

Heinhard Steiger*

OKREŚLENIE CELÓW PAŃSTWA A USTAWA ZASADNICZA
Z PROBLEMATYKI NAJNOWSZEGO ROZWOJU POLITYCZNEGO
I PRAWNO-KONSTYTUCYJNEGO
W REPUBLICE FEDERALNEJ NIEMIEC

Od kilku lat dyskutowane jest w ramach polityki prawa konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec — zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i naukowej — pytanie, czy do ustawy konstytucyjnej Republiki Federalnej — ustawy zasadniczej i/albo do konstytucji krajów federalnych powinno się dokonywać wpisu tzw. określenia celów polityki państwa w dziedzinach mających w szczególnym stopniu znaczenie podstawowe i charakter centralny, przede wszystkim zaś takich, które dotyczą polityki środowiskowej¹. Dyskusje te nie doprowadziły

* Heinhard Steiger, dr prawa, LL.M. (Harvard), prof. prawa publicznego, w szczególności prawa międzynarodowego, prawa organizacji międzynarodowych i prawa europejskiego na Wydziale Prawa Uniwersytetu im. Justusa Liebiga w Giessen.

¹ Polityka: np. *Umweltprogramm der Bundesregierung vom 14. Oktober 1971* (Program rządu federalnego dotyczący środowiska naturalnego, z 14 października 1971 r.), *Bundestags-Drucksache* (Druk Bundestagu, dalej: Btg.Drs.), kadencja VI, nr 2710 (Btg.Drs. VI/2710), s. 9; *Erklärung des Bundeskanzlers Willy Brandt vom 18.1.1973* (Oświadczenie kanclerza federalnego Willy Brandta z 18.1.1973 r.), *Bundestags Stenographische Berichte* (Sprawozdania Stenograficzne Bundestagu, dalej: Btg.Sten.Ber.), 18.1.1973, s. 127 D; Różne uchwały zjazdów FDP; *Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen* (Zespół Roboczy ds. Środowiska Naturalnego), „Bulletin der Bundesregierung”, 28.3.1973, s. 305—307; *Sachverständigenrat für Umweltfragen. Umweltgutachten 1978* (Rada Ekspertów ds. Środowiska Naturalnego. Ekspertyza w sprawie środowiska naturalnego za rok 1978), Btg.Drs. VIII/1983, s. 579, Nauka: np. H. Steiger, *Mensch und Umwelt. Zur Frage der Einführung eines Umwelt-Grundrechts* (Człowiek i środowisko. W kwestii wprowadzenia prawa zasadniczego do środowiska naturalnego), Berlin 1975 (zawiera prezentację, omówienie oraz przedruk propozycji i argumentów, jakie ukazały się dotąd); *Individualrecht oder Verpflichtung des Staates?* Berichte und Diskussionen eines „Internationalen Kolloquium über das Recht auf menschenwürdige Umwelt” (Prawo indywidualne czy zobowiązanie państwa? Sprawozdania i dyskusje na „Międzynarodowym sympozjum poświę-

wprawdzie dotychczas do konsensu ani w aspekcie politycznym, ani naukowym, niemniej jednak można tutaj zanotować pewne pozytywne wyniki.

Komisja powołana przez federalnego ministra sprawiedliwości i federalnego ministra spraw wewnętrznych, składająca się z siedmiu profesorów nauk prawnych, opracowała w roku 1981 propozycje określania celów państwa dla następujących dziedzin polityki: praca, środowisko, kultura².

Rząd federalny nie podjął żadnej własnej inicjatywy w tym kierunku. Nie skryształizowało się jeszcze jego stanowisko wobec wprowadzenia do ustawy zasadniczej określenia celów polityki państwa w zakresie ochrony środowiska. Przyczyną tego jest niezgodność poglądów partnerów koalicji. Wezwany został jednak, zarówno przez krajowych ministrów środowiska należących do CDU i CSU, jak i przez konferencję związkowego i krajowych ministrów środowiska, do podjęcia działań na rzecz włączenia do ustawy zasadniczej określenia celów państwa dotyczących ochrony środowiska³. Poza tym kraje Hesja⁴ i Szlezwik-Holsztyn⁵ złożyły w Radzie Związkowej, zaś frakcje SPD⁶ i Zielonych⁷ w Bundestagu własne projekty określeń celów państwa dotyczące dziedziny polityki „środowisko”, z wnioskiem o włączenie ich do ustawy zasadniczej.

