

22.05.84

Gesetzesantrag

des Landes Hessen

Entwurf eines Sechsenddreißigsten Gesetzes zur Änderung
des Grundgesetzes
(Staatszielbestimmung Umweltschutz)

A. Zielsetzung

Die moderne zivilisatorische Entwicklung unseres Industriestaates hat zu wachsenden Umweltbelastungen und zu einer steigenden Verknappung der natürlichen Ressourcen geführt. Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Luft, Wasser, Boden) ist zu einer grundlegenden und hochrangigen Aufgabe geworden, zu der der Staat einen wesentlichen Beitrag zu leisten hat. Ein zufriedenstellender Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist im geltenden Verfassungsrecht nicht gewährleistet. Es verbleiben nicht unerhebliche Schutzlücken, die durch eine grundgesetzliche "Staatszielbestimmung Umweltschutz" geschlossen werden sollen.

B. Lösung

Entsprechend der Empfehlung der Sachverständigenkommission "Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge" soll in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 des Grundgesetzes eine "Staatszielbestimmung Umweltschutz" aufgenommen werden.

C. Alternativen

Einführung eines Grundrechtes auf Umweltschutz. Auch ein Grundrecht auf Umweltschutz kann realistischerweise

(Begrenzung durch das finanziell Mögliche; Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts) nur nach Maßgabe näherer gesetzlicher Bestimmungen geschaffen und nicht bereits durch das Grundgesetz einklagbar ausgestaltet werden. Gegenüber einem "Grundrecht auf Umweltschutz" vermeidet eine "Staatszielbestimmung Umweltschutz" den Anschein einer nach Inhalt, Ausmaß und Anspruchsgegner im einzelnen bestimmten subjektiven Anspruchsnorm.

Eine Verankerung des Umweltschutzes (nur) in den Landesverfassungen vermag keine normative Wirkung für die Staatsorgane des Bundes - insbesondere für den Bundesgesetzgeber - zu entfalten.

D. Kosten

Das Gesetz führt zu keinen unmittelbaren Mehrkosten für die Haushalte des Bundes, der Länder und ihrer Gemeinden.

22.05.84

Gesetzesantrag

des Landes Hessen

Entwurf eines Sechsenddreißigsten Gesetzes zur Änderung
des Grundgesetzes
(Staatszielbestimmung Umweltschutz)

DER HESSISCHE MINISTERPRÄSIDENT

Wiesbaden, den 21. Mai 1984

An den
Herrn Präsidenten des Bundesrates

Sehr geehrter Herr Präsident,
die Hessische Landesregierung hat am 15. Mai 1984 beschlosser,
dem Bundesrat den beigefügten

Entwurf eines Sechsenddreißigsten Gesetzes zur
Änderung des Grundgesetzes

(Staatszielbestimmung Umweltschutz)

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Bundestag
nach Art. 76 Abs. 1 GG zu beschließen.

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie den beigefügten Entwurf gemäß
§ 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tages-
ordnung des Bundesrates am 8. Juni 1984 setzen würden.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Helmut Bär

Entwurf eines Sechsenddreißigsten Gesetzes
zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel-
bestimmung Umweltschutz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Art. 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1) wird wie folgt geändert:

1. In Art. 20 Abs. 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

"Sie schützt und pflegt die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen."

2. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

"Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes und der Verantwortung des Staates für natürliche Umwelt entsprechen."

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

B e g r ü n d u n g :
=====

A. Allgemeiner Teil

1. Die ständig zunehmende Belastung der Umwelt und der Ressourcen durch unsere Industriegesellschaft und das Fehlen ausdrücklicher Grundgesetzschriften zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen haben zu einer anhaltenden Diskussion über eine Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz geführt.

Bereits im Jahre 1975 ist die Umweltministerkonferenz für eine "Staatszielbestimmung Umweltschutz" eingetreten. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat im "Umweltgutachten 1978" in weitgehender Übereinstimmung mit der damaligen Bundesregierung empfohlen, den Umweltschutz als Staatsaufgabe im Grundgesetz zu verankern (BT-Drucks. 8/1938, S. 579).

In ihrem Ende 1983 veröffentlichten Bericht schlägt die von der sozial-liberalen Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenkommission "Staatszielbestimmungen / Gesetzgebungsaufträge" - nach einer intensiven Prüfung - einhellig die Aufnahme einer "Staatszielbestimmung Umweltschutz" in das Grundgesetz vor.

Der Gesetzentwurf übernimmt die von der Mehrheit der Kommission empfohlenen Änderungen des Art. 20 Abs. 1 GG und des Art. 28 Abs. 1 GG.

