

Antrag

der Länder Bayern und Niedersachsen

zum

Entwurf eines 36. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Einfügung eines Artikels 20 a)

- Antrag des Landes Schleswig-Holstein -

Punkt 1 b der 579. Sitzung des Bundesrates am
10. Juli 1987

Der Bundesrat möge beschließen:

1. Zu Artikel 1

Artikel 1 ist wie folgt zu fassen:

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

Nach Artikel 26 wird folgender Artikel 26 a einge-
fügt:

" Artikel 26 a

Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen
unter dem Schutz des Staates. Die Pflichten und Auf-
gaben werden in Abwägung mit anderen Belangen des
Gemeinwohls durch Gesetz bestimmt."

B e g r ü n d u n g:

- a) Die vorgeschlagene Fassung soll verdeutlichen, daß sich die Staatszielbestimmung an den Gesetzgeber als den Normadressaten richtet. Sie soll damit die Bemühungen um eine verfassungsrechtliche Verankerung des Umweltschutzes auf eine normativ tragfähige Grundlage stellen.

Nach den Ergebnissen der Sachverständigen-Anhörung ist davon auszugehen, daß eine Verfassungsbestimmung im Sinne des Satzes 1 nicht aus sich heraus einen unmittelbar anwendbaren Rechtsmaßstab für bestimmte Lösungen der vielfältigen Probleme des Umweltschutzes bietet. Selbständige normative Anforderungen an die Gestaltung der Umwelt, Prioritäten, Abwägungsmaßstäbe oder Eingriffsverbote enthält sie nicht. Die Staatsaufgabe Umweltschutz steht in einem unlösbaren Kontext mit zahlreichen anderen gemeinwohlwichtigen Aufgaben. Dabei bedarf es des angemessenen Ausgleichs verschiedenartiger und gegenläufiger Anforderungen. Im Funktionsgefüge des demokratischen Rechtsstaates obliegt es der Gesetzgebung, die erforderlichen Entscheidungen und Abwägungen zu treffen. Angesichts der Notwendigkeit umfassender Konkretisierung, Gestaltung und Abwägung sowie der Komplexität der Aufgaben des Umweltschutzes beschränkt der Verfassungsauftrag den Gesetzgeber nicht darauf, das Nähere zu einer Grundgesetzbestimmung mit selbständigem Regelungsgehalt zu bestimmen. Die materielle Richtlinie, ihr immanenter Kontext mit anderen Gemeinwohlbelangen und ihre Aufgabenzuweisung an den Gesetzgeber bilden eine notwendige Einheit, der mit dem vorgeschlagenen Aufbau der Staatszielbestimmung entsprochen werden soll.

- b) Als Norm des objektiven materiellen Rechts, die nicht zu den Grundrechten des I. Abschnitts des

- 3 -

Grundgesetzes gehört, wird die vorgesehene Grundgesetzbestimmung in den II. Abschnitt aufzunehmen sein. Sie sollte jedoch nicht den konstitutionellen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland zugeordnet werden, die in den Eingangsnormen dieses Abschnitts niedergelegt sind. Die Einfügung des Umweltschutzgedankens als Artikel 20 a würde in den Zusammenhang dieser Konstitutionsprinzipien, die die Struktur der deutschen Staatlichkeit im Innern wie in ihrem Verhältnis zur Völkerrechtsgemeinschaft bestimmen, das andersartige Element der Zuweisung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe hineinbringen, die sach- und problembezogen auf die fortschreitende Bewältigung schädlicher Auswirkungen der technischen und zivilisatorischen Entwicklungen gerichtet ist. Die Verbindung des Handlungsauftrags an den Gesetzgeber mit den strukturellen Festlegungen der Eingangsgesetze des II. Abschnitts kann zu verfassungssystematischen Unklarheiten führen. Daher wird nach Artikel 26 die Einfügung eines selbständigen Artikels 26 a vorgeschlagen.

2. Zur Gesetzesüberschrift

In der Gesetzesüberschrift ist die Angabe "Artikels 20 a" durch die Angabe "Artikels 26 a" zu setzen.

