

## **Gesetzentwurf**

### **der Fraktion DIE GRÜNEN**

#### **Entwurf eines Gesetzes zur verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschutzes als Grundrecht und als Staatsziel**

##### **A. Problem**

Die Veränderungen in der Produktions- und Lebensweise und im Prozeß der menschlichen Zivilisation allgemein haben Natur und Umwelt in einer Weise beeinträchtigt, die zu kaum mehr wieder-gutzumachenden Schäden führt und ihren dauerhaften Bestand gefährdet. Im Interesse der Natur selbst und der Menschen, die von und in ihr leben, sind verbesserte rechtliche und politische Möglichkeiten unerläßlich, die die Möglichkeit geben, die eingetretene Entwicklung zu stoppen und zu verändern.

##### **B. Lösung**

Es soll der Umweltschutz als Grundrecht und als Staatsziel in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen werden.

##### **C. Alternativen**

keine

##### **D. Kosten**

Kosten in nicht quantifizierbarer Höhe können lediglich durch die vermehrte Inanspruchnahme der Verwaltungsgerichte bei Verletzung des vorgesehenen Grundrechts auf Umweltschutz entstehen.

## Entwurf eines Gesetzes zur verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschutzes als Grundrecht und als Staatsziel

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

### Artikel 1

#### Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1481), wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 2 Abs. 2 wird an den bisherigen Satz 1 folgender Halbsatz angefügt:

„, die Erhaltung seiner natürlichen Lebensgrundlagen und den Schutz vor erheblichen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Umwelt.“

2. Artikel 14 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit und der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen dienen.“

b) Absatz 3 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit und zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen zulässig.“

3. In Artikel 20 Abs. 1 werden folgende Sätze angefügt:

„Die natürliche Umwelt steht als Lebensgrundlage des Menschen und um ihrer selbst willen unter dem besonderen Schutz des Staates. Bei Konflikten zwischen ökologischer Belastbarkeit und ökonomischen Erfordernissen ist den ökologischen Belangen der Vorrang einzuräumen, wenn andernfalls eine erhebliche Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt droht.“

4. Artikel 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 die natürliche Umwelt entsprechen.“

### Artikel 2

#### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 4. August 1987

**Ebermann, Frau Rust, Frau Schoppe und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

Bei der Erarbeitung des Grundgesetzes bis hin zu seiner Verkündung im Jahr 1949 wurde dem Gedanken des Schutzes, der Pflege und der Erhaltung der Umwelt nicht der Stellenwert beigemessen, der ihm heute beizumessen ist.

Verständlich wird dies bei der Betrachtung der Entstehungsbedingungen des Grundgesetzes. Im damaligen gesellschaftlichen und zeitlichen Zusammenhang wurden Schwerpunkte gesetzt, bei denen die Belange der Umwelt allenfalls am Rande Berücksichtigung fanden. Die vorrangige Aufgabe sah der Gesetzgeber im Aufbau eines demokratischen Staatswesens und in der Schaffung von Garantien für die persönlichen Rechte der einzelnen Bürgerinnen und Bürger.

Die politischen Vorstellungen waren davon geprägt, daß durch menschliche Arbeit und technischen Fortschritt die auftretenden sozialen und ökologischen Probleme lösbar und zu bewältigen seien.

Die Nachkriegsgeneration sah sich noch nicht vor die Aufgabe gestellt, mit der sie umgebenden Natur ein Arrangement zu treffen und haushälterisch sowie pfleglich mit ihr und allen ihren Bestandteilen umzugehen.

Die Nachkriegszeit war geprägt durch Wiederaufbau, Integration von Flüchtlingen und Ankurbelung der Wirtschaft. Für eine angemessene Berücksichtigung des Schutzes von Natur- und Umweltgütern fehlten damals noch weitgehend Problembewußtsein und Kenntnis um die Bedrohung unserer Lebensgrundlagen. Beherrschung und Unterwerfung der belebten und unbelebten Umwelt unter die Bedürfnisse der Menschen wurden für unbegrenzt möglich und alle daraus entspringenden Probleme für wirtschaftlich lösbar erklärt. Alles schien machbar zu sein.

