedoch, um das Ziel einer staatsrechtl. Zusammenführung der polit. bereits getrennten Gebiete West- und Ostdeutschlands sichtbar offenzuhalten, statt der Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung und der Ausarbeitung einer deutschen Verfassung, die Bildung einer von den westdeutschen LTagen gewählten Vertretung („Parlamentarischer Rat") und die Schaffung eines vorläufigen „Grundgesetzes" vor, das eine einheitliche Verwaltung des Besatzungsgebiets der Westmächte ermöglichen sollte. Nach Einigung mit den Alliierten beauftragten sie einen Sachverständigenausschuss mit der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs, der, nach dem Tagungsort dieses Ausschusses benannt, als sog. **„Herrenchiemseer Entwurf"** dem ParlRat als Grundlage für dessen Beratungen diente. Die 65 Mitglieder des **Parlamentarischen Rats**, zu denen fünf nicht stimmberechtigte Vertreter Berlins hinzutraten, wurden von den LTagen der o.g. Länder gewählt, waren in ihrer Arbeit unabhängig, formierten sich alsbald nach Fraktionen und waren, weil keine von diesen ein inhaltsbestimmendes Übergewicht hatte, im Zwang zum sachlichen Konsens miteinander verbunden. Der ParlRat trat am 1.9.1948 im Museum Koenig in Bonn zusammen und verabschiedete am 8.5.1949, auf den Tag genau vier Jahre nach der Kapitulation, nach teilweise schwierigen Verhandlungen mit den Militärgouverneuren, von deren Genehmigung das Zustandekommen der neuen Verfassung nach dem Dokument I abhängig war, mit 53 gegen 12 Stimmen den Entwurf des GG. Mit einigen Vorbehalten, die sich vor allem auf die Teilnahme Berlins am Bunde bezogen, fand der Entwurf am 12.5.1949 auch die Billigung der Militärgouverneure (Text des Genehmigungsschreibens in BK, Einl. S. 127 ff.). Sodann stimmten die Volksvertretungen der beteiligten Länder der **Annahme des Grundgesetzes** entsprechend Art. 144 I mit (mehr als) der dort geforderten Zweidrittelmehrheit zu (näher s. → Art. 144 Rn 1). Am 23.5.1949 stellte der ParlRat gemäß Art. 145 I die Annahme fest, fertigte das GG aus und verkündete es (vgl. auch die nachstehend vor dem Präambeltext abgedruckte Verkündungsformel). Als „Reorganisation eines Teilbereichs des deutschen Staates" (BVerfGE 77, 150; BVerfG [K], DVBl 1995, 288; BayVerfGH 44, 89), des

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

als Staats- und Völkerrechtssubjekt nicht untergegangenen, sondern weiterhin existenten und von der mit ihm identischen Bundesrepublik Deutschland fortgesetzten Deutschen Reiches (zum Ganzen BVerfGE 36, 15 f. mwN; 77, 154 ff.; BayVerfGH 44, 89), ist das GG damit nach Art. 145 II am 24.5.1949 um 0 Uhr in Kraft getreten (s. auch → Art. 145 Rn 1). Sein Geltungsbereich beschränkte sich gemäß Art. 23 Satz 1 aF auf das Gebiet der oben angeführten elf Länder (zum Mundatwaldgebiet als Teil des Landes Rheinland-Pfalz vgl. OVG Koblenz, DVBl 2008, 1320) und des Landes „Groß-Berlin", war in letzterer Hinsicht allerdings tatsächlich auf den Westteil des Landes begrenzt (s. dazu BVerfG [K], DVBl 1995, 288, u. zu den inhaltlichen Geltungsbegrenzungen im damaligen Land Berlin → Art. 144 Rn 2).

2 Ursprünglich nur als Übergangsstatut eines besetzten, nach Wiedervereinigung mit seinen im Osten abgetrennten Landesteilen strebenden Staatsgebietes gedacht, ist das GG im Hinblick auf seinen Inhalt und die Akzeptanz in der Bevölkerung schon bald zu einer **Vollverfassung** geworden. Es ging fiktiv von der Souveränität und Gleichberechtigung der Bundesrepublik Deutschland in der Völkergemeinschaft aus. Gleichzeitig sollten in der **Bezeichnung „Grundgesetz"** die aus den alliierten Vorbehalten folgenden Beschränkungen, der vorläufige Charakter und der räumlich begrenzte Entstehungs- und Geltungsbereich des Gesetzeswerks zum Ausdruck gebracht werden. In seiner Ausgestaltung war das GG allerdings ein sehr gründliches Provisorium geworden. Das war bei der damals schwer absehbaren Entwicklung ein Wagnis, hat sich aber als Vorteil erwiesen, weil das GG dem deutschen Staatsleben bis zur Wiedervereinigung Deutschlands sehr viel länger als Grundlage gedient hat, als 1949 angenommen wurde, und weil auf dieser Grundlage ein reibungsloses Hineinwachsen in den Zustand einer am Ende vollständigen Souveränität möglich geworden ist (zu Letzterem s. → Präambel Rn 5).

3 Inhaltlich ist das GG keine revolutionären, aber zukunftsoffene Wege gegangen. Zu seinen **elementaren Grundsätzen** gehören gemäß Art. 20 und Art. 28 I – neben dem Sozialstaatsprinzip – das Prinzip der Demokratie, das bundesstaatl. und das rechtsstaatl. Prinzip (BVerfGE 1, 18), die als innerlich zusammenhaltende allg. Grundsätze und Leitideen auch dort Geltung beanspruchen, wo sie nicht in besonderen Verfassungsrechtssätzen konkretisiert sind (vgl. BVerfGE 2, 403). Das Sozialstaatsprinzip vermittelt im Regelfall keine konkreten Einzelansprüche, wirkt vielmehr vornehmlich als für die Staatstätigkeit allg. richtungweisendes Gestaltungs-, Abwägungs- und Auslegungsprinzip und ist in diesem Sinne auch eine der Stützen der sozialen Marktwirtschaft. Demgegenüber wird der Rechtsstaatsgrundsatz vor allem durch einen umfassenden Katalog unmittelbar rechtswirksamer (Art. 1 III), insbes. mit der Verfassungsbeschwerde einklagbarer, das Menschenbild des GG bestimmender Grundrechte geprägt. Dabei steht als oberste Richtschnur und Grundnorm der Verfassung (s. Hömig, EuGRZ 2007, 633, sowie hier → Art. 1 Rn 1 u. 2) bewusst am Anfang der Verfassung das Bekenntnis: „Die Würde des Menschen ist unantastbar" (Art. 1 I 1). Umfangreiche Kompetenzen des BVerfG als des obersten Hüters der Verfassung (→ Art. 93 Rn 3) und ein auch sonst weitgreifendes Rechtsschutzsystem (vgl. Art. 19 IV, Art. 92 ff.) verstärken die rechtsstaatl. Komponente, die über den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die öffentl. Gewalt nachhaltig steuert und bindet. Ein nach wie vor zu befürwortender, weil durch nichts wirklich Besseres zu ersetzender streng repräsentativ-demokratischer Charakter grundsätzlich ohne plebiszitäre Elemente (Volksbefragung, Volksbegehren, Volksentscheid) auf Bundesebene, Sicherungen zum Erhalt einer stabilen BReg und die Ausgestaltung des föderati-

