

Tilburg University

Krijgt het milieu een plaats in de Westduitse grondwet?

Verschuuren, J.M.

Published in:
Bestuurswetenschappen

Publication date:
1990

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Verschuuren, J. M. (1990). Krijgt het milieu een plaats in de Westduitse grondwet? *Bestuurswetenschappen*, 44(2), 146-148.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Buitenlandse kroniek

mr. J.M. Verschuuren*

KRIJGT HET MILIEU EEN PLAATS IN DE WESTDUITSE GRONDWET?

1. Inleiding

Vrijwel alle politieke partijen in de Bondsrepubliek Duitsland hebben zich vorig jaar uitgesproken voor het opnemen van een bepaling betreffende het milieu in de Westduitse Grondwet, het Grundgesetz (GG). De discussie hierover duurt inmiddels al bijna twintig jaar, maar het ziet er naar uit dat binnen niet al te lange tijd ook in de Bondsrepubliek, in navolging van onder andere Nederland, het milieubeleid een grondwettelijke basis krijgt. In deze kroniek zullen de verschillende voorstellen voor wijziging van het Grundgesetz in deze zin inhoudelijk worden besproken, en zullen de gewisselde argumenten op een rij worden gezet.

2. Het subjectieve grondrecht op een schoon leefmilieu

Wat onmiddellijk opvalt is de grondigheid waarmee de discussie over het al dan niet opnemen in het Grundgesetz (GG) van een milieubepaling is gevoerd. Terwijl in Nederland artikel 21 betrekkelijk snel en zonder al te veel discussie bij de herziening van 1983 in de Grondwet terecht kwam, zijn bij onze oosterburen door politiek en wetenschap vele voorstellen uit en te na op hun voor- en nadelen beoordeeld.

De hele discussie nam haar aanvang in 1971, toen de liberale FDP voorstelde om het bestaande artikel 2 GG (dat betrekking heeft op het recht op lichamelijke integriteit en gezondheid) uit te breiden met een recht op een menswaardig milieu. De voorgestelde bepaling was deels klassiek, deels sociaal geformuleerd, en luidde: 'Jeder hat ein Recht auf eine menschwürdige Umwelt. Die Naturgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Die Grenze der im Allgemeininteresse zulässigen Um-

weltbelastung wird durch Gesetze bestimmt'.

De eerste zin van de voorgestelde bepaling geeft een ieder een recht op een schoon leefmilieu, en is, zoals de meeste andere grondrechten in de Bondsrepubliek, geformuleerd als een subjectief afweerrecht tegenover de Staat. Deze opvatting dat grondrechten in de eerste plaats afweerrechten van het individu tegenover de Staat inhouden, leidt, in combinatie met de *Schutznormtheorie* – een ieder wiens eigen, subjectieve recht wordt aangetast heeft recht op rechtsbescherming –, tot de mogelijkheid voor een ieder om de uitoefening van grondrechten in rechte af te dwingen. Dit is ook uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 19 lid 4 GG. Alle grondrechten hebben directe werking ten opzichte van wetgever, bestuur en rechter (artikel 1 lid 3 en artikel 20 lid 3 GG).

De Staat mag zich echter niet beperken tot het niet-ingrijpen in de subjectieve rechten van haar burgers. De gedachte dat de Bondsrepubliek een sociale rechtsstaat is enerzijds, en de opvatting dat de (subjectieve) grondrechten tevens objectieve principes van constitutionele ordening zijn anderzijds, dwingt de Staat tot het actief bevorderen van de effectivering van grondrechten.

Passen we deze leer toe op het voorgestelde milieugrondrecht, dan zou dat niet alleen betekenen dat iedere burger van wetgever, bestuur en rechter kan eisen zich te onthouden van voor het milieu nadelige besluiten en handelingen, maar ook dat genoemde staatsorganen gehouden zijn door actief optreden overal een schoon milieu te garanderen. Dat optreden zou zelfs rechtens afdwingbaar zijn, want een niet-handelen van de Staat kan subjectieve rechten van burgers aantasten. Voor het milieu zou een dergelijke bepaling dus de beste grondwettelijke bescherming te zien geven.

Er is echter veel kritiek op het FDP-voorstel (en andere voorstellen die een subjectief grondrecht op een schoon leefmilieu wilden creëren). Het belangrijkste bezwaar is wel dat

* Mr. J.M. Verschuuren is assistent in opleiding bij de vakgroep staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde. Deze rubriek staat onder redactie van prof. mr. P.C. Gilhuis.

het de overheid moet zijn die het (algemene) milieubelang moet behartigen. De overheid is van nature bewaker van het algemeen belang, en dus van het milieubeschermingsbelang. Als nu een ieder zich in rechte gaat beroepen op een grondrecht op een schoon leefmilieu, en zo milieubelangen gaat behartigen, komt de politieke beleidsvrijheid van wetgever en bestuur te zeer in het gedrang. De rechter zou zich te veel gaan bemoeien met de algemene taakbeartiging van wetgever en bestuur.