Heute ist die Natur in hohem Maß in ihrer Existenz bedroht und damit auch die auf sie angewiesenen Menschen: Gewässer werden zu Kloaken, Wälder sterben, Trinkwasser und Nahrungsmittel sind durch Schadstoffe vergiftet, radioaktive Strahlung gefährdet den Fortbestand allen Lebens. Viele Tier- und Pflanzenarten sind akut gefährdet oder vom Aussterben bedroht. Die Schönheit und Harmonie traditionsreicher Landschaften werden zerstört durch Kahlschlag, Monokulturen, großflächige Flurbereinigung und den Lebensraum verbrauchende Verkehrsprojekte. Städte und Siedlungen werden zunehmend unwirtlich, kinderfeindlich und unbewohnbar.

Ein pflegerischer Umgang mit der Natur ist immer mehr ihrer rücksichtslosen Ausbeutung, Vergiftung und Zerstörung gewichen.

Heute muß der Mensch begreifen, daß auch er keine Zukunft mehr haben wird, wenn er die ihn umge-

bende Natur, von und in der er lebt, weiter zerstört. Aber die Natur muß auch um ihrer selbst willen geschützt werden. Sie darf nicht länger nur Objekt der Ausbeutung durch den Menschen sein. Staatlicher und privater Umweltschutz darf nicht länger einseitig die Interessen der Wirtschaft und eines materiellen Egoismus berücksichtigen. Die gemeinsamen Lebensgrundlagen von Menschen, Tieren und Pflanzen sind unbedingt zu schützen und zu bewahren. Natur ist ein Ganzes, das nicht in eine Unzahl scheinbar voneinander unabhängiger Teilbereiche zerlegt werden kann.

Die Komplexität dieses Gesamtzusammenhanges wird nicht hinreichend erfaßt, würde das einzelne nur materiell in seinem Eigenwert und nicht in seinem Gesamtzusammenhang gesehen.

Die Eingebundenheit des Menschen in die Natur und seine Verantwortung für ihre Entwicklung und ihren Fortbestand verlangt eine umfassende Neubestimmung dieser Beziehung durch eine veränderte Bewertung der Natur selbst.

Diese Neubestimmung muß ihren Niederschlag auch in der Verfassung finden, wenn diese weiterhin als umfassende Zielbestimmung und rechtliche Grundlage staatlichen Handelns Wirksamkeit entfalten soll. In diesem Sinn soll das Grundgesetz durch eine engere Anbindung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums an ökologische Erfordernisse ergänzt werden.

### B. Zu den einzelnen Bestimmungen

#### Zu 1. (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes)

Artikel 2 des Grundgesetzes beschreibt als elementares Grundrecht das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Dieses Recht verliert seine Bedeutung, wenn nicht zugleich, an gleicher Stelle und mit demselben Gewicht das Recht jedes Menschen auf die Erhaltung seiner natürlichen Lebensgrundlagen und den Schutz vor erheblichen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Lebensgrundlagen festgeschrieben wird. Heute begreifen wir die Natur als den erweiterten Leib des Menschen. Dieser kann sich schließlich aus nichts anderem als den in der ihn umgebenden Natur vorgefundenen Stoffen, dem Wasser, das ich trinke, der Luft, die ich atme usw., aufbauen.

Die Eltern der Verfassung haben neben dem Schutz des Eigentums und des Lebens die Notwendigkeit eines Schutzes der natürlichen Umwelt noch nicht gesehen. Heute aber ist letzterer zum entscheidenden Kriterium für ein Weiterleben des Menschen in Freiheit und Würde geworden. Daher verlangt der Artikel 2 GG eine entsprechende Ergänzung. Diese stellt – im Unterschied zu einem bloßen Staatsziel – den Menschen eine Möglichkeit zur Verfügung, ihr per-

sönliches Recht auf die Erhaltung ihrer natürlichen Lebensgrundlagen usw. auch wirksam zu machen und einzuklagen.