B e g r ü n d u n g

Folgeänderung zu dem vorgeschlagenen Standort der Grundgesetzbestimmung.

3. Zum Vorblatt

Das Vorblatt ist wie folgt zu fassen:

"A. Zielsetzung

Die moderne zivilisatorische Entwicklung unseres Industriestaates hat zu wachsenden Umweltbelastungen und zu einer steigenden Verknappung der natürlichen Ressourcen geführt.

Die Natur ist ein dem Menschen anvertrautes Gut; sie ist ihm nicht zur schrankenlosen Ausbeutung überlassen. Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Luft, Wasser, Boden) ist zu einer der vordringlichsten Aufgaben geworden. Unsere Gesellschaft muß künftig Generationen die gleichen Lebenschancen bewahren, die uns heute zur Verfügung stehen.

Eine generelle staatliche Pflicht zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen läßt sich aus dem Grundgesetz nicht herleiten.

B. Lösung

Durch einen neuen Artikel 26 a soll eine Staatszielbestimmung "Umweltschutz" in das Grundgesetz aufgenommen werden.

C. Alternativen

Als verfassungsrechtliche Absicherung der staatlichen Verantwortung für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen kommt nur eine Staatszielbestimmung in Betracht.

D. Kosten

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

B e g r ü n d u n g

Die vorgeschlagene Fassung folgt grundsätzlich dem Text der Ausschußempfehlungen (Nr. 1 und 3 der Drucksache 275/87).

Zu den Abweichungen:

Die Formulierung, im geltenden Verfassungsrecht sei ein "zufriedenstellender" Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nicht gewährleistet, ist mißverständlich. Das geltende Verfassungsrecht läßt einen zufriedenstellenden Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen durchaus zu. Es kann aus dem Grundgesetz derzeit lediglich keine generelle staatliche Pflicht zum Schutz der Umwelt hergeleitet werden. Ein Grundrecht auf Umweltschutz sollte nicht als eine vom Bundesrat ernsthaft in Betracht zu ziehende Alternative zu einer Staatszielbestimmung aufgeführt werden.

4. Zur Begründung

Die Begründung ist entsprechend der Ausschußempfehlung zu Nr. 3 der Drucksache 275/87 mit folgenden Abweichungen zu fassen:

- a) Im Abschnitt A. Buchst. a ist der folgende Satz zu streichen: "Infolgedessen trägt das Grundgesetz der Bedeutung des Umweltschutzes in unserer Zeit nicht genügend Rechnung."

B e g r ü n d u n g :

Das Grundgesetz ermöglicht schon heute alle Maßnahmen, die für einen wirksamen Umweltschutz erforderlich sind. Daher sollte die Aussage, daß das Grundgesetz der Bedeutung des Umweltschutzes nicht hinreichend Rechnung trage, entfallen. Zur Begründung für die Einführung einer Staatszielbestimmung über den Umweltschutz reicht die Aussage der Begründung aus, daß sich aus dem Grundgesetz keine generelle staatliche Pflicht zum Schutz der Umwelt herleiten läßt.

- b) Im Abschnitt A. Buchst. c ist der fünfte Spiegelstrich wie folgt zu fassen:

" - Die wirtschaftlichen Folgen von Umweltschäden, aber auch der Nutzen von Umweltschutzmaßnahmen finanziell nur schwer meßbar sind,".

B e g r ü n d u n g :

Klarstellung des Gewollten.

