Staats- und Universitätsbibliothek Bremen
Staats-archiv Bremen
BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Kooperationsprojekt - Digitalisierung Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft

Drucksache / Bremische Bürgerschaft, Landtag 11. Wahlperiode, 1983-84

07.10.1986 - Drucksache 11/731

Staats-und Universitätsbibliothek Bremen - Digitale Sammlungen

Visual Library

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT
Landtag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/731
(zu Drs. 11/171, 11/188, 11/201)
07. 10. 86

Bericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses zur Änderung der Landesverfassung – Umweltschutz

Bericht

1. Einsetzung des Ausschusses

Die CDU-Fraktion brachte am 28. Mai 1984 einen Antrag ein mit dem Ziel, den Umweltschutz in der Landesverfassung zu verankern (Drs. 11/171). Diesem Ziel dienten ferner ein am 13. Juni 1984 eingebrachter Antrag der Fraktion der GRÜNEN (Drs. 11/188) und ein Antrag der SPD-Fraktion vom 26. Juni 1984 (Drs. 11/201). Am 10. Juli 1984 beschloß die Bürgerschaft (Landtag) die drei Anträge in erster Lesung und überwies sie zur Beratung und Berichterstattung an einen nach Artikel 125 LV zu bildenden nichtständigen Ausschuß. In der gleichen Sitzung wählte die Bürgerschaft (Landtag) folgende Abgeordnete in diesen Ausschuß, wobei die SPD-Fraktion zugunsten der Fraktion der GRÜNEN auf einen Sitz verzichtete:

Mitglieder	stellv. Mitglieder
Uwe Beckmeyer (SPD)	Hermann Stichweh (SPD)
Claus Dittbrenner (SPD)	Manfred Fluß (SPD)
Günter Klein (CDU)	Dr. Peter-M. Pawlik (CDU)
Dr. Rudolf Monnerjahn (SPD)	Dr. Lothar Koring (SPD)
Dieter Mützelburg (GRÜNE)	Peter Willers (GRÜNE)
Günter Niederbremer (CDU)	Werner Schatz (CDU)
Thorolf Oeing (CDU)	Ralf Bergen (CDU)
Helmut Pflugradt (CDU)	Werner Fischer (CDU)
Wilfried Töpfer (SPD)	Ingrid Busboom (SPD)
Fritz Tepperwien (SPD)	Helene Knorr (SPD)
Sabine Uhl (SPD)	Hans-Martin Sixt (SPD)

Anstelle des Abgeordneten Oeing wählte die Bürgerschaft seinen Stellvertreter, den Abgeordneten Bergen, am 6. Dezember 1984 in den Ausschuß. Neuer Stellvertreter wurde der Abgeordnete Teiser. Für die inzwischen aus der Bürgerschaft ausgeschiedenen Abgeordneten Mützelburg und Willers wurden die Abgeordneten Frau Bernbacher und Voigt am 23. Oktober 1985 und für den Abgeordneten Voigt am 3. September 1986 der Abgeordnete Helmke nachgewählt.

Der Ausschuß wählte den Abgeordneten Tepperwien zum Vorsitzenden und den Abgeordneten Niederbremer zu dessen Stellvertreter.

2. Arbeitsablauf

Zu Beginn seiner Beratungen hat der Ausschuß erörtert, ob er vorab Kammern, Gewerkschaften und Umweltschutzverbände anhören solle oder ob es zweckmäßiger sei, sich zuerst um eine gemeinsame Auffassung des Ausschusses zu bemühen und ggf. anschließend eine Anhörung durchzuführen. Ein Antrag der CDU-Vertreter, eine Anhörung am Beginn der Beratungen durchzuführen, fand bei Stimmengleichheit keine Mehrheit im Ausschuß. Im Zusammenhang mit den bundesweiten Erörterungen über die verfassungsrechtliche Absicherung des Umweltschutzes haben Ausschußmitglieder an einer Anhörung im Rahmen der Beratungen des Bundesrates teilgenommen.

Die Bürgerschaft hatte die drei Anträge bei nur einer Gegenstimme dem Ausschuß überwiesen. Damit stand fest, daß nach dem Willen des Plenums der Umweltschutz

in der Landesverfassung verankert werden soll. Der Ausschuß sah deshalb keine Veranlassung, das „ob" zu erörtern.