Will man effektiven Umweltschutz verfassungsrechtlich gewährleisten, darf man sich nicht auf Staatszielbestimmungen beschränken. Sie sind nicht einklagbar, wenn ihnen der Gesetzgeber nicht entspricht, es sei denn, es käme hierbei zu Grundrechtsverstößen, die bei gesetzgeberischem Unterlassen jedoch nur in extremen Ausnahmefällen in Betracht kommen. Ohne ein Umweltgrundrecht aber können diese nur im Hinblick auf eine Beeinträchtigung des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit oder des Eigentums geltend gemacht werden. Auch Verwaltung und Rechtsprechung können zur Beachtung verfassungsrechtlicher Abwägungsdirektiven nur gezwungen werden, wenn ihre Mißachtung im Zusammenhang mit der Verletzung subjektiver Rechte steht. Hieran fehlt es, wenn durch behördliches Handeln oder Unterlassen nicht eine nachweisbare Gesundheitsbeeinträchtigung erfolgt oder enteignend wirkende Eingriffe — z. B. Wertverlust durch unzumutbaren Lärm — drohen. Sind keine Grundrechte im Spiel, bedarf es sogenannter drittschützender Normen, um eine umweltrelevante Behördenentscheidung vor Gericht zu bringen. Daran fehlt es beispielsweise im gesamten Naturschutzrecht, im Chemikalienrecht und in weiten Teilen des Planungsrechts. Die Folge davon ist das vielbeklagte „Vollzugsdefizit“, die direkte Mißachtung oder die nachlässige Anwendung umweltrechtlicher Vorschriften durch die Behörden. Dies ist nicht nur ein Ärgernis für die jeweils betroffenen, aber machtlosen Bürger, sondern führt in der Addition der vielen Einzelfälle zu einem schweren Schaden für die Gesamtheit und bildet eine der Hauptursachen dafür, daß sich unsere Umweltsituation trotz der Bemühungen des Gesetzgebers bislang nicht wesentlich verbessert hat.

Diesem Mißstand ist durch ein Umweltgrundrecht in der hier vorgesehenen Form abzuwenden. Es schafft einen Rechtsanspruch unabhängig von der jeweiligen gesetzgeberischen Entscheidung über die Einräumung oder Verneinung subjektiver Rechte, indem es im Fall „erheblicher Beeinträchtigungen“ der „natürlichen Umwelt“ einen Schutzanspruch gewährt, der sich nach der heute herrschenden Grundrechtsdogmatik insbesondere als Abwehrensanspruch „Drittbetroffener“ gegenüber staatlichen Genehmigungen umweltbelastender Maßnahmen auswirken wird. Bewußt wurde eine Formulierung gewählt, die einerseits ein wirklich handhabbares, konkretes Grundrecht errichtet, andererseits aber auch nicht pauschal jegliche weitere Veränderung der natürlichen Umwelt einfach blockiert. Menschliches Leben und Handeln sind ohne entsprechende Änderung der natürlichen Umwelt dauerhaft gar nicht denkbar. Entscheidend aber ist hierbei, daß die natürlichen Lebensgrundlagen in ihrer Substanz erhalten bleiben und daß die Bürger einen Schutzanspruch zumindest vor erheblichen Beeinträchtigungen ihrer natürlichen Umwelt geltend machen können.

Die mit dieser Veränderung einhergehende Erweiterung der Klagebefugnis, die ja nunmehr auch insoweit gilt, als es sich nicht um die Verletzung „drittschüt-

zender“ Vorschriften handelt, ist im Interesse eines wirksamen Umweltschutzes dringend geboten. Soweit sie zu Abgrenzungsschwierigkeiten führt, muß und wird die Rechtsprechung damit fertig werden, die ähnliche Probleme bei der Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Nachbarschaftsklage erfolgreich gelöst hat.

## Zu 2. (Artikel 14 des Grundgesetzes)

Die Eigentumsgewährleistung des Artikels 14 des Grundgesetzes ist dadurch charakterisiert, daß einerseits der Gesetzgeber Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen kann, andererseits eine Sozialpflichtigkeit festgelegt wird. Sozialpflichtigkeit im Sinn der Bestimmung wird von der Rechtsprechung verstanden als Abwägungsgebot zwischen privaten Interessen und Interessen der Allgemeinheit. Diese Rechtsprechung ist verfassungsrechtlich problematisch, da die Prerogative des Gesetzgebers leerzulaufen droht. Die Neufassung des Artikels 14 des Grundgesetzes soll klarstellen, daß — sofern eine Abwägung vorzunehmen ist — Belange der Natur zu berücksichtigen sind.

Die „Allgemeinwohl-Klausel“ des Absatzes 2 bedarf daher der Ergänzung durch die Bestimmung, daß der Gebrauch des Eigentums zugleich der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen dienen muß. Die Voraussetzungen der Enteignung in Artikel 14 Abs. 3 des Grundgesetzes sind im gleichen Sinn neu zu regeln. Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, ohne den Umweg über das „Allgemeinwohl“, Eingriffe in das Eigentum auch aufgrund ökologischer Erfordernisse vornehmen zu können.