Jeszcze dalej poszło kilka innych krajów związkowych. Określenie celów państwa w zakresie polityki środowiskowej włączyła do swej

conym prawu do środowiska naturalnego godnego człowieka”), wyd. W. Burhenne, A. Kiss, H. Steiger, Berlin 1976; C. Arndt, *Staatszielbestimmungen* (Określenia celów państwa), „Recht und Politik” 1982; M. Kloepper, *Zum Grundrecht auf Umweltschutz* (O prawie podstawowym do ochrony środowiska naturalnego), 1978; zob. także pozycje literatury w *Sprawozdaniu komisji rzeczoznawców...*, podanym w przyp. 2.

² *Bericht der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen. Gesetzgebungsaufträge, Veröffentlichung des Bundesministers des Innern und des Bundesministers der Justiz* (Sprawozdanie komisji rzeczoznawców na temat określenia celów państwa. Zlecenia ustawodawcze, publikacja federalnego ministra spraw wewnętrznych i federalnego ministra sprawiedliwości), Bonn, grudzień 1983.

³ *Umwelt. Informationen des Bundesministers des Innern zur Umweltplanung und zum Umweltschutz* (Środowisko. Informacje federalnego ministra spraw wewnętrznych dotyczące planowania i ochrony środowiska naturalnego), z. 102, s. 3 i z. 104, s. 8; parlament krajowy Badenii-Wirtembergii zwrócił się do rządu krajowego o poparcie (uchwała z 28.2.1985), zaś parlament krajowy Dolnej Saksonii odrzucił podobny wniosek złożony przez FDP (uchwała z 7.3.1985).

⁴ Bundesrats-Drucksache (Druk Rady Związkowej, dalej: BRatDrs.) 247/84.

⁵ BRatDrs. 307/84.

⁶ Btg.Drs. X/1502.

⁷ Btg.Drs. X/990.

konstytucji w drodze jej nowelizacji Bawaria⁸. Poszła ona w ślady Badenii-Wirtembergii, która dokonała takiego samego wpisu do swej konstytucji krajowej w 1976 r.⁹ Również Nadrenia-Palatynat i Północna Nadrenia-Westfalia planują uzupełnienie swych konstytucji pod tym względem¹⁰. W niniejszym opracowaniu omawiane będą tylko projekty i plany zmierzające do zmiany ustawy zasadniczej.

Od czasu włączenia do ustawy zasadniczej tzw. „konstytucji stanu wyjątkowego” w roku 1969 jest to najbardziej doniosła inicjatywa w zakresie polityki prawno-konstytucyjnej. Wynikają z niej poważne problemy z dziedziny teorii konstytucji i prawa konstytucyjnego. Nie chodzi przy tym tylko o kwestię prawniczą czy naukowo-prawną, lecz jest to problem o charakterze wybitnie politycznym. Z faktu, czy i jakie określenia celów państwa włączone zostaną do ustawy zasadniczej, wynikają podstawowe problemy dotyczące rzeczywistości, ukierunkowania treści i *raison d'être* Republiki Federalnej. Nie ma możliwości omówienia wszystkich tych zagadnień w niniejszej krótkiej pracy. Pierwsza jej część obejmuje rozważania na temat, w jakim stopniu ustawa zasadnicza zawiera już w obecnej chwili określenia celów państwa bądź też elementy funkcjonalnie do nich podobne (I). W drugiej części (II) przedstawione zostaną przedłożone już dotąd propozycje i projekty. Część trzecia (III) zawiera podsumowanie dotychczasowej dyskusji, ze szczególnym uwzględnieniem poglądów przeciwstawnych. W czwartej, ostatniej części (IV) przedstawi autor w formie też swe własne poglądy.