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

ven Prinzips zu einem Instrument auch der polit. Gewaltenbalance sind weitere **Kennzeichen des Grundgesetzes** (zu Letzterem vgl. aber auch nachstehend → Rn 6 f.). Für das Verfassungssystem des GG charakteristisch sind weiter auch dessen Vorkehrungen gegen demokratie- und rechtsstaatswidrige Entwicklungen in Staat und Gesellschaft (Art. 2 I, Art. 5 III 2, Art. 9 II, Art. 10 II 2, Art. 18, 20 IV, Art. 21 II, Art. 61, Art. 79 III, Art. 87 a IV, Art. 91, Art. 98 II u. V), das Bekenntnis zur wehrhaften und streitbaren Demokratie, die die freiheitliche demokratische, rechts- und sozialstaatl. Ordnung notfalls auch durch Eingriffe in missbrauchte Freiheiten ihrer Feinde verteidigt (BVerfGE 25, 100; 30, 19 f.; 39, 349). Schließlich hat das GG ein betont europafreundliches Gepräge (s. dazu – neben der seit Anbeginn auf das Ziel der europäischen Einigung gerichteten Präambelerwägung – vor allem Art. 23, 28 I 3, Art. 45, 52 IIIa u. Art. 88 Satz 2; Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des GG (BVerfGE 126, 303); darin eingebunden sind die Selbstverpflichtung Deutschlands zum weltweiten Frieden (Präambel, Art. 24 III, Art. 26 I) und die Öffnung nach außen durch die Hereinnahme des allg. Völkerrechts in das innerstaatl. Recht (Art. 25)).

4 Das wichtigste Ereignis in der **Geschichte des Grundgesetzes** ist der **Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik** zum Geltungsbereich des GG gewesen, den diese, dem Beispiel des Saarlandes (s. dazu → Präambel Rn 4) folgend, nach der friedlichen Revolution und dem Zusammenbruch des kommunistischen Herrschaftssystems in Ostdeutschland gemäß Art. 23 Satz 2 aF aufgrund des Volkskammerbeschlusses vom 23.8.1990 mit Wirkung zum 3.10.1990 vollzogen hat (vgl. BGBl. I 058) und dessen Voraussetzungen und Auswirkungen in mehreren Verträgen zwischen den beiden deutschen Staaten (Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- u. Sozialunion v. 18.5.1990, BGBl. 37; Vertrag zur Vorbereitung u. Durchführung der ersten gesamtdeutschen Wahl des Deutschen BTages idF v. 20.8.1990, BGBl. I 22, 831; Einigungsvertrag v. 31.8.1990, BGBl. II 889) geregelt worden sind. Seit dem Wirksamwerden des Beitritts, der in Art. 4 EV zu einigen wenigen, indes wichtigen (Anpassungs-)Änderungen des GG geführt hat, freilich ohne dabei den spezifischen Erfahrungen und Befindlichkeiten der Deutschen in den ostdeutschen Bundesländern hinreichend Rechnung zu tragen, gilt dieses nach Art. 3 iVm Art. 1 EV als **gesamtdeutsche Verfassung** (näher dazu → Präambel Rn 6) auch im Gebiet der Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und im Ostteil von Berlin (sog. Beitrittsgebiet).

5 Von den in der Zeit vor der Wiedervereinigung zustande gekommenen **Grundgesetzänderungen** sind die umfangreichsten 1956 im Zuge der Ergänzung des GG um eine Wehrverfassung (BGBl. I 111), 1968 durch die Notstandsnovelle (BGBl. I 709) und 1969 anlässlich der Finanzverfassungsreform (BGBl. I 359) vorgenommen worden. Die übrigen Änderungen hatten vor allem die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zum Gegenstand; sie führten zum Nachteil der Länder zu einer deutlichen Ausweitung der Bundeskompetenzen (s. auch → Art. 70 Rn 2). Neuerungen mit dem Ziel einer Umgestaltung des verfassungsrechtl. Grundgefüges wurden zunächst – auch von den Verfassungsenquete-Kommissionen der Jahre 1970–1976 (vgl. deren Berichte in BT-Drs. VI/3829 u. 7/5924) – nicht für erforderlich gehalten. Die im unmittelbaren Anschluss an die Wiederherstellung der Deutschen Einheit verabschiedeten Verfassungsänderungen hatten ebenfalls nicht zu einer solchen Umgestaltung geführt. Trotzdem waren sie und die später hinzugekommenen Veränderungen teilweise von großer verfassungspolit. und auch praktischer Bedeutung. Hervorzuheben sind die aus Anlass der Bildung und Fortentwicklung der EU beschlossenen Neuregelungen

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

insbes. in Art. 23, die Neuordnung des Asylrechts in Art. 16 a, ferner Art. 87 e und Art. 87 f als Grundlagen der bei Bahn und Post durchgeführten Strukturreformen und schließlich die Änderungen gemäß der Verfassungsnovelle vom 27.10.1994 (BGBl. I 3146). Vorbereitet wurde diese Novelle – wie schon die Anpassung des GG an den mit dem Vertrag von Maastricht über die EU vom 7.2.1992 (BGBl. II 1253) erreichten Stand der europäischen Einigung – durch die von BTag und BRat eingesetzte *Gemeinsame Verfassungskommission*, deren Aufgabe es im Gefolge von Art. 5 EV insbes. war, für die gesetzgebenden Körperschaften Vorschläge zur Lösung der im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des GG zu erarbeiten. BTag und BRat sind den Empfehlungen der Kommission in deren Bericht (BT-Drs. 12/6000 S. 15 ff.) in dem genannten Änderungsgesetz weithin gefolgt. Von den darin enthaltenen Neuerungen sind die Ergänzung des GG um eine Staatszielbestimmung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20 a, inzwischen auf den Schutz der Tiere erweitert, und Änderungen im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeiten mit Gewichtsverschiebungen im Bund/Länder-Verhältnis zugunsten der Länder besonders bedeutsam.