3. **Zu den einzelnen Vorschriften:**

3.1 Zu Artikel 11a:

3.1.1 Grundrecht oder Staatszielbestimmung, Gesetzgebungsauftrag

Die Vertreter der SPD- und CDU-Fraktion halten die in dem Antrag der Fraktion der GRÜNEN (Drs. 11/188) vorgesehene Verankerung des Umweltschutzes als Grundrecht nicht für sachgerecht. Dabei ist maßgebend, daß der Schutz der Umwelt in Konkurrenz zu anderen wichtigen Gemeinwohlinteressen steht. Deshalb ist jeweils im Einzelfall abzuwägen, welches Rechtsgut zurücktreten muß. Diese Abwägung ist abstrakt nicht möglich. Ein Grundrecht auf Umweltschutz müßte deshalb von vornherein unter weitgehende Vorbehalte gestellt werden, die es wieder entwerten. Hinzu kommt, daß Grundrechte im Bewußtsein der Bevölkerung dem einzelnen ein subjektiv-öffentliches Recht, also eine gerichtlich einklagbare Rechtsposition, verschaffen. Kann dieses Recht dann nicht halten, was es dem ersten Anschein nach verspricht, so stiftet die Verfassungsänderung mehr Schaden als Nutzen, da sie als unredliche Verfassungsrhetorik empfunden wird. Das gilt um so mehr, weil der Bund in vielen die Umwelt betreffenden Gebieten von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht hat. Sein Recht geht selbst einem Landesgrundrecht vor, das auch aus diesem Grunde nicht halten könnte, was es verspräche. Auch die Vertreterin der Fraktion der GRÜNEN beharrt nicht auf der Grundrechtsverbürgung.

Der Ausschuß tritt für die Aufnahme einer Staatszielbestimmung ein. Sie enthält eine Direktive für die gesamte staatliche Tätigkeit und ist unmittelbar geltendes Verfassungsrecht, das den Gesetzgeber, die Exekutive und die Rechtsprechung bindet. Dadurch geht sie über bloße Programmsätze und Gesetzgebungsaufträge hinaus, die sich nur an den Gesetzgeber wenden.

Der Antrag der Fraktion der GRÜNEN sieht vor, „das Nähere" durch Landesgesetz zu bestimmen. Der Ausschuß hat sich gegen einen solchen Gesetzgebungsauftrag ausgesprochen. Er wäre sinnvoll als Gesetzesvorbehalt für ein Umweltgrundrecht, das der Antrag der Fraktion der GRÜNEN vorsieht. Wegen der Entscheidung des Ausschusses für eine Staatszielbestimmung, die ohnehin eine Verpflichtung des Gesetzgebers enthält, bedarf es keines zusätzlichen Gesetzgebungsauftrages. Er könnte zudem dazu führen, daß Verwaltung und Rechtsprechung die unmittelbare Bindungswirkung der Staatszielbestimmung unter Hinweis auf ausstehende Konkretisierungen durch den Gesetzgeber relativieren.

3.1.2 Standort in der Landesverfassung

Der Antrag der CDU-Fraktion sieht eine Verankerung des Umweltschutzes als Artikel 1a und Artikel 12 Abs. 3 vor. Der Antrag der SPD-Fraktion ordnet den Umweltschutz in den zweiten Hauptteil ein und will den dritten Abschnitt „Arbeit und Wirtschaft" zu „Arbeit, Umwelt und Wirtschaft" erweitern. Nach dem Antrag der Fraktion der GRÜNEN ist ein neuer Artikel 11a einzufügen.

Dem Vorschlag, in Artikel 1a die staatliche Pflicht zum Schutz und zur Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen aufzunehmen, ist der Ausschuß nicht gefolgt. Er will vermeiden, daß aus dieser herausragenden Stellung auf eine grundrechtsähnliche Gewährleistung geschlossen wird. Zudem hat sich der Ausschuß einstimmig dem Vorschlag der Fraktion der GRÜNEN zur Einfügung eines Artikels 11a angeschlossen, deshalb bedarf es keiner doppelten Verankerung im ersten Hauptteil.

Die Einfügung in den zweiten Hauptteil, wie von der SPD-Fraktion vorgeschlagen, hat der Ausschuß abgelehnt. Umweltschutz ist eine übergreifende Aufgabe, die nicht nur Konflikte mit den Bereichen Arbeit und Wirtschaft auslösen kann. Außerdem spricht die Bedeutung des Umweltschutzes für eine Verankerung im ersten Hauptteil und somit an herausgehobener Stelle.