## Zu 3. (Artikel 20 Abs. 1 des Grundgesetzes)

Staatsziele sind Handlungsaufträge an den Gesetzgeber, Abwägungsdirektiven für die Behörden und Interpretationshilfen für die Gerichte. Es ist deshalb keineswegs gleichgültig, ob zu einem so zentralen Thema wie dem Umweltschutz programmatisches in der Verfassung steht oder nicht. Bisher sind die drei staatlichen Gewalten auf der Suche nach verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen für umweltrelevantes Handeln auf den Lebensschutz in Artikel 2 des Grundgesetzes oder gar den Umweg über Artikel 14 des Grundgesetzes verwiesen. Dies ist ein inzwischen unerträglicher Zustand. Die Verankerung des Umweltschutzes in der Verfassung ist deshalb eine unabwiesbare Forderung.

Staatszielbestimmungen können nur in sehr allgemeiner Form fixiert werden, wenn sie ihrer weitgespannten Funktion gerecht werden sollen. Das darf und muß jedoch nicht dazu führen, daß sie zu unverbindlichen Gemeinplätzen verkümmern und bloße Leerformeln enthalten, die nichts entscheiden und nach jeder Richtung hin konkretisierbar sind.

Dieser Gefahr wäre eine Formulierung ausgesetzt, die sich darauf beschränkt, den Staat lediglich zum Schutz der Umwelt zu verpflichten. Daß Umweltschutz eine vordringliche Staatsaufgabe ist, ist seit

Jahren unstreitig und hat dennoch nicht dazu geführt, daß der vielfältigen Zerstörung von Natur und Landschaft und dem Aussterben von Tier- und Pflanzenarten Einhalt geboten wurde. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß in der Gesetzgebung und bei Planungsentscheidungen der Exekutive, vor allem bei Großprojekten des Verkehrs und der Industrie, der jeweilige Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie einem offenen Abwägungsprozeß überlassen ist, der meist dazu führt, daß am Ende den Belangen der Wirtschaft und des Verkehrs gegenüber den Belangen von Natur und Umwelt der Vorzug gegeben wird. Der Grundkonflikt zwischen Natur und Technik, zwischen Lebensqualität und unternehmerischer Freiheit, zwischen der Bewahrung unserer Lebensgrundlagen und wirtschaftlichem Wachstum, der sich erst im Fall der nachhaltigen Einführung umweltfreundlicher Technologien entschärfen wird, kann also nicht länger der einschränkungslosen Freiheit politischer Kompromisse des Gesetzgebers und dem offenen Abwägungsermessen der Verwaltungsbehörden überlassen bleiben. Solange und soweit Unvereinbarkeit dieser Art und Bedeutung bestehen, bedarf die Konfliktlösung in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung einer grundlegenden Entscheidung in der Verfassung selbst. Mit der Festschreibung des Umweltschutzes als Staatsziel muß deshalb eine Abwägungsdirektive verbunden werden, und zwar im Sinn eines Vorrangs der Ökologie. Selbst wer die Natur nur als Ressource seines Wirtschaftens betrachtet, müßte dem zustimmen, wenn er wirklich ökonomisch

denkt, denn im Falle einer weiteren Zerstörung dieser Ressourcen entscheidet die Natur den Konflikt ohne unser Zutun selbst und mit unnachgiebiger Härte zu Lasten von Leben und Gesundheit der Bevölkerung und damit auch zu Lasten weiteren Wirtschaftswachstums.

Darüber hinaus ist mit diesem Staatsziel die Umwelt nicht nur als Lebensgrundlage des Menschen zu schützen, sondern Natur und Landschaft, Tiere und Pflanzen verdienen auch um ihrer selbst willen unseren Schutz. Auch dies muß in der Formulierung der Staatszielbestimmung ihren Niederschlag finden, um in die Wertordnung staatlichen Handelns einzugehen.

#### **Zu 4. (Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes)**

Der Gesetzentwurf übernimmt die von der Mehrheit der Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen (Gesetzgebungsaufträge)“ im Jahr 1983 vorgeschlagene und im Gesetzesantrag Hessens (BR-Drucksache 247/84) übernommene Änderung des Artikels 28 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes. Durch diese Neufassung wird erreicht, daß die „Staatszielbestimmung Umweltschutz“ auch für die Länder verbindlich festgeschrieben wird. Als grundlegendes Staatsziel darf der Umweltschutz keinesfalls gegenüber den in Artikel 28 Abs. 1 des Grundgesetzes verankerten Staatszielen herabgestuft werden.





