

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern

A) Problem

Der Schutz der Umwelt ist eine der vordringlichsten Aufgaben unserer Zeit. Die Verantwortung gegenüber kommenden Generationen gebietet es, die natürlichen Lebensgrundlagen, auf die der Mensch angewiesen ist, vor nachhaltigen Störungen und Schäden zu bewahren. Hierzu muß auch die staatliche Gemeinschaft einen wesentlichen Beitrag leisten.

Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen als solche stellte in der Mitte dieses Jahrhunderts noch keine zentrale Herausforderung dar; sie wurde deshalb weder in die Bayerische Verfassung noch in das Grundgesetz umfassend als Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft aufgenommen. Für die Gegenwart und Zukunft steht dagegen fest, daß diese Aufgabe auch den Staat, die Gemeinden und die übrigen Körperschaften des öffentlichen Rechts auf Dauer beschäftigen muß, ohne daß damit die Verantwortung jedes einzelnen und der Gesellschaft für die Umwelt geschmälert werden soll.

B) Lösung

Der Schutz der Umwelt wird als Auftrag an die Organe des Staates und der übrigen Hoheitsträger in die Verfassung aufgenommen. Gegenüber anderen bereits bisher mit Verfassungsrang ausgestatteten Aufgaben der staatlichen Gemeinschaft wird ihm damit das gebührende Gewicht verliehen.

Hierzu sind aufgrund des Aufbaus der Bayerischen Verfassung Ergänzungen an zwei Stellen ihres Wortlauts angezeigt:

- In der Staatsfundamentalnorm des Art. 3 der Verfassung wird der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als neue Staatszielbestimmung den dort aufgeführten Staatsgrundsätzen zur Seite gestellt.
- Im Dritten Hauptteil werden die hieraus folgenden Aufgaben im einzelnen entfaltet; hierzu bietet sich eine Ergänzung des Art. 141 der Verfassung an.

Neben der Verantwortung der staatlichen Gemeinschaft für den Umweltschutz kommt dem umweltbewußten Verhalten jedes einzelnen Bürgers entscheidende Bedeutung zu. Zur Bildung des hierzu erforderlichen Umweltbewußtseins sind nicht zuletzt die Schulen aufgerufen. Um das Gewicht dieser Aufgabe zu unterstreichen, wird das Verantwortungsbewußtsein für Natur und Umwelt unter die obersten Bildungsziele des Art. 131 Abs. 2 der Verfassung aufgenommen.

C) Alternative

Keine.

D) Kosten

Staat, Gemeinden und die übrigen Körperschaften des öffentlichen Rechts haben schon bisher aufgrund ihrer Verantwortung für das Gemeinwohl erhebliche finanzielle Aufwendungen zum Schutz der Umwelt erbracht. Durch die Aufnahme in die Verfassung wird dieser Verantwortung Verfassungsrang und damit der gebotene Nachdruck verliehen.

Gesetzentwurf

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern

Art. 1

Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 02. Dezember 1946 (BayBS I S. 3), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juli 1973 (GVBl S. 389), wird wie folgt geändert:

1. Dem Art. 3 wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung.“

2. Im Dritten Hauptteil erhält die Überschrift des 2. Abschnitts folgende Fassung:

„2. Abschnitt
Bildung und Schule,
Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen
und der kulturellen Überlieferung“

3. Art. 131 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Oberste Bildungsziele sind Ehrfurcht vor Gott, Achtung vor religiöser Überzeugung und vor der Würde des Menschen, Selbstbeherrschung, Verantwortungsgefühl und Verantwortungsfreudigkeit, Hilfsbereitschaft, Aufgeschlossenheit für alles Wahre, Gute und Schöne und Verantwortungsbewußtsein für Natur und Umwelt.“

4. Art. 141 Abs. 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

„(1) Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts haben die Aufgabe,

die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft zu schützen und zu pflegen,

herabgewürdigte Denkmäler der Kunst und der Geschichte möglichst ihrer früheren Bestimmung wieder zuzuführen,

die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes ins Ausland zu verhüten.

(2) Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts haben im besonderen die Aufgabe,

Boden, Wasser und Luft als natürliche Lebensgrundlagen zu schützen,

die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu erhalten und zu verbessern,

den Wald wegen seiner besonderen Bedeutung für den Naturhaushalt als wesentlichen Teil der natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu pflegen.

kennzeichnende Orts- und Landschaftsbilder und die heimischen Tier- und Pflanzenarten zu schonen und zu erhalten.“

Art. 2

Dieses Gesetz tritt am 01. Juli 1984 in Kraft.