6 Eine befriedigende Regelung für das Funktionieren des nach Auffassung der polit. Akteure über die Jahre ins Stottern geratenen föderalen Systems war damit allerdings nicht verbunden. Deshalb kamen die Regierungschefs der Länder 1998 überein, die bundesstaatl. Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung krit. zu überprüfen. In der Folge beschlossen BTag und BRat im Jahr 2003 die Einsetzung einer gemeinsamen *Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung* (15. BTag, 66. Sitzung v. 16.10.2003, StenBer. S. 5618 iVm BT-Drs. 15/1685; BR-Dr 750/03 [Beschl.]). Die Kommission – die sog. *Föderalismuskommission I* – sollte für die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes Vorschläge erarbeiten mit dem Ziel, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die polit. Verantwortlichkeiten im Verhältnis beider Ebenen für den Bürger erkennbarer zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der jeweiligen Aufgabenerfüllung zu steigern. Nach umfassender Beratung (s. dazu die von BTag u. BRat hrsg. Dokumentation zur Sache 1/2005) konnte sich die Kommission Ende 2004 auf umsetzungsfähige Reformvorschläge nicht verständigen. Anders verhielt es sich nach der Bildung einer großen Koalition im Anschluss an die BTagswahl vom September 2005. Durch das G zur Änderung des GG vom 28.8.2006 (BGBl. I 2034) ist es mit der **Föderalismusreform I** zur bis heute tiefgreifendsten Änderung des GG seit 1949 gekommen (im Einzelnen dazu Holtschneider/Schön, Die Reform des Bundesstaates, 2007; Risse in Härtel, § 44 Rn 3 ff.). Mit ihr sollten die Zustimmungsrechte des BRats vor allem nach Art. 84 I abgebaut werden (vgl. BT-Drs. 16/813 S. 8 sowie → Art. 78 Rn 3 u. → Art. 84 Rn 2) und sind die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern unter Abschaffung der Rahmengesetzgebung neu geordnet (dazu s. vor allem → vor Art. 70 Rn 1, → Art. 73 Rn 1 u. → Art. 74 Rn 1 sowie die Hinweise zu Art. 74 a u. Art. 75), die Reichweite der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 II eingeschränkt (vgl. → Art. 72 Rn 3), das Recht der Länder, auf bestimmten Gebieten vom Bundesrecht abzuweichen, eingeführt worden (näher → Art. 72 Rn 4 u. → Art. 84 Rn 7) und mit dem Ziel eines Abbaus von Mischfinanzierungen durch den Bund und die Länder punktuelle Korrekturen im Bereich der Finanzverfassung vorgenommen worden (s. BT-Drs. 16/813 S. 10).

7 Die Auswirkungen dieser Reform (zu Zwischenbilanzen s. BT-Drs. 16/8688; Häde, ZG 2009, 1 ff.) sind im Ganzen wohl weniger weitreichend ausgefallen als vielfach erhofft (zum Rückgang der Zustimmungsgesetze vgl → vor Art. 50 Rn 3,

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

→ Art. 50 Rn 2 Buchst. b Doppelbuchst. cc, → Art. 78 Rn 3 u. → Art. 84 Rn 2) oder befürchtet (Risse in Härtel, § 44 Rn 61: „moderat positive Bilanz"). Doch sind ihre Zielsetzungen in der Folge vereinzelt auch wieder revidiert worden (vgl zu Art. 91 e BVerfGE 137, 108). Auf der Grundlage der von BTag und BRat mit Beschluss vom 15.12.2006 eingesetzten gemeinsamen *Kommission zur Modernisierung der Bund/Länder-Finanzbeziehungen kam es zum* G zur Änderung des GG vom 29.7.2009 (BGBl. I 2248), der sog. **Föderalismusreform II.** Ziel war es, Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und eine aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken, Maßnahmen zur Vorbeugung künftiger und zur Bewältigung bestehender Haushaltskrisen vorzusehen, Konzepte zur Sanierung, Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung zu begründen, sowie eine verstärkte Zusammenarbeit und an Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern gedacht zu schaffen. Im Zentrum der durch sie geschaffenen Neuerungen steht die – inzwischen europaweit zum Vorbild gewordene – sog. *Schuldenbremse für Bund und Länder* in den neu gefassten Art. 109 und 115 (s. dazu die Hinweise in der BT-Drs. 17/1711 S. 2 ff.). Im Zusammenhang mit dem damit schrittweise angestrebten Schuldenabbau erhalten die besonders notleidenden Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein bis einschl. 2019 vom Bund und der Ländergesamtheit Hilfen zur Konsolidierung ihrer Haushalte (Art. 143 d). Von den sonstigen Regelungen der Föderalismusreform II ist die Erweiterung des Abschnitts VIIIa (Gemeinschaftsaufgaben) um die Art. 91 c und 91 d hervorzuheben, denen durch G vom 21.7.2010 (BGBl. I 944) Art. 91 e hinzugefügt worden ist. Mit Art. 91 c ist die verfassungsrechtl. Grundlage für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern und der Länder untereinander bei der Nutzung ihrer informationstechnischen Systeme gelegt worden (zur Umsetzung s. BT-Drs. 17/1711 S. 1 f.). Art. 91 d regelt die (freiwillige) Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vergleichsstudien zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen; damit soll die Bereitschaft zu Leistungsvergleichen in Deutschland nachhaltig gefördert werden können (BT-Drs. 16/12410 S. 8). Art. 91 e schließlich schafft die Basis für gemeinsame Bund/Länder-Einrichtungen beim Vollzug von Gesetzen, die der Grundsicherung für Arbeitsuchende dienen (dazu jetzt BVerfGE 137, 108).

Ungeachtet all dieser Änderungen im föderativen Gefüge, ungeachtet auch des Umstands, dass insgesamt über die Hälfte seiner Artikel zT mehrfach geändert worden sind, hat sich das **Grundgesetz** in den jetzt mehr als 65 Jahren seines Bestehens in seinen Grundzügen als Stabilitätsanker (R. Müller, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 24.5.2014) **bewährt**. 60 vH der deutschen Bevölkerung zählen das GG zu den größten Errungenschaften der Bundesrepublik Deutschland; 91 vH der Bürger haben sehr viel oder ziemlich viel Vertrauen in diese Verfassung (nach Brüttel/Abaza-Uhrberg, DÖV 2014, 510), die sich auch zu einem Exportschlager in Europa und der Welt entwickelt hat. Dies ist vor allem dem *Grundrechtsteil* und den grundrechtsähnlichen Gewährleistungen des GG zu verdanken. Beide bildeten und bilden, seit dem Inkrafttreten des GG substantiell vergleichsweise wenig geändert und in ihrer Wirk- und Prägekraft insbes. durch die wertbestimmte und identitätsstiftende Rspr. des BVerfG unter Berücksichtigung des gesellsch. Wandels kontinuierlich weiterentwickelt und entfaltet sowie mit Ausstrahlungswirkung auf alle Bereiche des Rechts ausgestattet (vgl. → vor Art. 1 Rn 4), die Grundlage für ein Freiheitsklima in Deutschland, wie es dies vordem in der deutschen Geschichte – im Verhältnis des Bürgers zum Staat, aber auch in der Beziehung der Einzelnen zueinander – so noch nie gegeben hat. 8

