

## **Beschlußempfehlung und Bericht** **des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)**

### **a) zu dem von der Fraktion DIE GRÜNEN eingebrachten**

**Entwurf eines Sechsenddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
— Drucksache 10/990 —**

### **b) zu dem von den Abgeordneten Bachmaier, Antretter, Bernrath, Frau Blunck, Buckpesch, Catenhusen, Daubertshäuser, Frau Dr. Däubler-Gmelin, Duve, Egert, Dr. Ehmke (Bonn), Dr. Emmerlich, Fischer (Homburg), Fischer (Osthofen), Frau Dr. Hartenstein, Dr. Hauchler, Dr. Hauff, Immer (Altenkirchen), Jansen, Kiehm, Kißlinger, Klein (Dieburg), Dr. Klejdzinski, Dr. Kübler, Lambinus, Lennartz, Lohmann (Witten), Frau Dr. Martiny-Glotz, Menzel, Müller (Düsseldorf), Müller (Schweinfurt), Müntefering, Dr. Nöbel, Oostergetelo, Dr. Penner, Reuter, Roth, Schäfer (Offenburg), Frau Schmedt (Lengerich), Frau Schmidt (Nürnberg), Schmidt (München), Dr. Schmude, Schreiner, Schröder (Hannover), Schröer (Mülheim), Dr. Schwenk (Stade), Stahl (Kempen), Stiegler, Tietjen, Toetemeyer, Wartenberg (Berlin), Dr. Wernitz, Dr. de With, Wolfram (Recklinghausen), Frau Zutt, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD eingebrachten**

**Entwurf eines Sechsenddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
— Drucksache 10/1502 —**

#### **A. Problem**

Die beiden Gesetzentwürfe schlagen vor, den Umweltschutz als Staatszielbestimmung im Grundgesetz zu verankern. Der Gesetzentwurf Drucksache 10/990 sieht darüber hinaus die Einfügung eines Umweltgrundrechtes vor.

#### **B. Lösung**

Der Rechtsausschuß empfiehlt mit Mehrheit, die beiden Gesetzentwürfe abzulehnen.

**C. Alternativen**

Die Fraktion der SPD und die Fraktion DIE GRÜNEN schlagen die Annahme ihrer Gesetzentwürfe vor.

**D. Kosten**

keine

## **Beschlußempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
die Gesetzentwürfe — Drucksachen 10/990, 10/1502 — abzulehnen.

Bonn, den 10. Januar 1986

## **Der Rechtsausschuß**

|                 |                  |               |
|-----------------|------------------|---------------|
| <b>Helmrich</b> | <b>Bachmaier</b> | <b>Saurin</b> |
| Vorsitzender    | Berichterstatter |               |

## Bericht der Abgeordneten Bachmaier und Saurin

### I. Zum Beratungsverfahren

Dem Rechtsausschuß lagen zu dem Vorschlag, den Umweltschutz in das Grundgesetz aufzunehmen, zwei Gesetzentwürfe vor:

#### a) Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Sechsenddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
— Drucksache 10/990 —

Dieser Gesetzentwurf schlägt vor, in einem neuen Artikel 37 a den Umweltschutz nicht nur als Staatszielbestimmung aufzunehmen, sondern auch in einer Ergänzung des Artikels 2 GG ein Grundrecht auf eine gesunde Umwelt und den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen einzuführen.

Der Gesetzentwurf wurde vom Deutschen Bundestag in seiner 75. Sitzung am 8. Juni 1984 in erster Lesung beraten und an den Rechtsausschuß federführend sowie an den Innenausschuß und an den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mitberatend überwiesen.

#### b) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

Entwurf eines Sechsenddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
— Drucksache 10/1502 —

Der Entwurf sieht die Aufnahme des Umweltschutzes als Staatszielbestimmung in das Grundgesetz vor. In einem neuen Artikel 20 a GG soll bestimmt werden, daß „die natürlichen Lebensgrundlagen unter dem besonderen Schutz des Staates stehen“.

Durch eine Ergänzung des Artikels 28 Abs. 1 GG soll gewährleistet werden, daß die Staatszielbestimmung auch für die Länder und Gemeinden verbindlich wird.