Begründung

zum Entwurf eines Fünftens Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern

Weder die Bayerische Verfassung noch das Grundgesetz erwähnen bisher den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ausdrücklich. In Art. 141 der Verfassung sind lediglich einzelne Elemente, wie der Schutz der Naturdenkmäler und der Landschaft und die Erhaltung des Waldes angesprochen.

In der Bundesrepublik Deutschland wird daher seit Jahren die Verankerung des Umweltschutzes in der Verfassung diskutiert und gefordert. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen forderte zunächst in seinem Umweltgutachten 1974 die Aufnahme eines Umweltgrundrechts in das Grundgesetz.

Die weiteren politischen und rechtlichen Erörterungen machten jedoch klar, daß mit der Einführung eines Umweltgrundrechts weit mehr Nachteile als Vorteile verbunden wären. Ein einklagbares Recht auf Schutz der Umwelt läßt sich nur schwer in das herkömmliche Verständnis der Grundrechte als Abwehrrechte gegen den Staat einordnen, weil es hier im wesentlichen nicht um die Abwehr staatlicher Eingriffe, sondern um die Gewährleistung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen durch den Staat geht. Der Schutzbereich eines solchen Grundrechts wäre zudem nur schwer bestimmbar; es müßte wegen der notwendigen gesetzgeberischen Abwägung mit anderen Gemeinwohl- und Individualbelangen stets unter einem weiten Schrankenvorbehalt stehen. Ein Grundrecht auf „gesunde“ Umwelt könnte nicht selbst die gesetzgeberische Entscheidung über den jeweils zu lösenden Zielkonflikt treffen.

Deshalb wäre der rechtliche Gehalt eines solchen Grundrechts nur schwach und würde dem Bürger mehr versprechen, als letztlich erfüllt werden könnte.

Sowohl die Bundesregierung (im Umweltbericht 1976) als auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (im Umweltgutachten 1978) sind deshalb von der Vorstellung eines Umweltgrundrechts abgerückt und haben sich für die Einführung einer Staatszielbestimmung ausgesprochen. Zuletzt hat 1983 eine von der Bundesregierung berufene Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ in ihrem Bericht vorgeschlagen, eine Staatszielbestimmung „Umweltschutz“ in das Grundgesetz aufzunehmen.

Da jedoch auf Bundesebene auf absehbare Zeit nicht mit einer entsprechenden Ergänzung des Grundgesetzes zu rechnen ist, ist der bayerische Verfassungsgeber zum Handeln aufgerufen.

Hierfür eignet sich aus den genannten Gründen nicht die Einführung eines Umweltgrundrechts. Andererseits erscheint ein nur an den Gesetzgeber gerichteter Programmsatz nicht ausreichend. Erforderlich ist vielmehr eine Verfassungsnorm, die sich als Staatszielbestimmung mit rechtlich bindender Wirkung an alle Träger der staatlichen Gewalt — Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung — richtet. Durch eine solche Staatszielbestimmung soll der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen außer dem Staat auch den Gemeinden und den sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts als besondere Aufgabe vorgeschrieben werden, ohne daß damit die Verantwortung jedes einzelnen und der Gesellschaft für die Umwelt geschmälert werden soll.

Die Staatszielbestimmung ist in erster Linie ein Handlungsauftrag an den Gesetzgeber, dessen Befugnisse allerdings durch die Zuständigkeiten des Bundes eingeschränkt sind. Sie stellt zugleich eine verbindliche Richtlinie für die Ausfüllung dieses Handlungsauftrages auf, wobei die Ausfüllung im einzelnen dem politischen Ermessen des Gesetzgebers überlassen ist. Er bleibt dabei allerdings verpflichtet, bei der Ausgestaltung der Gesetze die Belange des Umweltschutzes so zu berücksichtigen, wie es ihrem Verfassungsrang entspricht.

Die Staatszielbestimmung ist ferner Handlungsauftrag und Entscheidungshilfe für die Verwaltung. Die unmittelbare Verbindlichkeit der Staatszielbestimmung zeigt sich bei der Auslegung der Gesetze, der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe, der Ausübung des Ermessens und der Ausfüllung planerischer Entscheidungsspielräume. Die Verwaltung erhält dadurch jedoch keine Befugnis, zum Schutz der Umwelt außerhalb der geltenden Gesetze in die Rechte des Bürgers einzugreifen.

Schließlich ist die Staatszielbestimmung auch für die rechtsprechende Gewalt Richtschnur bei der Auslegung und Fortbildung des Rechts. Sie ist bei der verfassungsgemäßen Auslegung von Gesetzen sowie bei der gerichtlichen Überprüfung von Planungs- und Ermessensentscheidungen der Verwaltung zu beachten.