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

Darüber hinaus war das GG *in staatsorganisatorischer Hinsicht* auf dem Fundament der durch Art. 79 III gesicherten Staatsstruktur- und Aufbauprinzipien so flexibel, dass die Bundesrepublik Deutschland und ihre verantwortlichen Organe neuen Herausforderungen im Innern wie international in aller Regel effizient und sachgerecht begegnen konnten. Wo die Voraussetzungen dafür – anders als etwa bei der Frage einer vorzeitigen BTagsauflösung nach Art. 68 (näher dazu die Hinweise zur unechten, auflösungsorientierten Vertrauensfrage in → Art. 68 Rn 3) oder beim Auslandseinsatz der Streitkräfte unter der Verantwortung insbes. der UN (s. dazu → Art. 87 a Rn 8) – nicht im Wege der Verfassungsinterpretation geschaffen werden konnten, war es Aufgabe des verfassungsändernden Gesetzgebers, das GG zukunftsfest zu machen, etwa den Umweltschutz als Staatsziel in der Verfassung zu verankern (→ Rn 5) oder diese nach Europa hin zu öffnen (s. → Rn 5 u. → Art. 23 Rn 1). Die Schlichtheit im Ausdruck, Ästhetik, Lesbarkeit und die Offenheit seiner Rahmen setzenden Ordnung hat das GG dabei allerdings hier (vgl insbes. Art. 23, aber auch Art. 20 a u. Art. 115 II, Art. 143 d) – wie bei der Einschränkung von Grundrechten (s. Art. 12 a, 13 III-VI, Art. 16 a II-V) nicht selten – verloren; es regelt stattdessen inzwischen vielfach Details, die besser der ausführenden einfachen Gesetzgebung vorbehalten geblieben wären. Dies ist wohl nicht nur dem Umstand geschuldet, dass die Lebensverhältnisse seit 1949 weltweit komplizierter geworden sind. Trotzdem ist vor einer vorschnellen Verfassungsneugebung im Zuge einer weiteren Föderalisierung Europas (vgl. dazu auch → Art. 146 Rn 4) zu warnen, weil sie mit dem Risiko verbunden ist, dass dabei über Jahrzehnte Bewährtes auf der Strecke bleibt.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

auf die polit. Wirklichkeit revolutionärer Situationen und die mangelnde Konkretheit des Rechts problematisch (vgl Hesse, Rn 760). Das subjektive Recht des Widerstands steht allen Deutschen (Art. 116 I) zu, nicht dagegen auch Ausländern. Auf das Widerstandsrecht können sich nicht nur Staatsbürger, sondern auch Inhaber öffentl. Ämter in dieser Eigenschaft berufen (str.; aA Jarass in Ders./Pieroth, Art. 20 Rn 131). Voraussetzung berechtigter Widerstandsleistung ist ein Vorhaben, die Verfassungsordnung, soweit sie durch Art. 79 III für unabänderlich erklärt ist, insgesamt zu *beseitigen*, also der Ansatz zum echten Umsturz, nicht die bloße Beeinträchtigung der staatl. Ordnung, nicht die begrenzte Verfassungsverletzung. Der Begriff „*unternimmt*" ist iS des Hochverratstatbestands (§ 81 I StGB) zu verstehen, umfasst also bereits den Versuch des Umsturzes, nicht dagegen bloße Vorbereitungshandlungen, wie sie zB nach Art. 9 II und Art. 21 II genügen. Abs. 4 findet Anwendung, wenn der Umsturz von staatl. Seite, aber auch dann, wenn er von gesellsch. Kräften ausgeht. Der *Widerstand* kann individuell oder kollektiv, aktiv oder passiv und auch durch Gewaltanwendung geleistet werden. Er ist an gesetzl. Schranken nicht gebunden, darf aber nicht exzessiv sein. Letzte Voraussetzung des Widerstandsrechts ist der Umstand, dass *andere Abhilfe nicht möglich* ist, also von der staatl. Gewalt kein wirksamer Widerstand gegen die Beseitigung der Verfassungsordnung mehr zu erwarten ist. Das Widerstandsrecht ist also ein subsidiäres Ausnahmerecht, das als ultima ratio von vornherein nur dann in Betracht kommt, wenn alle von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellten Rechtsbehelfe so wenig Aussicht auf wirksame Abhilfe bieten, dass die Ausübung des Widerstandes das letzte Mittel zur Erhaltung oder Wiederherstellung des Rechts ist (BVerfGE 123, 333; 132, 336; vgl auch schon BVerfGE 5, 377). Die Voraussetzungen des Widerstands müssen objektiv vorgelegen haben. Bloße subjektive Annahmen der Widerstandleistenden genügen nicht. Liegen die Voraussetzungen des Widerstands objektiv vor, wird auch gesetzwidriges Abwehrverhalten rechtmäßig. Ob Abs. 4 an der Unabänderlichkeitsgarantie des Art. 79 III teilnimmt, ist umstritten, aber mit der hM wohl zu verneinen, da es sich hier nicht um einen der „Grundsätze" des Art. 20 handelt. Das Widerstandsrecht ist ein grundrechtsähnliches Recht (Art. 93 I Nr. 4 a). Außerhalb des Art. 20 IV gibt es kein polit. Widerstandsrecht.

Artikel 20 a [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen]

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.