Daarnaast wordt erop gewezen dat het grondrecht ook praktisch niet te effectueren is. Het is simpelweg onmogelijk om na opening van een milieugrondrecht in de grondwet, op alle plaatsen in de Bondsrepubliek een schoon milieu te creëren. Vanwege de financiële en technische onhaalbaarheid zou het grondrecht enkel valse verwachtingen wekken, en zo de normativiteit van de hele Grondwet aantasten.

3. Het milieu als Staatsdoel in de Grondwet

Overtuigd door deze argumenten besloot de Bondsregering in 1976 te kiezen voor de verankering van het milieu in de Grondwet in de vorm van een *Staatszielbestimmung*. Een dergelijke 'staatsdoelbepaling' verklaart het milieu tot doel van overheidsoptreden. De bepaling houdt duidelijk géén subjectieve rechten in, maar legt een objectieve plicht voor de overheid vast om zich in te spannen voor de bescherming van het milieu. Vooral de wetgever moet zich door zo'n bepaling aangesproken voelen; hij dient milieubeschermdende wetgeving te creëren.

Na een betrekkelijke stilte op milieugebied in de Bondsrepubliek, zorgt de opkomst van de Grünen als politieke machtsfactor ervoor, dat de discussie over het milieu in de Grondwet nieuw leven wordt ingeblazen. In 1983 komt een door de regering ingestelde deskundigencommissie met de aanbeveling een 'staatsdoelbepaling' met betrekking tot het milieu (en de cultuur) op te nemen in de Grondwet. De commissie stelt voor aan te sluiten bij de bepaling die de Bondsrepubliek tot sociale staat verklaart (artikel 20 lid 1 GG), en deze uit te breiden met een tweede zin, luidend: 'Sie (de Bondsrepubliek Duitsland) schützt und pflegt die Kultur und die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen'. Een wijziging van artikel 28 GG zou dezelfde gedachte op deelstaatsniveau moeten weerspiegelen: '... und der Verantwortung des Staates für Kultur und natürliche Umwelt entsprechen.'

Ook het opnemen van een dergelijke staats-

doelbepaling in de Grondwet werd met kritiek ontvangen. Zo zou het subjectiefrechtelijke karakter van de Westduitse grondwet zo'n algemeen staatsdoel niet toelaten (een redenering die doorgaans wordt weerlegd met het argument dat de sociale staatsgedachte van artikel 20 GG toch óók een staatsdoel inhoudt).

De voorstanders wijzen vooral op het symbolische karakter van de bepaling: maatschappij en politiek zouden zich beter bewust worden van het belang van een schoon milieu. De grondwetgever spreekt een expliciet waardeoordeel uit, en biedt zo een handreiking voor het tot stand komen van politieke overeenstemming, nodig voor het nemen van fundamentele maatschappelijke beslissingen met betrekking tot het milieu.

4. Functie van een staatsdoelbepaling in de Grondwet

Deze uit bovenbedoelde handreiking voortvloeiende ordenende en integrerende werking van de constitutionele milieunorm moet er toe leiden dat het milieu een volwaardige plaats krijgt in de belangenafweging van wetgever, bestuur en rechter.

Wetgever

Voor de wetgever betekent dat concreet, dat hij moet komen met wetsinitiatieven ter bevordering van de bescherming van het milieu. De wetgever moet de handelingsopdracht zoals die uit de staatsdoelbepaling voortvloeit zelf nader concretiseren en actualiseren. Of deze wetgevende activiteit ook in rechte afdwingbaar is valt te betwijfelen, omdat de bepaling vooral als inspanningsverplichting gezien moet worden. Wel zou bij grove nalatigheid of bij het scheppen van voor het milieu evident nadelige wetgeving een dergelijke rechterlijke actie denkbaar zijn.

Bestuur

De ordenende werking van de norm legt op het bestuur de plicht om bij het uitleggen van bestaande wettelijke regels, bij het concretiseren van onduidelijke normen, en bij het uitoefenen van discretionaire bevoegdheden, uit te gaan van de algemene milieubeschermings-taakstelling. De bepaling werkt hier dus met name als interpretatienorm. Een directe handelingsopdracht kan er niet uit worden afgeleid.