In dieser ihrer Bedeutung führt die Staatszielbestimmung zwar nicht zu einer Erweiterung der subjektiven Rechte des Bürgers, insbesondere nicht zu einem Abwehranspruch und nicht zu einem Klagerecht gegen hoheitliche Maßnahmen; gleichwohl wird sich der Verfassungsrang der natürlichen Lebensgrundlagen zugunsten des betroffenen Bürgers auswirken, weil die Belange des Umweltschutzes nunmehr mit größerem rechtlichen Gewicht in die Entscheidungen der öffentlichen Hand einfließen müssen.

a) Zu Art. 3 Abs. 2

Die Ergänzung der Staatsfundamentalnorm des Art. 3 dient dazu, den Umweltschutz als Staatszielbestimmung den in Art. 3 Satz 1 genannten Staatsgrundsätzen zur Seite zu stellen. Zur Verdeutlichung dieses Zusammenhangs und der Gleichwertigkeit dieser Staatsziele wird in Absatz 2 auch der bereits im Kulturstaatsprinzip angelegte Schutz der kulturellen Überlieferung nochmals aufgegriffen. Damit wird der Bedeutung des reichen kulturellen Erbes Bayerns an baulichen Denkmälern, an Kunst und Schrifttum, in Musikpflege und Brauchtum Rechnung getragen.

b) Zur neuen Überschrift des 2. Abschnitts im Dritten Hauptteil, Die Überschrift „Bildung und Schule“ war schon im Hinblick auf den bisherigen Inhalt des Art. 141 der Verfassung nur insofern verständlich, als Natur- und Denkmalschutz sowie der freie Zugang zu den Naturschönheiten im Zusammenhang mit einem umfassend angelegten Bildungsbegriff gesehen werden konnten. Mit der geplanten Ergänzung des Art. 141 Abs. 2 wird jedoch daneben auch der Eigenwert des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen sowie der kulturellen Überlieferung deutlich sichtbar. Die Überschrift wird deshalb entsprechend ergänzt.

c) Zu Art. 131 Abs. 2

Das Verantwortungsbewußtsein für Natur und Umwelt zu wecken und zu fördern, muß ein herausragendes Anliegen schulischer Erziehung sein. Die Ergänzung und Verdeutlichung der in Art. 131 Abs. 2 BV festgelegten Bildungsziele der Verfassung trägt der Tatsache Rechnung, daß für den einzelnen und die Menschheit insgesamt die Beziehungen zur Umwelt zu einer Existenzfrage geworden sind. Es gehört daher auch zu den Aufgaben der Schule, bei jungen Menschen Bewußtsein für Umweltfragen zu erzeugen, die Bereitschaft für den verantwortlichen Umgang mit der Umwelt zu fördern und zu einem umweltbewußten Verhalten zu erziehen, das über die Schulzeit hinaus wirksam bleibt. Die Schule kann und muß aufgrund ihres Bildungs- und Erziehungsauftrages ihren Beitrag zur Lösung der Umweltprobleme leisten.

Bereits im Bayerischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 10. September 1982 ist der Schule die Aufgabe zugewiesen, „Verantwortungsbewußtsein für die Umwelt zu wecken“ (Art. 2 Abs. 2 BayEUG). Diese Aufgabe der Schule soll nunmehr auch verfassungsrechtlichen Rang erhalten.

d) Zu Art. 141 Abs. 1

Die Änderung dient lediglich der redaktionellen Anpassung der in ihrem Sinngehalt unveränderten Bestimmung an die Neufassung des folgenden Absatzes 2.

e) Zu Art. 141 Abs. 2

Die Vorschrift steht in enger Beziehung zu Art. 3 Abs. 2. Sie erläutert und konkretisiert den dort erstmals genannten Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen und macht deren Schutz für die öffentliche Hand insgesamt (Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts) zur besonderen Aufgabe. Die Naturgüter Boden, Wasser und Luft gehören zu den natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen. Ihre Aufzählung an dieser Stelle ist nicht abschließend gedacht, wie sich auch aus den weiteren Satzteilen ergibt; neben Boden, Wasser und

Luft zählen Klima, Pflanzen- und Tierwelt sowie Natur und Landschaft zu den natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen.

Der Schutz von Boden, Wasser und Luft, die durch physikalische und chemische Vorgänge untereinander in engster Wechselbeziehung stehen, ist Grundlage und Voraussetzung für die Erhaltung intakter Lebensräume und Lebensgemeinschaften. Nachteilige Veränderungen wirken sich nicht nur auf den Menschen aus, sondern auch auf die Tier- und Pflanzenwelt, die ihrerseits Bestandteil der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen sind.