1 Art. 20 a ist nach mehr als 20-jähriger verfassungspolit. Debatte (vgl zum Ziel der Schaffung eines „Rechts auf menschenwürdige Umwelt" schon das erste Umweltprogramm der BReg von 1971 [BT-Drs. VI/2710 S. 9]) durch G vom 27.10.1994 (BGBl. I 3146) um des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen willen in das GG eingefügt worden. Durch G vom 26.7.2002 (BGBl. I 2862) ist die Vorschrift – wiederum nach lange geführter öffentl. Diskussion – im Anschluss an das Schächturteil des BVerfG (E 104, 337) auf den Schutz der Tiere ausgedehnt worden. Zu den entsprechenden Zielsetzungen auf **europäischer Ebene** s. Art. 11, 13 AEUV, 37 EUGrCh.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

Gegenstand der Regelung ist der Schutz der die biologisch-psychische Umwelt des Menschen betr. natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere durch den Staat. Zu den vom – *weit auszulegenden* – Begriff der **„natürlichen Lebensgrundlagen"** erfassten **Schutzgütern** gehören im Einzelnen (u. jedenfalls) Wasser (vgl OVG Münster, NVwZ-RR 2009, 237, u. zum Grundwasser BVerfGE 102, 18), Boden, Luft (zur Reduktion des Treibhausgasausstoßes s. BVerfGE 118, 110 f.), das Klima (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn 198; vgl s.a. BVerwGE 125, 71), die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Sicherung eines artgerechten Lebens bedrohter Tier- und Pflanzenarten (BVerfGE 128, 37; s. insoweit auch BVerfG [K], NVwZ 1997, 159, u. zum Artenschutz BVerwG, NJW 1996, 1163), die Landschaft und ihre jeweiligen Wechselbeziehungen (OVG Lüneburg, NdsVBl 1997, 41; vgl auch BT-Beschl. v. 30.6.1994 [zu BR-Dr 742/94]). Die menschliche Gesundheit wird durch Art. 20 a nur geschützt, wenn sie gerade durch Schädigungen der natürlichen Lebensgrundlagen gefährdet wird (VGH Mannheim, NuR 2005, 38; aA mit Blick auf gesundheitsschädliche Einwirkungen von elektromagnetischen Strahlen OLG München, BayVBl 2010, 731). Ebenfalls nicht von den natürlichen Lebensgrundlagen umfasst ist der **Tierschutz** iS der Vermeidung von Schmerzen und Leiden für das einzelne Tier (BT-Drs. 14/9090 S. 2). Dieser sog. ethische Tierschutz, der nicht nur die Tierwelt als solche, sondern auch das einzelne Tier im Blick hat (BayVGH nF 62, 327), ist deshalb im Interesse seiner Stärkung (BVerfGE 127, 328; BVerfGK 10, 71; OVG Bremen, DVBl 2013, 670) neben den natürlichen Lebensgrundlagen als weiteres Schutzziel, besonders genannt (BT-Drs. 14/8860 S. 1); dabei meint „Tiere" alle Arten von Tieren als je eigene Lebewesen (BVerfGE 127, 328). Auch der Tierschutzbegriff ist nicht zu eng zu verstehen; die Vorschrift rechtfertigt deshalb zB auch Regelungen, die eine artgerechte Fütterung von Tieren verlangen (BVerwG, NVwZ-RR 2012, 102). Da Art. 20 a den nach ihm gebotenen Umweltschutz – anders als der Gesetzesvorschlag in der BT-Drs. 11/7423 – nicht auf die natürlichen Lebensgrundlagen „des Menschen" beschränkt, dient die Schutzgewährleistung zwar auch und in erster Linie, aber *nicht ausschließlich* den *Interessen des Menschen*. Die Umwelt genießt den Schutz des Art. 20 a vielmehr – wie die Tiere (s. BT-Drs. 14/3165) – auch um ihrer selbst willen (str.; wie hier etwa Murswiek in Sachs, Art. 20 a Rn 22 ff.; aA die wohl hM; vgl zB BayVGH nF 62, 328; Scholz in Maunz/Dürig, Art. 20 a Rn 39; zur Entstehungsgeschichte BT-Drs. 12/6000 S. 65 f.). Dass die Vorschrift den Staat zum Umwelt- und Tierschutz ausdrücklich *„auch in Verantwortung für die künftigen Generationen"* verpflichtet (zur Bindung an das Nachhaltigkeitsprinzip s. auch BVerfGE 118, 110; BVerfG, Beschl. v. 30.1.20, 1 BvR 1679/1, juris Rn 100) und insoweit das Prinzip der Generationengerechtigkeit verbürgt, steht dieser Annahme nicht entgegen. Im Gegenteil: Indem die Wendung, im Hinblick auf die Langzeit- und Nachweltverantwortung des Staates den dynamischen, in die Zukunft gerichteten Gehalt der Regelung betonend (dazu vgl BT-Drs. 12/6000 S. 67), mit den künftigen Generationen ausdrücklich „auch" den Menschen in den Blick nimmt, bringt sie zugleich zum Ausdruck, dass die Schutzpflicht in der jeweils erreichten Gegenwart wegen des insoweit fehlenden alleinigen Bezugs auf den Menschen nicht nur anthropozentrisch, sondern auch öko- und pathozentrisch zu verstehen ist (VG Freiburg, Ut. v. 5.11.20, 10 K 2788/19, juris Rn 76). Geboten ist Gefahrenabwehr ebenso wie Risikovorsorge (BVerfGE 128, 37). Art. 20 a dient in diesem Sinne auch dem Schutz der Artenvielfalt. 2

Die Schutznorm des Art. 20 a ist *nicht* als („soziales") *Grundrecht (*BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn 112*)*, sondern, wie auch ihr 3

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

Standort unmittelbar anschließend an Art. 20 verdeutlicht, als – lediglich objektivrechtl. wirkende, insoweit jedoch zu fortdauernder Beachtung und Wahrung des Umwelt- und Tierschutzauftrags verpflichtende – **Staatszielbestimmung** ausgestaltet (vgl BVerfGE 102, 365; 104, 246; 127, 48; BVerwG, NVwZ 1997, 1215; DVBl 1998, 586; BFHE 181, 250 f.; zum Tierschutz auch BT-Drs. 15/723 S. 15). Umwelt- und Tierschutz werden damit zu einer fundamentalen Staatsaufgabe (so – für den Umweltschutz – BVerwG, DVBl 2006, 781). Einen subjektivrechtl. Anspruchstatbestand enthält die Regelung dagegen nicht (BVerfG [K], NVwZ 2001, 1149; BVerfGK 16, 377; BVerwG, NJW 1995, 2649; NVwZ 1998, 1081), auch nicht für anerkannt Tierschutzvereine (OVG Münster, ZUR 2019, 547). Es ist deshalb nicht möglich, allein aufgrund des Art. 20 a bestimmte Umweltentscheidungen oder tierschutzrechtl. Regelungen einzuklagen (BVerwGE 105, 81) oder aus der Gewährleistung konkrete Leistungsansprüche abzuleiten (BT-Drs. 12/6000 S. 67; 15/5405 S. 9). Die Existenz einer Tierschutzverbandsklage ist nicht zwingend (VG Münster, Urteil vom 11. April 2019 – 2 K 486/16 –, juris). Auch die Annahme subjektiver Abwehrrechte ist ausgeschlossen (BVerwG, NdsVBl 2007, 193). Vgl jedoch nachstehend → Rn 8 zur Verstärkung der Wirkkraft von Grundrechten im Einzelfall.