2. Das Grundgesetz hat bisher auf Programmsätze und Staatszielbestimmungen weitgehend verzichtet. Bei der Schaffung des Grundgesetzes stand - infolge der Erfahrungen mit der staatlichen Willkür - die Einräumung von Rechten und Pflichten den einzelnen gegenüber der öffentlichen Gewalt im Vordergrund. Zwischenzeitlich sind wesentliche Änderun-

gen eingetreten: Die wachsenden Belastungen der Umwelt durch die moderne zivilisatorische Entwicklung unseres Industriestaates haben zu neuen grundlegenden Problemen geführt, denen sich der Staat stellen muß. Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen - die Reinhaltung von Boden, Wasser und Luft, der Schutz des Klimas, der Pflanzen- und Tierwelt, des ökologischen Gleichgewichts und der Landschaft - ist zu einer grundlegenden und hochrangigen Staatsaufgabe geworden.

3. Ein zufriedenstellender Schutz der natürlichen Lebensgrundlage ist im geltenden Verfassungsrecht nicht gewährleistet. Im Grundgesetz ist der Umweltschutz nur im Rahmen von Kompetenznormen angesprochen. Die von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf Art. 2 und 14 GG gestützten Schutzpflichten sind in ihrem sachlichen Wirkungsbereich beschränkt. Es verbleiben nicht unerhebliche Schutzlücken, insbesondere hinsichtlich des Lebens- und Gesundheitsschutzes der Nachwelt (künftige Generationen), des Schutzes von öffentlichem Land, öffentlichen Gewässern, Ökosystemen, der Artenvielfalt und des Klimas.
4. Die Natur als Ganzes und die Umwelt sind in hohem Maße bedroht. Die sich dramatisch ausbreitenden Waldschäden, die Versauerung der Böden und Gewässer und das zunehmende Aussterben vieler Tier- und Pflanzenarten sind nur augenfälliger Ausdruck der vielfältigen Bedrohung und der Verknappung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen. Die Erhaltung dieser Lebensgrundlagen ist ein existentielles, langfristiges Bedürfnis, das angesichts der gegebenen Verfassungslage eine umfassende Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz gebietet.
5. Die vorgeschlagene "Staatszielbestimmung Umweltschutz" soll allen Staatsorganen den hohen Rang des Umweltschutzes verdeutlichen. Sie schreibt dem Gesetzgeber

eine fortdauernde Beachtung und Erfüllung dieses Zieles vor, ohne seine einzelne politische Entscheidung vorwegzunehmen. Sie wendet sich außerdem - vorrangig als Auslegungsrichtlinie - an die Verwaltung und an die Rechtsprechung.

Die "Staatszielbestimmung Umweltschutz" soll eine umweltpolitische Impulswirkung auslösen. Sie wird den gesellschaftlichen Grundkonsens fördern.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Art. I Nr. 1:

Die "Staatszielbestimmung Umweltschutz" soll in Art. 20 Abs. 1 GG verankert werden. Dem Schutz und der Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen kommt elementare Gemeinwohlbedeutung zu. Es handelt sich um eine Zielsetzung, die auf eine Stufe mit den bereits in Art. 20 Abs. 1 GG geregelten fundamentalen Staatszielen - insbesondere dem Sozialstaatsprinzip - zu stellen ist. Nach allen Anzeichen erwachsen der Bundesrepublik Deutschland im Bereich des Umweltschutzes in den kommenden Jahrzehnten Herausforderungen, die denen der überkommenen Staatsziele des Art. 20 Abs. 1 GG nicht nachstehen.

Die gewählte Fassung "Sie schützt und pflegt die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen." paßt sich sachgerecht in den Sprachgebrauch und die systematische Struktur des Grundgesetzes ein und trägt dem Umstand Rechnung, daß eine allgemein anerkannte Definition des Begriffs der Umwelt nicht besteht. Sie bezieht die "Staatszielbestimmung Umweltschutz" auf den Menschen, versteht die Umwelt als biologisch-physische Voraussetzung für gesellschaftliches Leben und mißt dem Begriff "natürliche Lebensgrundlagen" grundsätzlich eine weite Bedeutung bei.

Die Worte "schützt und pflegt" sollen die statisch—abwehrende Komponente und die zukunftsbezogene dynamisch-gestalterische Komponente der "Staatszielbestimmung Umweltschutz" zum Ausdruck bringen.

Zu Art. I Nr. 2:

Durch die Änderung des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG wird erreicht, daß die "Staatszielbestimmung Umweltschutz" auch für die Länder verbindlich wird.

Der Umweltschutz ist ein grundlegendes Staatsziel, das den in Art. 28 Abs. 1 GG bereits verankerten Staatszielen im Range nicht nachsteht.

Die Fassung "Verantwortung gegenüber der natürlichen Umwelt" weicht lediglich aus sprachlichen Gründen von der für Art. 20 Abs. 1 Satz 2 GG vorgeschlagenen Formulierung ab.

Zu Art. II:

Die Einführung einer "Staatszielbestimmung Umweltschutz" erfordert keine Übergangszeit. Das Gesetz soll deshalb zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Kraft treten.