- c) Abschnitt B der Begründung - zu Art. 1 - ist wie folgt zu fassen:

" Zu Artikel 1

Dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen kommt elementare Gemeinwohlbedeutung zu. Als Norm des objektiven materiellen Rechts, die nicht zu den Grundrechten des I. Abschnitts des Grundgesetzes gehört, wird die vorgesehene Grundgesetzbestimmung in den II. Abschnitt aufzunehmen sein. Hier ist sie andererseits nicht den konstitutionellen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland

zuzuordnen, die in den Eingangsnormen dieses Abschnitts niedergelegt sind. Die Einfügung des Umweltschutzgedankens an dieser Stelle würde in den Zusammenhang dieser Konstitutionsprinzipien, die die Struktur der deutschen Staatlichkeit im Innern wie in ihrem Verhältnis zur Völkerrechtsgemeinschaft bestimmen, das andersartige Element eines Handlungsauftrags an den Gesetzgeber hineintragen, der sach- und problembezogen auf die fortschreitende Bewältigung schädlicher Auswirkungen der technischen und zivilisatorischen Entwicklungen gerichtet ist. Das kann zu verfassungssystematischen Unklarheiten führen. Daher wird nach Artikel 26 die Einfügung eines selbständigen Artikels 26 a vorgesehen.

Eine Verankerung des Umweltschutzes in der Verfassung muß dem Umstand Rechnung tragen, daß es keine allgemeine Bestimmung des Begriffs "Umwelt" gibt. Das Grundgesetz stellt die Würde und die Rechte des Menschen an die Spitze seiner Gewährleistungen und gibt dadurch zu erkennen, daß sie Leitlinien für die staatliche Politik sein sollen. Dies legt auch für grundgesetzliche Staatszielbestimmungen eine Sichtweise nahe, die vom Menschen ausgeht. Gegenstand des verfassungsrechtlichen Schutzes soll daher nicht die Umwelt aus eigenem Recht, sondern sollen die Lebensgrundlagen des Menschen sein; zu schützen ist der Mensch in seinem Lebensraum.

Andererseits darf der Umweltschutz aus dieser Sicht nicht zu eng verstanden werden. Der staatliche Schutzauftrag muß sich auch auf künftige Generationen beziehen und ist daher zukunftsorientiert. Nicht nur Wasser, Boden, Luft und nutzbare natürliche Ressourcen, sondern auch allgemein die Tier- und Pflanzenwelt und der Naturhaushalt sind in den verfassungsrechtlichen Schutz einbezogen.

Nach den Ergebnissen der Sachverständigen-Anhörung ist davon auszugehen, daß eine Verfassungsbestimmung im Sinne des Satzes 1 nicht aus sich heraus einen unmittelbar anwendbaren Rechtsmaßstab für bestimmte Lösungen der vielfältigen Probleme des Umweltschutzes bietet. Selbständige normative Anforderungen an die Gestaltung der Umwelt, Prioritäten, Abwägungsmaßstäbe oder Eingriffsverbote enthält sie nicht. Die Staatsaufgabe Umweltschutz steht in einem unlösbaren Kontext mit zahlreichen anderen gemeinwohlwichtigen Aufgaben. Dabei bedarf es des angemessenen Ausgleichs verschiedenartiger und gegenläufiger Anforderungen. Im Funktionsgefüge des demokratischen Rechtsstaates obliegt es der Gesetzgebung, die erforderlichen Entscheidungen und Abwägungen zu treffen. Angesichts der Notwendigkeit umfassender Konkretisierung, Gestaltung und Abwägung sowie der Komplexität der Aufgaben des Umweltschutzes beschränkt der Verfassungsauftrag den Gesetzgeber nicht darauf, nur "das Nähere" zu einer Grundgesetzbestimmung mit selbständigem Regelungsgehalt zu bestimmen.

Die vorgesehene Fassung soll deshalb verdeutlichen, daß sich die Staatszielbestimmung an den Gesetzgeber als den Normadressaten richtet. Sie soll damit die Bemühungen um eine verfassungsrechtliche Verankerung des Umweltschutzes auf eine normativ tragfähige Grundlage stellen.

Die materielle Richtlinie, ihr immanenter Kontext mit anderen Gemeinwohlbelangen und ihre Aufgabenzuweisung an den Gesetzgeber bilden eine notwendige Einheit, der mit dem vorgesehenen Aufbau der Staatszielbestimmung entsprochen wird.

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

B e g r ü n d u n g :

Anpassung an die vorgeschlagene Fassung (vgl. zu 1. des Antrags).