Die nachteiligen Einwirkungen des Menschen auf Boden, Wasser und Luft müssen daher auf ein auch langfristig vertretbares und verträgliches Maß beschränkt werden.

Der im Gesetz genannte Begriff „schützen“ bedeutet nicht nur Abwehr von Beeinträchtigungen der natürlichen Lebensgrundlagen, sondern umfaßt auch das Gestalten, Verbessern und Wiederherstellen sowie Maßnahmen zur Vorsorge, damit Beeinträchtigungen erst gar nicht eintreten können.

Der Boden hat wichtige Funktionen im Wirkungsgefüge des Naturhaushalts, insbesondere als Lebensgrundlage für Tiere und Pflanzen, als Regulator für das Wasser und als Schadstofffilter. Menschliche Eingriffe, vor allem Bodenverbrauch als Folge der Überbauung, Substanzverlust — z.B. als Folge von Erosion — und Bodenbelastung durch Schadstoffeintrag können dazu führen, daß der Boden seine Funktionen im Naturhaushalt nicht mehr erfüllen kann.

Die Nutzung des Naturgutes Wasser, das dem ständigen Kreislauf der Natur entsprechend nicht beliebig vermehrt werden kann, muß besonderer Sorgfalt unterliegen. Die Bemühungen müssen vornehmlich darauf gerichtet sein, für eine den ökologischen Belangen entsprechende Gewässergüte zu sorgen, damit Beeinträchtigungen des Naturhaushalts vermieden werden, und zugleich ein ausreichendes Wasserdargebot für die Wasserversorgung und andere Nutzungen zu gewährleisten.

Die Luft wird durch zahlreiche, von Menschen hervorgerufene Einflüsse mit einer Vielzahl von gasförmigen, flüssigen und festen Schadstoffen belastet und dadurch in ihrer natürlichen Zusammensetzung nachteilig verändert.

Soweit die natürliche Regenerationskraft der Luft überfordert wird, sind Gefährdungen oder gar Schäden der menschlichen Gesundheit, der Tier- und Pflanzenwelt und des Naturhaushalts zu befürchten. Schadstoffe in der Luft können sich aber auch nachteilig auf Denkmäler der Kunst oder Geschichte (vgl. Art. 141 Abs. 1) oder auf sonstige Sachgüter auswirken.

Als Naturhaushalt bezeichnet man das komplexe Wirkungsgefüge aller natürlichen Faktoren wie Boden, Wasser, Luft, Klima, Pflanzen- und Tierwelt. Im Naturhaushalt bestehen innerhalb und zwischen den belebten und nicht belebten Teilen vielfältige Wechselbeziehungen in Form physikalischer, chemischer und biologischer Vorgänge. Diese Zusammenhänge erfordern eine gesamtheitliche Betrachtung des Naturhaushalts und seiner Leistungsfähigkeit; ein gestörter Naturhaushalt soll verbessert werden.

Schonung und Erhaltung des Waldes waren bisher schon in Art. 141 Abs. 2 genannt. Die Neufassung hebt die besondere Bedeutung des Waldes für den Naturhaushalt hervor und weist darauf hin, daß der Wald wesentlicher Teil der natürlichen Lebensgrundlagen ist. Eine solche Aussage findet sich bereits in Art. 1 Satz 1 des Waldgesetzes für Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1982 (GVBl. S. 824).

Der verfassungsrechtliche Schutz in Art. 141 Abs. 2 betont die ökologische Funktion des Waldes, ohne seine wirtschaftliche Bedeutung zu schmälern. Sie zeigt sich vor allem in der Bewahrung der Bodenfruchtbarkeit, in der Reinhaltung der Luft, in der Dämpfung des Lärms, in der Verlangsamung des Abflusses der Niederschläge und einer Erhöhung der Wasserspeicherung; der Wald trägt zur Verminderung der Erosionen und zum Schutz gegen Lawinen und Wind bei. Darüber hinaus gewinnt der Wald immer mehr an Bedeutung für die Erholung der Bevölkerung, vor allem im Bereich der Verdichtungsräume.

Die Formulierung des letzten Satzteils (Orts- und Landschaftsbilder, Tier- und Pflanzenarten) ist aus der bisherigen Fassung des Art. 141 Abs. 2 übernommen. Der Verzicht auf das Wort „möglichst“ trägt der gesteigerten Bedeutung des Arten- und Landschaftsschutzes sowie der Ortsbildpflege Rechnung.