Die Aufnahme des Umweltschutzes als Artikel 12 Abs. 3, die der Antrag der CDU-Fraktion vorsieht, ist nach Auffassung des Ausschusses systematisch nicht glücklich. Artikel 12 Abs. 1 und 2 haben vornehmlich Appellfunktion. Das könnte Zweifel an der rechtlichen Verbindlichkeit der staatlichen Pflicht zum Umweltschutz wecken. Außerdem will Artikel 12 den Menschen davor schützen, Objekt der technischen und wissenschaftlichen Entwicklung zu werden, erfaßt also die zivilisato-

rische Umwelt. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen schützt dagegen den Menschen als Teil der Natur und der sich daraus ergebenden Abhängigkeiten seiner Existenz. Wegen des anderen Schutzzwecks ist ein besonderer Verfassungsartikel erforderlich, dessen Bedeutung durch die Einordnung vor Artikel 12 besonders betont wird.

3.1.3 Vorrang des Umweltschutzes?

Die Fraktion der GRÜNEN sieht es in ihrem Antrag als vorrangige Aufgabe an, die Umwelt zu schützen. Der Antrag der SPD-Fraktion enthält keine Rangfolgenangabe. Nach dem Antrag der CDU-Fraktion gehört der Umweltschutz „auch" zu den „vorrangigen" staatlichen Aufgaben. Auf diese Formel, die sich auch in Art. 141 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung findet, hat sich der Ausschuß geeinigt. Sie bringt zum Ausdruck, daß dem Staatsziel Umweltschutz eine herausgehobene Bedeutung zukommt, vermeidet aber einen Vorrang gegenüber anderen wichtigen Staatszielen. Der Ausschuß hat darauf verzichtet, andere ebenfalls vorrangige Staatsziele zu benennen, weil Rangfolgen sich nicht zuletzt in Folge staatlichen Handelns verändern können und die Wertung deshalb zeitbedingt wäre.

3.1.4 Verantwortung des einzelnen

In allen drei überwiesenen Anträgen ist, wenn auch in unterschiedlicher Form, die Verantwortung des einzelnen für die Umwelt enthalten. Auch der Ausschuß geht davon aus, daß der Schutz der Umwelt nicht ausschließlich Aufgabe des Staates, sondern auch seiner Bürger ist. Dennoch hat er auf eine entsprechende Formulierung verzichtet, ohne aber damit im Gegenschluß eine Freizeichnung des einzelnen verbinden zu wollen. Ihm ist vielmehr an einer prägnanten, auf das Staatsziel beschränkten Bestimmung gelegen. Zudem haben alle vorgeschlagenen Formulierungen lediglich Appellfunktion, aus denen sich konkrete durchsetzbare Rechte und Pflichten des einzelnen schwerlich ableiten lassen. Diese Konkretisierung ist Aufgabe des Gesetzgebers im Rahmen der ihm durch die Staatszielbestimmung auferlegten Pflichten. Hinzu kommt, daß an anderer Stelle, nämlich in Artikel 26 Nr. 5 LV, die Erziehung zum Verantwortungsbewußtsein für Natur und Umwelt aufgenommen wird, so daß auch deshalb ein Appell in Artikel 11a entbehrlich erscheint.

3.1.5 Umfang der staatlichen Schutzpflicht

Artikel 11a Abs. 1 Satz 1 begründet Pflichten für die Freie Hansestadt Bremen, ihre beiden Gemeinden und die bremischen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Der Ausschuß hat erwogen, die Pflichten auf das Land Bremen, also auf die staatliche Ebene, zu begrenzen. Er hat sich indessen für die in den Anträgen der SPD- und CDU-Fraktion enthaltene Formulierung entschieden, die wie in Bayern auch Gemeinden und sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften nennt. Maßgebend ist dabei die Absicht, eine unmittelbare, nicht erst durch die Verpflichtung der staatlichen Ebene vermittelte Pflicht der Gemeinden und Körperschaften zu begründen. Öffentlich-rechtliche Anstalten und Stiftungen sind nicht aufgeführt, weil sie von ihrer Aufgabenstellung her schwerlich umweltrelevante Entscheidungen zu treffen haben. Das gilt zwar auch für eine Reihe öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Der Ausschuß, der eine Aufzählung einzelner Körperschaften nicht für sinnvoll hält, sieht aber keine andere übergreifende Definition für die mit umweltschutzrelevanten Aufgaben betrauten Körperschaften.