4 **Adressat der Schutzpflicht**, die Art. 20 a mit Verfassungsverbindlichkeit, dh prinzipiell ohne das Erfordernis ergänzender einfachgesetzl. Umsetzung, begründet (vgl jedoch nachstehend → Rn 5), ist unmittelbar nur der (deutsche) *Staat*, nicht also auch der einzelne Bürger (auch nicht i.S. einer Duldungspflicht nach § 242 BGB BayObLG, MDR 2020, 1505). Auch keine Duldungspflicht nach § 242 BGB Bayerisches Oberstes Landesgericht, Urteil vom 01. Oktober 2019 – 1 ZRR 4/19 –, juris Rn 68).Mittelbarer Einfluss aber z.B. bei 251 BGB AG Brandenburg, Urteil vom 28. Mai 2018 – 31 C 49/16 –, juris. insoweit aber auch → Rn 7). Dies ergibt sich ohne weiteres aus dem Wortlaut der Vorschrift. Überlegungen, die ökologische Inpflichtnahme des Staates um eine ökologische Inpflichtnahme des Einzelnen zu ergänzen, haben sich 1994 in der Gemeinsamen Verfassungskommission von BTag und BRat nicht durchgesetzt (s. BT-Drs. 12/6000 S. 68). Dabei meint Staat vornehmlich den Bund und die Länder und diese unter Einschluss der Gemeinden und Gemeindeverbände; verpflichtet ist darüber hinaus aber letztlich jeder deutsche Träger öffentl. Gewalt ohne Rücksicht auf die jeweilige Handlungsform. Virulent wird die Schutzpflichtnorm innerhalb der jeweils anderweitig begründeten Kompetenzen.

5 Als gegen den Staat gerichtete Zielbestimmung (s. oben → Rn 3 f.) verpflichtet Art. 20 a den **Staat in allen seinen Erscheinungsformen** in allerdings unterschiedlicher Intensität (vgl BT-Drs. 15/723 S. 15, 17). In erster Linie angesprochen ist die – materiell zu verstehende – **Gesetzgebung** (dazu wie zum Folgenden s. BVerwG, NJW 1995, 2649; DVBl 2006, 781; weiter etwa BFHE 181, 520; zum Tierschutz auch BT-Drs. 14/3165 S. 5; 14/8860 S. 3), die die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung" zu schützen und dabei auch Maßstäbe für die ausführende Exekutive wie für die Judikative zu setzen hat. Insoweit enthält Art. 20 a einen *Wahrungs-, Konkretisierungs-, Handlungs- und Gestaltungsauftrag* an den Normgeber. Dieser hat sich auf dem Gebiet des Umweltschutzes selbst aller ungerechtfertigten nachteiligen Eingriffe in die natürlichen Lebensgrundlagen zu enthalten, diese im Gegenteil (zB durch Maßnahmen zum sparsamen Umgang mit endlichen Umweltressourcen) zu schonen und – auch vorsorgend (vgl BVerwG, NVwZ 1998, 952 f.) und mit Wirkung selbst über die nationalen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland hinaus – möglichst positiv zu fördern (zum Gestaltungsauftrag des

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

Gesetzgebers s. auch OVG Münster, OVGE 51, 110; offen lassen, ob Gesetzgeber Regelung zum Umgang mit entsorgten Lebensmitteln treffen muss, BVerfG, NJW 2020, 2953), Eingriffen Dritter entgegenzutreten und im Übrigen den Schutz der Umwelt im Rahmen des jeweiligen Regelungskonzepts zumindest als schützenswerten Belang zu berücksichtigen, was voraussetzt, dass jedes umweltrelevante Vorhaben auf seine Umweltverträglichkeit überprüft wird (vgl dazu das G über die Umweltverträglichkeitsprüfung idF vom 24.2.2010, BGBl. I 94). Erforderlichenfalls sind Kompensationsmaßnahmen vorzusehen. Im Bereich des **Klimaschutzes** hat das BVerfG eine Verdichtung des Staatsziels angenommen. Sind die verfassungsrechtlichen Grenzen der weiteren Erderwärmung erreicht, verpflichtet das **verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot** dazu, Treibhausgasemissionen auf ein für die Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre neutrales Maß zu begrenzen (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn 198). Die verfassungsrechtlichen Grenzen hat das BVerfG durch eine Selbstfestlegung des Gesetzgebers unter Einbindung völkerrechtlicher Vereinbarungen und wissenschaftlicher Erkenntnis auf die Begrenzung eines Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau festgelegt (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn 208). Das Gebot der Konsequenz erhält im Klimaschutz daher eine bereichsspezifische Ausprägung. Das KSG von 2019 verletzte selbst nicht Art. 20a GG, entfaltete aber unverhältnismäßige Gefahren für künftige grundrechtliche Freiheiten (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn 183).

Vielfach Entsprechendes gilt für den Schutz der Tiere, denen als Mitgeschöpfen des Menschen von Staats wegen nicht ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden dürfen und die auch gegenüber Beeinträchtigungen dieser Art durch Dritte geschützt werden müssen (s. § 1 des TierschutzG idF v. 18.5.2006, BGBl. I 1206; BVerfGE 119, 83; VGH Mannheim, ESVGH 51, 56; BayVGH nF 62, 327 f.). Das kann und muss jeweils nicht einseitig, ohne Rücksicht auf andere, uU auch kollidierende – öffentl. oder private – Belange geschehen (BT-Drs. 15/723 S. 15, 17: kein unbegrenzter Tierschutz; zum Taubenfütterungsverbot in Städten vgl VGH Kassel, ESVGH 58, 239; BayVGH, Beschl.v. 4.8.2014 – 10 ZB 11.1920 – Rn 22 ff.). Art. 20 a gibt kein bestimmtes Niveau für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere und auch keine konkreten Mittel zur Erreichung dieser Schutzziele vor (zu Letzterem s. BVerwG, NVwZ-RR 2002, 217 mwN; BFHE 181, 519 f.). Die Vorschrift geht vielmehr, wie die Bindung des Normgebers an den *Rahmen der* – begrifflich wie in Art. 20 III zu verstehenden (BT-Drs. 12/6633 S. 6), also nur Grundsätze und Rechtsgüter mit Verfassungsrang umfassenden (vgl → Art. 20 Rn 14) – *verfassungsmäßigen Ordnung* zeigt, von der prinzipiellen Gleichordnung der beiden Staatsziele mit den anderen in Betracht kommenden Verfassungsrechtsgütern aus. Im Kollisionsfall, so auch bei Eingriffen in vorbehaltlos garantierte Grundrechte (s. mit Blick auf Art. 5 III 1 BT-Drs. 15/723 S. 16; BVerfGE 128, 41 f.; BVerfG [K], NVwZ 2000, 910; OVG Bremen, DVBl 2013, 670), sind deshalb diese Verfassungsrechtsgüter im Rahmen des weiten Gestaltungsspielraums, den der Gesetzgeber auch im Anwendungsbereich der Staatszielbestimmung hat (BVerfGE 118, 110; 127, 328; BVerfGK 11, 457; BVerwG, NVwZ-RR 2002, 217; BFHE 181, 251), mit dem konkret berührten Einzelschutzgut des Art. 20 a in einen verhältnismäßigen, schonenden Ausgleich zu bringen (BT-Drs. 12/6000 S. 67 f.; 15/5405 S. 9; 16/10469 S. 80, 81), um praktische Konkordanz herzustellen (OVG Bremen, DVBl 2013, 670). Das kann zur Beschränkung auch solcher