I. USTAWA ZASADNICZA

1. Ustawa zasadnicza zawiera już obecnie poważną liczbę norm, których funkcja prawno-konstytucyjna polega na tym, że ustalają one obowiązujące wytyczne, precyzują cele, określają zadania, jakie mają być realizowane w dziedzinie politycznej, w działaniu władz publicznych wszystkich szczebli z gminami włącznie. Dzieje się to w ten sposób, że normom ustawy zasadniczej przyporządkowuje się różnorakie funkcje

⁸ Art. 3, ust. 2; art. 131, ust. 2; art. 141. Chodzi tutaj o sformułowania bardzo obszerne, szczegółowe. Zdania wyrażające istotę zawiera nowy art. 3, ust. 2: Państwo ochrania naturalne podstawy życia i spuściznę kulturową. („Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt” — „Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Bawarii” 1984, s. 223 i n.).

⁹ Nowe sformułowanie art. 86: Naturalne podstawy życia, krajobraz, jak również pomniki sztuki, historii i natury podlegają ochronie publicznej oraz pielęgnacji ze strony państwa i gmin.

¹⁰ Landtag von Rheinland-Pfalz Drucksache (Druk parlamentu krajowego Nadrenii-Palatynatu) 10/1280 z 12.2.1985. Landtag von Nordrhein-Westfalen Drucksache (Druk parlamentu krajowego Północnej Nadrenii-Westfalii) 9/3628 (w obu wypadkach chodzi o inicjatywy odnośnego rządu krajowego).

prawne, decydujące o ich skuteczności. Są to: gwarancje, rozstrzygnięcia zasadnicze określające realizację konstytucji, określenia celów państwa, zlecenia ustawodawcze. Jedna norma może mieć kilka tego rodzaju funkcji. W literaturze określa się zazwyczaj same normy jako rozstrzygnięcia zasadnicze dla realizacji konstytucji itp. Niektórzy utrzymują też, że zawierają one gwarancje. Przede wszystkim jednak należy skierować uwagę na ich znaczenie prawne, na skutek prawny, jaki norma ma wywołać. I taki też sens tego pojęcia wydaje się być najbardziej właściwy.

2. Norma posiada funkcję zabezpieczenia czy gwarancji wtedy, gdy przez jej włączenie do ustawy zasadniczej zabezpieczona zostaje z mocą wykonawczą sama substancja prawna, bez konieczności uciekania się do dalszych aktów prawnych. Prototypami takich norm są prawa wolnościowe i zasada równości. Oddziałują one w dwojaki sposób. Po pierwsze, są zakazami dla władzy państwowej, zabraniającymi jej ingerowania w podlegające ochronie uprawnienia. Naruszenia mogą być odpierane z pozycji podmiotowo-prawnej przez żądanie zaniechania. Poza tym jako nakazy zobowiązują one władzę do przestrzegania w całokształcie jej działalności tych uprawnień jako ustalonych już pozycji prawnych, według zaś sformułowania Federalnego Trybunału Konstytucyjnego muszą one być chronione jako elementy obiektywnej hierarchii wartości również wtedy, gdy nie zachodzi ingerencja bezpośrednia. Dlatego właśnie określają one treść całokształtu działalności państwa, ustanawiają dla niej zakres i mierniki. Władza nie ma przy tym z reguły żadnego pola do działalności politycznej, jeśli sama ustawa zasadnicza nie zezwoli na to przede wszystkim ustawodawcy. I tak, stosownie do art. 1, ust. 1 ustawy zasadniczej, nie tylko nie wolno nikomu naruszyć godności ludzkiej, lecz cały ustrój prawny musi zapewniać jej przestrzeganie. Ustawodawca może wprowadzić, zgodnie z art. 12, ust. 1, zdaniem 2 ustawy zasadniczej, regulować wykonywanie zawodu, ale musi mieć przy tym na uwadze, że w zasadzie wolność zawodu musi być przestrzegana.