Die Formulierung: „tragen Verantwortung" ist umfassend zu verstehen. Damit ist nicht nur der staatliche Schutz des Bestehenden, also die reaktive Abwehr von Schäden und deren Beseitigung gemeint. Darunter fällt vielmehr auch die Pflege und Fürsorge, wozu die präventive Vorsorge gehört. Darüber hinaus enthält der Begriff die sinnvolle Bewirtschaftung von Naturgütern und als dynamische Komponente die planvolle Gestaltung der Umwelt.

Der Ausschuß hält die Kurzfassung in Absatz 1 Satz 1 nicht für ausreichend, zumal es für den Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen eine Legaldefinition nicht gibt. Er hat deshalb in Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 die durch Absatz 1 Satz 1 begründete grundsätzliche Pflicht konkretisiert. Andererseits war der Ausschuß um eine knappe Formulierung bemüht und hat deshalb darauf verzichtet, z. B. auch den Schutz des Waldes, der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Klimas besonders hervorzuheben, wie dies z. T. in den überwiesenen Anträgen vorgesehen war.

Die Konkretisierungen sind ihrerseits im Licht der in Absatz 1 Satz 1 begründeten Abwägungspflicht zu sehen. Die Verpflichtung, Boden, Wasser und Luft zu **schützen**

sowie die heimische Tier- und Pflanzenwelt und ihre natürliche Umgebung zu **erhalten,** ist deshalb nicht als absolutes Eingriffsverbot zu verstehen. Die Schutz- und Erhaltungspflichten betonen vielmehr einzelne Komponenten der in Absatz 1 Satz 1 begründeten staatlichen Verantwortung. Zudem läßt schon der Begriff „schützen" selbst es zu, im Rahmen einer Abwägung mit anderen wichtigen Gemeinschaftsgütern im Einzelfall zu bestimmen, in welcher Form und Stärke sich die Schutzpflicht auswirkt. Die Erhaltungspflicht wird entsprechend durch die Beifügung der Schonungspflicht relativiert. Im übrigen ergibt sich aus Absatz 2, daß kein Eingriffsverbot statuiert wird, weil die Schadensbeseitigungspflicht Eingriffe voraussetzt.

Die Schadensbeseitigungspflicht kann nicht absolut gelten. Sie steht unter einem Abwägungsvorbehalt, wobei vornehmlich die Größe des Schadens und der finanzielle Aufwand für seine Beseitigung zu beachten sein werden. Diese Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist mit dem Wort „möglichst" in Absatz 2 gemeint, das sich in gleichem Zusammenhang auch in Art. 141 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung findet.

Die Fraktion der GRÜNEN ist mit der Formulierung des Absatzes 2, der ihr früherer Vertreter im Ausschuß zugestimmt hatte, nicht mehr einverstanden. Ihr Formulierungsvorschlag lautet: „Verletzungen des Naturhaushalts sind zu vermeiden, bereits eingetretene Schäden sind zu beheben oder auszugleichen," wobei betont wird, daß lediglich zukünftige Schäden erfaßt werden sollen.

Die Vertreter der SPD- und der CDU-Fraktion lehnen diesen Vorschlag ab. Sie weisen insbesondere darauf hin, daß er zu einer vorbehaltslosen, faktisch nicht immer einhaltbaren Verpflichtung führen und den Rahmen einer Staatszielbestimmung verlassen würde.

3.2 Zu Artikel 26

Die drei überwiesenen Anträge sehen übereinstimmend wortgleich vor, Artikel 26, der die Aufgabe der Erziehung umschreibt, zu erweitern und die Erziehung zum Verantwortungsbewußtsein für Natur und Umwelt aufzunehmen. Der Ausschuß hat das übernommen. Er sieht in der Erklärung des Artikels 26 eine Betonung und Verstärkung der jetzt auch schon von den Schulen wahrgenommenen Aufgabe und mißt ihr eine besondere Anstoßfunktion bei der Lehrplan- und Unterrichtsgestaltung zu.