Der Rechtsausschuß hat die beiden Gesetzentwürfe in seiner 37., 43., 58., 59., 63. und 67. Sitzung am 14. November 1984, 6. Februar 1985, 25. September 1985, 2. Oktober 1985, 23. Oktober 1985 und 5. Dezember 1985 beraten. Zu seinen Beratungen hat der Rechtsausschuß insbesondere auch die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses und des Innenausschusses des Bundesrates vom 10. Juni 1985 herangezogen. Der mitberatende Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat mit Stellungnahme vom 13. Dezember 1984 und der mitberatende Innenausschuß mit Stellungnahme vom 2. Oktober 1985 jeweils mit Mehrheit empfohlen, die Gesetzentwürfe abzulehnen.

### II. Begründung der Ausschlußempfehlung

#### 1. Für den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD — Drucksache 10/1502 — haben die Ausschlußmit-

glieder der Fraktion der SPD und nach Ablehnung des Gesetzentwurfes der Fraktion DIE GRÜNEN auch das Ausschlußmitglied dieser Fraktion gestimmt. Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 10/990 — wurde von allen anderen Fraktionen abgelehnt.

#### 2. Zu dem Vorschlag, den Umweltschutz als Staatszielbestimmung in das Grundgesetz aufzunehmen:

a) Die Mehrheit des Rechtsausschusses lehnt den Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN, in dem eine Ergänzung des Artikels 2 GG um ein Grundrecht auf eine gesunde Umwelt und den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen gefordert wird, ab. Alle Sachverständigen, sowohl in der von der Bundesregierung berufenen Kommission wie auch bei den Anhörungen, hätten sich gegen die Aufnahme eines Umweltgrundrechts in den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes ausgesprochen.

Die Mehrheit des Rechtsausschusses ist auch der Auffassung, daß die von der Fraktion der SPD vorgeschlagene Ergänzung des Grundgesetzes letztlich keinen verbesserten Schutz der Umwelt bewirken werde. Dies könne nur durch konkrete Umweltschutzmaßnahmen, wie sie die Regierung erfolgreich eingeleitet habe und fortführen werde, erreicht werden. Die Regierungskoalition werde ihren Weg einer konsequenten Umweltschutzpolitik auf allen Gebieten auch zukünftig weiter fortsetzen.

Die allgemeinen grundsätzlichen Erörterungen hätten gezeigt, daß die Aufnahme eines Umweltschutzartikels mit lediglich appellativem Charakter nur ein Programmsatz ohne verfassungsrechtlichen Regelungsgehalt wäre. Eine solche Bestimmung würde beim Bürger nur Enttäuschungen hervorrufen und falsche Vorstellungen oder Hoffnungen wecken. Im Gegensatz zur Weimarer Verfassung habe der Grundgesetzgeber an Hand der Erfahrungen mit der Weimarer Verfassung ganz bewußt davon abgesehen, Staatszielbestimmungen oder Programmsätze in das Grundgesetz aufzunehmen — bei ganz wenigen Ausnahmen, wie z. B. in der Präambel des Grundgesetzes.

Die Konzeption des Grundgesetzes, daß in der Verfassung nur voll erfüllbare Rechtssätze aufgenommen sein sollten, und nicht den Bürger letztlich enttäuschende politische Ankündigungen, habe sich bewährt.

Das Grundgesetz enthalte auch keine Schutzlücke im Umweltschutzbereich, die eine Verfassungsergänzung erfordern würde. Bereits jetzt hätten Staat und Gesellschaft nach dem

Grundgesetz alle Möglichkeiten für einen wirksamen Schutz der Umwelt: Artikel 2 Abs. 2 GG biete das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Artikel 14 Abs. 2 GG bestimme die Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums, Artikel 20 Abs. 1 stelle das Sozialstaatsprinzip auf. In den Artikeln 74 und 75 GG würden dem Bund konkrete Umweltschutzkompetenzen zugewiesen.

Auch ein Vergleich mit einzelnen Verfassungen der Bundesländer oder anderer Staaten, die Umweltschutzbestimmungen enthielten, sei wegen der vollkommen andersartigen Struktur und Justiziabilität des Grundgesetzes nicht angebracht.