Rechter

Ook voor de rechter zal de staatsdoelbepaling betreffende het milieu vooral als interpretatienorm fungeren. Met name bij de uitlegging

van grondrechten kan de bepaling van belang zijn. Te denken valt bijv. aan de grondrechten op lichamelijke integriteit en op eigendom, respectievelijk artt. 2 lid 2 en 14 GG. Zo zouden grenzen gesteld kunnen worden aan het eigendomsrecht, als dat voor de bescherming van het milieu noodzakelijk is. De grondwettelijke milieunorm zou zo de zogenaamde *Sozialbindung* van de eigendom nader kunnen invullen. Verder wordt gedacht dat de bepaling voor de rechter als toetsingsmaatstaf kan dienen bij de toetsing van discretionaire bestuursbesluiten. Tot slot zou de rechter meer aandacht kunnen besteden aan de 'ecologische samenhang' van haar oordelen.

5. Stand van de discussie anno 1990

Alle politieke partijen zijn het er over eens dat de Grondwet gewijzigd moet worden door opneming van een bepaling betreffende het milieu. Zoals gezegd is de figuur van het subjectief grondrecht op een schoon leefmilieu daarvoor niet langer een acceptabele mogelijkheid (althans in de ogen van de meeste staatsrechtgeleerden en de grote politieke partijen). Alleen de fractie van de Grünen houdt vast aan het creëren van een grondwettelijke aanspraak voor een ieder op een schoon leefmilieu.

Voor een *Staatszielbestimmung* met betrekking tot het milieu bestaat wel voldoende steun. Alle in de Bondsdag vertegenwoordigde politieke partijen zijn met eigen voorstellen gekomen. Een compromis zal moeten worden gevonden om de vereiste tweederde meerderheid te verkrijgen. Het meest vergaande voorstel voor een dergelijke bepaling komt (uiteraard) van de fractie van de Grünen. In dit voorstel wordt namelijk niet alleen gesproken van een schoon milieu als vereiste levensvoorwaarde voor het menselijk bestaan, maar ook van het belang van *het milieu zelf*. Door dit ecocentrische uitgangspunt wordt volgens critici geen recht gedaan aan de gedachte dat *de mens* het middelpunt van de Grondwet is.

De SPD laat in haar voorstel in het midden of een schoon milieu alleen nagestreefd moet worden voor zover dat nodig is voor het bestaan van de mens, of dat zulks dient te gebeuren ten behoeve van het eigen belang van het milieu. Het voorstel van de SPD luidt: 'Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates'.

De fracties van CDU/CSU komen met een nog weer zwakkere variant: 'Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates. Die Abwägung mit anderen Rechtsgütern und Staatsaufga-

ben erfolgt nach Maßgabe der Gesetze'.

In dit voorstel wordt dus wel uitdrukkelijk uitgegaan van de belangen van de mens als in de eerste plaats te beschermen belangen. Hierbij dient er echter op te worden gewezen dat een doelmatige milieubescherming altijd de mens dient. Het is immers nooit van tevoren met zekerheid te zeggen welke schade aan het milieu vroeg of laat tot schade aan de mens zal worden, zeker als men bedenkt dat ook toekomstige generaties onder de bescherming van de grondwet vallen.

Wat opvalt aan het CDU/CSU-voorstel zijn de afwegingsclausule en het voorbehoud voor de wet. De afwegingsclausule verplicht de overheid om niet alleen naar het milieubeschermingsbelang te kijken, maar een afweging te maken met andere staatsdoelen en met de grondrechten. Een dergelijke clausule zou de beoogde werking van de staatsdoelbepaling echter ontkrachten: het is juist de bedoeling dat het milieu bij belangenafwegingen méér nadruk krijgt. Daar komt nog bij dat het eigenlijk logisch is dat in elke besluitvormingsprocedure een afweging van relevante belangen heeft plaatsgevonden.

Ook het voorbehoud voor de wet lijkt overbodig. Het is juist de wetgever die in de eerste plaats de staatsdoelbepaling nader moet concretiseren door wetgevende handelingen. Bovendien zouden bestuur en rechter, tot wie de norm mede is gericht, zich ontslagen kunnen achten van de plicht milieubelangen mee te laten wegen in hun besluiten.

De FDP presenteerde in mei 1989 haar wetsontwerp als het ideale compromis voor een zo breed mogelijk ondersteunde grondwetswijziging. Enerzijds bevat het niet de verscherping die het SPD-voorstel, sprekend van 'besonderen Schutz', in zich draagt; anderzijds zijn de beperkingen uit het CDU/CSU-voorstel (de afwegingsclausule en het voorbehoud voor de wet) verwijderd. Het voorstel luidt: 'Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem Schutz des Staates'.

6. Afsluiting

De bondsregering heeft zich nog niet uitgesproken voor één van de genoemde voorstellen, en tussen de partijen onderling wordt nog steeds stevig gediscussieerd. De discussie spitst zich helemaal toe op het eco- of antropocentrisch formuleren van de staatsdoelbepaling. Daar praktisch gezien het verschil tussen beide formuleringen niet zo groot hoeft te zijn, is er goede hoop dat de fracties in de Bondsdag het alsnog eens worden. We wachten de besluitvorming, die dit jaar plaats moet hebben, af.