3.3 Zu Artikel 65

Der Vorschlag, Artikel 65 zu ändern und das Bekenntnis zu Demokratie, sozialer Gerechtigkeit, Freiheit, Frieden und Völkerverständigung um das Bekenntnis zum Schutz der natürlichen Umwelt zu erweitern, war in den Anträgen der Fraktionen der SPD und der GRÜNEN enthalten. Der Ausschuß ist dem Vorschlag gefolgt. Die Aufnahme des Umweltschutzes in den programmatischen Artikel 65 ist nicht lediglich eine Wiederholung des in Artikel 11a zum Ausdruck kommenden Grundgedankens. Er hebt vielmehr den Umweltschutz auf die Ebene der anderen in Artikel 65 genannten grundlegenden Wertentscheidungen. In gewisser Weise kommt die Ergänzung des Artikels 65 auch dem Ziel des Antrags der CDU-Fraktion näher, der dem Umweltschutz durch die exponierte Stellung in einem Artikel 1a besonderes Gewicht verleihen wollte. Den Ausdruck „natürliche Umwelt" hat der Ausschuß gewählt, weil er weniger auf den Menschen bezogen ist als der in Artikel 11a verwendete Begriff „natürliche Lebensgrundlagen" und dadurch die Verantwortung gegenüber der Natur auch um ihrer selbst Willen betont.

4. **Weiteres Verfahren:**

Die CDU-Fraktion und die Fraktion der GRÜNEN haben während der Ausschußberatungen gefordert, zusammen mit der Verfassungsänderung umweltschützende Maßnahmen zu beschließen. Dazu haben beide Fraktionen unterschiedliche Forderungskataloge vorgelegt. Die Vertreter der SPD-Fraktion haben dieser Koppelung widersprochen, weil die Vorbereitung konkreter Maßnahmen über den Ausschußauftrag hinausgehe. Die der CDU-Fraktion angehörenden Ausschußmitglieder haben daraufhin mitgeteilt, die CDU-Fraktion werde die Verfassungsänderung nicht von der Erfüllung ihres Maßnahmenkatalogs abhängig machen. Diese Haltung hat inzwischen auch die Fraktion der GRÜNEN eingenommen. Sie hat aber die zuvor erreichte Übereinstimmung über den Wortlaut der Verfassungsänderung aufgekündigt (vgl. oben 3.1.5). Ihre Vertreterin im Ausschuß hat gegen den vom Ausschuß erarbeiteten Änderungsvorschlag gestimmt.

Obgleich wegen der Haltung der Fraktion der GRÜNEN davon ausgegangen werden muß, daß ein einstimmiger Beschluß der Bürgerschaft zur Verfassungsänderung nicht zustande kommt, empfehlen die SPD- und CDU-Mitglieder des Ausschusses, dem unten abgedruckten Ausschußantrag zuzustimmen. Es wird dann, wenn sich auch in der 3. Lesung keine Einstimmigkeit in der Bürgerschaft erreichen läßt, zu einem Volksentscheid kommen.

Die überwiesenen Anträge der CDU-Fraktion (Drs. 11/171) und der SPD-Fraktion (Drs. 11/201) sind durch den Ausschußantrag erledigt. Die Fraktion der GRÜNEN hält ihren Antrag (Drs. 11/188) aufrecht. Der Ausschuß empfiehlt, diesen Antrag abzulehnen.

Antrag des Ausschusses

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Aufnahme des Umweltschutzes)

Die Bürgerschaft (Landtag) wolle beschließen:

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Aufnahme des Umweltschutzes)

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (Brem.GBl. S. 251 — 100-a-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. März 1973 (Brem.GBl. S .17), wird wie folgt geändert:

1. Als Artikel 11a wird eingefügt:

„Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts tragen Verantwortung für die natürlichen Lebensgrundlagen. Daher gehört es auch zu ihren vorrangigen Aufgaben, Boden, Wasser und Luft zu schützen, mit Naturgütern und Energie sparsam umzugehen sowie die heimischen Tier- und Pflanzenarten und ihre natürliche Umgebung zu schonen und zu erhalten.

Schäden im Naturhaushalt sind möglichst zu beheben oder auszugleichen."

2. In Artikel 26 wird folgende Nummer 5 eingefügt:

„5. Die Erziehung zum Verantwortungsbewußtsein für Natur und Umwelt."

3. Artikel 65 wird wie folgt neu gefaßt:

„Die Freie Hansestadt Bremen bekennt sich zu Demokratie, sozialer Gerechtigkeit, Freiheit, Schutz der natürlichen Umwelt, Frieden und Völkerverständigung."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Tepperwien
Vorsitzender

Druck: Anker-Druck Bremen