Bedenken ergäben sich auch wegen dem völlig unbestimmten Begriff „natürliche Lebensgrundlagen“, der in beiden Gesetzentwürfen zur Ergänzung des Grundgesetzes verwendet werde. Die Übernahme solcher unpräzisen Begriffe in die Verfassung führe zu Unklarheiten, was letztlich von Seiten der Verfassung als konkretes Ziel geboten sei und was verboten werden solle. Völlig ungeklärt sei in den vorliegenden Gesetzentwürfen auch das besondere Spannungsverhältnis zu anderen Werten unserer Staats- und Gesellschaftsordnung. Bei Aufnahme des Umweltschutzes als Staatsziel müßte in Form eines Gesamtkonzepts, das die Aufgaben des heutigen Staates in der Industriegesellschaft nicht selektiv, sondern umfassend beschreibe, eine Abgrenzung zu anderen Aufgaben, wie z. B. äußere und innere Sicherheit, Verhältnis Staat-Gesellschaft-Wirtschaft, Kultur, Gesundheit und Altersvorsorge, Erhaltung von Arbeitsplätzen usw., in der Verfassung vorgenommen werden. In den Gesetzentwürfen sei jedoch nicht einmal ein Gesetzesvorbehalt, der solche Abgrenzungen beinhalten könnte, vorgesehen.

Der Umweltschutz, der sich mit vielen anderen Staatsaufgaben berühre und überschneide, sei eine klassische Aufgabe politischer Abwägungen und Entscheidungen, die in erster Linie den Parlamenten, der Regierung und der Verwaltung zugewiesen bleiben müsse. Die Aufnahme einer Staatszielbestimmung gemäß den vorliegenden Gesetzentwürfen würde zu einer weiteren Verlagerung parlamentarischer Kompetenzen auf die Gerichte führen, da die vorgeschlagenen offenen und unbestimmten Begriffe und Normen durch die Rechtsprechung ausgelegt werden müßten. Das Spannungsverhältnis zwischen Umweltschutz und anderen Werten unserer Staats- und Gesellschaftsordnung würde letztlich von den Gerichten und nicht mehr von den Parlamenten definiert und entschieden.

Da die Einhaltung einer generalklauselartigen Schutzverpflichtung der Bundesaufsicht unterliegen würde, wäre ferner eine Verschiebung des bundesstaatslichen Gefüges mit weiterem Kompetenzverlust der Länder zu erwarten.

Nach Auffassung der Mehrheit sprächen daher die überwiegenden Gründe für die Ablehnung der beiden Gesetzentwürfe.

- b) Die Fraktion der SPD trägt zur Begründung ihres Gesetzentwurfs vor, angesichts der fortschreitenden Schädigungen der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen sei der Umweltschutz zu einer der überragenden Aufgaben des Staates und der Gesellschaft geworden. Es sei auch erkennbar, daß der Umweltschutz aufgrund der weltweiten wirtschaftlichen, technischen und zivilisatorischen Entwicklung eine bleibende Hauptaufgabe des Staates sein werde. Wenn der Umweltschutz als Staatsziel in die Verfassung aufgenommen werde, so habe dies nicht nur den Zweck, seine besondere Bedeutung im Bewußtsein der Bevölkerung und aller staatlichen Organe hervorzuheben und zu bekräftigen, sondern eine solche Staatszielbestimmung entfalte als Wertentscheidung der Verfassung eine Bindewirkung für alle staatlichen Organe. Das Bundesverfassungsgericht habe in Ausgestaltung grundgesetzlicher Vorgaben in ständiger Rechtsprechung eine ganze Reihe von solchen Verfassungswertentscheidungen mit erheblichen rechtlichen Auswirkungen festgestellt, wie z. B. das Sozialstaatsprinzip, das Rechtsstaatsprinzip oder das Wiedervereinigungsgebot. Der Grundgesetzgeber habe damals die Entwicklung bei den Umweltschäden und die Bedeutung des Umweltschutzes noch nicht erkennen können. Aus den angeführten einzelnen, verstreut im Grundgesetz niedergelegten Verfassungsbestimmungen, wie Artikel 2 Abs. 2 GG (Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit), Sozialbindung des Eigentums nach Artikel 14 Abs. 2 GG, das Sozialstaatsprinzip nach Artikel 20 Abs. 1 GG, lasse sich nicht der Grundsatz des Umweltschutzes als verfassungsrechtliche Richtlinie für staatliches Handeln aufstellen. Der richtige Weg sei, den Umweltschutz durch eine klare und eindeutige Verfassungsbestimmung als Staatsziel im Grundgesetz zu verankern.