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

Grundrechte führen (s. auch BVerwG, NJW 1996, 1163), wie etwa der Kunstfreiheit (OVG Münster, NVwZ-RR 2012, 682, VG Berlin, Beschl. v. 24.4.2012 – 24 L 113.12 – Rn 9), oder des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (BVerfG [K], NJW 2016, 1229). Umgekehrt können diese bei der Abwägung im Einzelfall die Belange des Umwelt- und des Tierschutzes zurückdrängen (BVerfGE 127, 328). So schließt Art. 20 a beispielsweise nicht aus: Maßnahmen zur Förderung einer gemeinwohlverträglichen Jagd und Hege (BVerwG, NVwZ 2006, 93) und zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen vor einem Ungleichgewicht des Wirkungsgefüges der Natur in Form von Überpopulationen (BayVGH nF 62, 329), gebundene Entscheidungen bei Ausnahmeregelungen im Tierschutzrecht (BVerwG, NVwZ 2014, 450), Ausnahmen vom Verbot des Schächtens zur Befriedigung religiöser Bedürfnisse beim Verzehr (BVerwGE 127, 186 f.; VGH Kassel, ESVGH 55, 134 ff., in Auseinandersetzung mit BVerfGE 104, 345 ff.; s. auch Tierschutzbericht 2007 der BReg, BT-Drs. 16/5044 S. 16 f.; und die erledigten Initiativen BT-Drs. 16/6233 u. BT-Drs. 17/1226), ein Taubenfütterungsverbot (BayVGH, Beschl. v. 4.8.2014 – 10 ZB 11.1920 – Rn 22 ff.) und eine Pferdesteuer (VGH Kassel, ESVGH 65, 175); keine staatliche Pflicht zur Unterstützung von Findern von Tieren zur Verpflegungserstattung (VG Gießen, RdL 2017, 151). Zu verfahrensrechtl. Vorkehrungen zur Absicherung des Tierschutzes in Erfüllung des Verfassungsauftrags aus Art. 20 a vgl BVerfGE 127, 328 f. – Anhörung der Tierschutzkommission; zur Vereinbarkeit der Erhebung einer Jagdsteuer mit dieser Schutznorm HessStGH, NVwZ 2001, 671.

6 Die **vollziehende Gewalt** (vgl dazu → Art. 1 Rn 23) – einschl. derjenigen der Gemeinden (BVerwG, DVBl 2006, 781; VGH Mannheim, VBlBW 2004, 320) – hat am Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere *„nach Maßgabe von Gesetz und Recht"* mitzuwirken. Kompetenziell oder sonst gesetzl. nicht gedeckte Eingriffe in die Einzelschutzgüter des Art. 20 a sind der Exekutive danach verwehrt (s. VGH Mannheim, VBlBW 2004, 340). Die Regelung ermächtigt daher beispielsweise nicht die Gemeinden, Aufgaben des Umweltschutzes losgelöst von ihrem Kompetenzbereich an sich zu ziehen (BVerwG, DVBl 2006, 781). Durch die – an sich schon aus Art. 20 III folgende – Bindung an Gesetz und Recht wird außerdem (u. vor allem) sichergestellt, dass sich die vollziehende Gewalt auch schutzgutfördernd, wie bei der Sanierung eingetretener Umweltschäden oder bei der Schaffung tiergerechter Unterbringungs- und Transportmöglichkeiten, nur im Einklang mit der geltenden Rechtsordnung betätigen darf. Aktives Handeln im gesetzesfreien Raum – auch international im Hinblick auf die globale Dimension insbes. des Umweltschutzes (gerade im Bereich des Klimaschutzes BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn 198; 208) – ist danach ebenso möglich (u. je nach Sachlage geboten) wie die Aktivierung der Schutzgüter im Rahmen der Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen. Das Letztere kommt insbes. bei der Ausfüllung von Generalklauseln, bei der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe und bei der Betätigung von Ermessen, auch im Rahmen planerischer Entscheidungen, in Betracht (vgl BVerwG, NVwZ 1998, 1081; DVBl 2006, 781; BT-Drs. 16/10469 S. 82). Art. 20 a ist insoweit vor allem *Auslegungs*-, im Konflikt der natürlichen Lebensgrundlagen und des Tierschutzes mit anderen Belangen (s. dazu auch oben → Rn 5) darüber hinaus *Abwägungshilfe* für die vollziehende Gewalt (VGH Mannheim, NVwZ-RR 2003, 104; zur Bauleitplanung vgl auch OVG Münster, NWVBl 1998, 405). Ein Vorrang der in Art. 20 a genannten Schutzgüter iS einer bestimmten Vorzugswürdigkeit lässt sich der Vorschrift in diesem Zusammenhang nicht entnehmen (BVerwG, NVwZ-RR 2003, 171; OVG Lüneburg, NdsVBl 2006, 223). **Kasuis-**

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

tik: (a) Ein Protestcamp muss auf Schutzgebiete Rücksicht nehmen (BVerfG [K]) NVwZ 2020, 1505); (b) Eine Photovoltaikanlage ist nicht zwingend auf einem denkmalgeschützten Gebäude zu genehmigen (BayVGH, BayVBl 2014, 506; OVG Thüringen, NVwZ-RR 2020, 422; (c) Privaten ist nicht zwingend für einen im Tierheim untergebrachten gefährlichen Hund eine Haltererlaubnis zu erteilen (BayVGH, Beschl. v. 2.6.2014 – 10 ZB 12.2320 –); (d) Art. 20 a unterstützt Auskunftsverlangen der Bodenschutzbehörden (VGH Mannheim, ESVGH 64, 254), (e) Es besteht eine Vermutung bei § 959 BGB dahingehend, dass, „Fundtiere" nicht derelinquiert sind (VG Stuttgart, RdL 2014, 337), (f) Die Belastung für die Tiere ist bei der Genehmigung von Tierversuchen gerichtlich voll überprüfbar (OVG Bremen, DVBl 2013, 669); (g) Die Fuchsschonzeit darf auf Fuchskinder erstreckt werden (VG Saarland, LKRZ 2013, 66), (h) Die Tötung männlicher Eintagsküken ist nur noch für eine Übergangszeit zulässig (BVerwGE 166, 32–45).