Der Stellungnahme des Bundesjustizministers vor dem Rechtsausschuß, daß hierfür die Zeit noch nicht reif sei, könne nicht zugestimmt werden. Die von den Bundesministern der Justiz und des Innern berufene unabhängige „Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen — Gesetzgebungsaufträge“ unter Vorsitz von Prof. Dr. Denninger, habe in ihrem am 10. August 1983 vorgelegten Bericht empfohlen, das Grundgesetz in den Bereichen Arbeit, Umwelt und Kultur zu ergänzen. Eine ganze Reihe von Ländern habe den Umweltschutz als Staatsziel in der jeweiligen Landesverfassung verankert. In Bayern habe die Bevölkerung in einem Volksentscheid mit 95% dafür gestimmt. Baden-Württemberg habe schon in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre eine Staatszielbestimmung zum Umweltschutz in seine Verfassung aufgenommen. Es wäre nur eine folgerichtige verfassungspolitische Entwicklung, wenn im Interesse der

Verfassungseinheit eine entsprechende Ergänzung in das Grundgesetz aufgenommen würde.

Die Mehrheit führe zum einen für die Ablehnung des von der SPD vorgeschlagenen Staatszieles Umweltschutz an, daß es im wesentlichen ohne echte Wirkung für den Umweltschutz wäre. Zum anderen begründe sie ihre Ablehnung damit, daß die von der SPD vorgeschlagene Ergänzung des Grundgesetzes um ein Staatsziel Umweltschutz zu einer Verlagerung politischer Abwägungs- und Entscheidungsprozesse von den Parlamenten und der Exekutive auf die Gerichte führe. Mit diesem Argument gestehe sie indirekt ein, daß ein Staatsziel Umweltschutz zu einer Verbesserung der Kontrolle der Entscheidungen der Exekutive durch unabhängige Gerichte führen könne.

Eine intensivere Kontrolle auch durch die Gerichte sei in der Tat u. a. vom Gesetzentwurf der Fraktion der SPD beabsichtigt. Ganz bewußt beschränke sich der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD auf eine Staatszielbestimmung und sehe kein Grundrecht auf Umweltschutz vor, um eine weitgehende Verrechtlichung und eine Verlagerung der politischen Verantwortung auf die Gerichte zu vermeiden.

3. Die Fraktion DIE GRÜNEN schlägt darüber hinaus vor, neben der Aufnahme einer Staatszielbe-

stimmung im Grundgesetz ein Grundrecht auf Umweltschutz in einem neuen Absatz 3 des Artikels 2 GG einzuführen. Sie ist der Auffassung, daß eine Staatszielbestimmung nicht genüge, um die katastrophale Entwicklung bei der Umweltschädigung aufzuhalten und rückgängig zu machen. Eine Staatszielbestimmung habe einen zu wenig verbindlichen Rechtscharakter, als daß sie allein eine ausreichende verfassungsrechtliche Garantie für die Erhaltung einer gesunden Umwelt geben könne. Einen wirksamen Schutz für den Bürger gegen eine Schädigung seiner Umwelt und seiner natürlichen Lebensgrundlagen könne nur ein Grundrecht gewährleisten, das ihm eigene durchsetzbare verfassungsrechtliche Ansprüche gebe.

Sowohl die Regierungsfractionen als auch die Fraktion der SPD wenden sich gegen ein Grundrecht des einzelnen auf Umweltschutz. Ein solches neues Grundrecht würde sich nach ihrer Auffassung in seiner Reichweite kaum abgrenzen lassen, es würde sich mit dem bereits bestehenden Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Artikel 2 Abs. 2 GG überschneiden. Es wäre in seinen Rechtsfolgen nicht mehr überschaubar und würde zu einer weitgehenden Verrechtlichung der Aufgabe des Umweltschutzes und zu einer untragbaren Einschränkung politischer Entscheidungen, bei denen das Ziel des Umweltschutzes mit anderen Interessen des Staates und der Allgemeinheit abgewogen werden müßte, führen.

Bonn, den 10. Januar 1986

**Bachmaier      Saurin**

Berichterstatter