Das in → Rn 6 Ausgeführte gilt für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere durch die **Rechtsprechung** weitgehend entsprechend. Die Befürchtung, dass die Führungsrolle des Gesetzgebers auf dem Gebiet des Umweltschutzes durch die rechtsprechende Gewalt in Frage gestellt und zugunsten einer Dominanz judikativer Gestaltungsmacht zurückgedrängt werden könnte (vgl dazu auch BT-Drs. 12/6000 S. 68), ist deshalb nicht gerechtfertigt. Für den Tierschutz gilt nichts anderes. Prozessual kommt Art. 20a bei der Abwägung i.S.d. einstweiligen Rechtsschutzes große Bedeutung zu (VG Mainz, Beschl. 10.07.20, 1 L 441/20.MZ –, juris). Art. 20 a ermächtigt den Richter nicht zu einer Rechtsanwendung, die die Staatsziele Umwelt- und Tierschutz contra legem umsetzt (s. BFHE 184, 231). Als *Auslegungshilfe* (dazu VGH Mannheim, NVwZ-RR 2003, 104) wirkt die Staatszielbestimmung allerdings über die Auslegung der Gesetze auch in den Bereich der richterl. Rechtsfortbildung (vgl dazu allg. → Art. 97 Rn 8 f.) hinein. Betroffen ist die gesamte Rechtsordnung unter Einschluss des GG selbst. In Bezug auf dieses hat Art. 20 a Bedeutung für die verfassungskonforme Auslegung unterverfassungsgesetzl. Rechtsnormen (s. BVerwG, DVBl 1998, 586 f.) und bei der Beschränkung grundrechtl. Gewährleistungen als *Abwägungshilfe* im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (BVerwG, NVwZ 2009, 649; 2009, 1444; vgl auch BVerfGE 110, 166; 117, 138). Soweit die Schutzgüter der Vorschrift im Einzelfall eine Konkretisierung einfachgesetzl. Generalklauseln bewirken, kann dies schließlich mittelbar dazu führen, dass Schutzpflichten, die Art. 20 a unmittelbar nur für den Staat begründet (s. oben → Rn 4), auf den privaten Einzelnen erstreckt werden. Zur Zulassung der umweltschutzrechtl. Verbandsklage zwingt Art. 20 a nicht (s. BVerfG [K], NVwZ 2001, 1149; BVerwGE 101, 83; BVerwG, DVBl 1998, 586). 7

Die Einschätzung, die **Beachtung und Einhaltung des Art. 20 a** könne *verfassungsgerichtlich* nicht selbständig eingeklagt werden, hat sich zumindest für den Bereich des Klimaschutzes als falsch erwiesen. So kann das Schutzgebot zugunsten des Klimaschutzes und des Umweltschutzes im Einzelfall die Wirkkraft von schutzgebotsnahen Schutzpflichten aus Art. 2 II 1 verstärken und über sie den Maßstab der verfassungsgerichtl. Prüfung im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde verschärfen (BVerfGK 16, 377). Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Sie kann eine objektivrechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen begründen (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn 148). Die Schutzpflicht ist gegenwärtig nicht verletzt (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 8

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-7930-7

BvR 2656/18 u.a., Rn 143). § 3 I; § 4 I KSG vom 12. 12.2019 (Bundesgesetzblatt I Seite 2513) entfaltete, aber eingriffsähnliche Vorwirkung und begründete die unzulässige Gefahr, die Lasten der Treibhausgasbeschränkung auf die Zukunft zu verlagern und war deshalb verfassungswidrig (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn 183 ff.). Die Bundesregierung beschloss am 12.05.2021 die Eckpunkte der Neuregelung. Art. 20 a gehört nicht zu der in Art. 20 IV in Bezug genommenen Verfassungs-„Ordnung", zu deren Verteidigung das dort gewährleistete *Widerstandsrecht* wahrgenommen werden kann. Auch von der *„Ewigkeitsgarantie" des Art. 79 III* wird Art. 20 a nicht erfasst.

Artikel 21 [Parteien]

(1) [1]Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. [2]Ihre Gründung ist frei. [3]Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. [4]Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.

(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.

(3) [1]Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen. [2]Wird der Ausschluss festgestellt, so entfällt auch eine steuerliche Begünstigung dieser Parteien und von Zuwendungen an diese Parteien.

(4) Über die Frage der Verfassungswidrigkeit nach Absatz 2 sowie über den Ausschluss von staatlicher Finanzierung nach Absatz 3 entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

(5) Das Nähere regeln Bundesgesetze.

1 **Allgemeines:** Art. 21 zählt zu den grundlegenden, für die demokratische Staatsform der Bundesrepublik Deutschland wichtigsten Bestimmungen des GG, gehört aber nicht zu den nach Art. 79 III unabänderlichen Verfassungsnormen. Die Vorschrift betrifft nur **deutsche Parteien** mit Sitz im Geltungsbereich des GG. Sie gilt nicht nur innerhalb der Verfassungsordnung des Bundes als Gesamtstaat, sondern unmittelbar auch für die **Länder** und ist Bestandteil der Landesverfassungen (BVerfGE 66, 114; 120, 104 mwN). Art. 21 ist mit Ausnahme des Abs. 1 Satz 4 **unmittelbar anwendbares Recht**, obwohl Abs. 5 eine nähere Regelung durch Bundesgesetze vorsieht. Das trifft auch für Abs. 1 Satz 3 jedenfalls insoweit zu, als er die Organisation einer Partei in grundsätzlicher Abweichung von demokratischen Prinzipien verbietet (BVerfGE 2, 13 f.; 5, 111). Die EU hat nach geltendem Vertragsrecht keine Zuständigkeit zur Regelung des Rechts der nationalen polit. Parteien (BVerfGE 104, 218; s. aber Art. 10 IV EUV zu Parteien auf europäischer Ebene).

2 **Verhältnis zu anderen Vorschriften:** Parteien sind zwar begrifflich *Vereine* iS des Art. 9. *Art. 21* ist jedoch *lex specialis* (BVerfGE 12, 304). Sein Abs. 2 schließt auch eine subsidiäre Anwendung des Art. 9 II aus, dessen Verbotstatbestände – einschl. strafrechtswidriger Zielsetzung – für Parteien nicht in Betracht kommen