3. Norma spełnia funkcję twórcoustrojowego rozstrzygnięcia podstawowego, jeśli ustala podstawowe zasady ustroju polityczno-państwowego. Normy stanowią o „zasadach kształtowania życia państwowego, o rodzaju i formie konkretnej egzystencji państwa”¹¹. Należą do nich

¹¹ H. J. Wolff, O. Bachof, *Verwaltungsrecht I* (Prawo administracyjne I), wyd. 9, Monachium 1974, § 25 II a, s. 123; szczegółowiej na ten temat H. J. Wolff, *Rechtsgrundsätze und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen* (Zasady prawne i zasadnicze rozstrzygnięcia kształtujące ustrój jako źródła prawa), [w:] *Gedächtnisschrift für Walter Jellinek* (Praca poświęcona pamięci Waltera Jellinka), München 1955, s. 33—52, 47 i n.

przede wszystkim zasady zawarte w art. 20 ustawy zasadniczej: republika, demokracja parlamentarna, państwo praworządne, państwo socjalne, państwo związkowe. Charakteryzuje je wysoki stopień abstrakcji, jeśli chodzi o treść. Wymagają przeto z reguły dalszej konkretyzacji prawnej — w formie ustaw konstytucyjnych lub też przez ustawodawcę zwykłego. Mogą być więc „wykonywane” w sposób bezpośredni w stopniu bardzo ograniczonym, tzn. nie zezwalają z reguły administracji ani sądownictwu na bezpośrednie tworzenie derywatów. Nie ustalają konkretnie żadnych celów czy zadań, które należy osiągnąć bądź wypełnić. Funkcja ich polega raczej na tym, że określają strukturę i organizację działania państwa poprzez regulowanie postępowania i określają kompetencje. Dla realizacji materialnej mają zatem znaczenie działania pośredniego. Nie są jednakże pozbawione całkowicie oddziaływania materialnego, ponieważ również i one zabezpieczają np. wolność.

4. Funkcją wiążącą się ściśle z poprzednią i w literaturze często z nią utożsamianą jest funkcja normy jako określenie celu państwa¹². Różni się ona od poprzednich w sposób istotny (choć do danej normy mogą należeć obie funkcje), ponieważ w odróżnieniu od tamtych określa ona cele i zadania o konkretnej treści dla politycznej działalności państwa, a nie takie, które mówią o strukturze działania. Ma ona charakter programu. Pomijając szczegóły i rezygnując z bardziej dokładnej definicji, można powiedzieć za komisją ekspertów, że funkcja „określenie celu państwa” wyznacza działaniom państwa, ze skutkiem prawnie wiążącym, trwale przestrzeganie i wypełnianie zadań, konkretnie opisanych celów. Norma ta zarysowuje „określony program działań państwa”, stanowi „dla niego wytyczną, czy dyrektywę, odnosi się również do wykładni ustaw i innych przepisów prawnych”¹³. Adresowana jest przede wszystkim do prawodawcy, ale w określonym przypadku również do administracji i sądownictwa. Funkcja normy jako „określenie celu państwa” ustanawia więc obowiązywanie prawa i dlatego trzeba ją uważać za coś więcej niż rodzaj „nieobowiązującego programu”. Pozostawia jednak większą czy mniejszą swobodę działania

¹² Na ten temat U. Scheuner, *Staatszielbestimmungen* (Określenia celów państwa), [w:] *Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag* (Księga pamiątkowa ku czci Ernesta Forsthoffa z okazji 70-tych urodzin), München 1972, s. 345—346; praca przedrukowana w: *Staatstheorie und Staatsrecht* (Teoria państwa i prawo państwowe), wydanie zbiorowe, Berlin 1978, s. 223—242; H. P. Bull, *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz* (Zadania państwa według ustawy zasadniczej), wyd. 2, Kronberg-Taunus 1977, s. 118 i n. — autor stosuje tam pojęcie *Staatsaufgabennormen* („normy określające zadania państwa”); Steiger, *op. cit.*, s. 67 i n.; *Bericht der Sachverständigenkommission...*, s. 17 i n.

¹³ *Bericht der Sachverständigenkommission...*, sprawozdanie nr 7, s. 21.

co do sposobu realizacji celów czy spełniania zadań. Ogranicza się z reguły do zasady.

Ustawa Zasadnicza zawiera określenia celów państwa dla różnych dziedzin polityki, chociaż ich sformułowanie jest bardzo różne. Odnośnie do polityki socjalnej w najszerszym znaczeniu słowa zobowiązuje ona do przestrzegania „zasady państwa socjalnego” w myśl art. 20 i 28 ustawy zasadniczej. Norma ta spełnia nie tylko funkcję rozstrzygnięcia podstawowego, kształtującego ustrój, lecz także funkcję określenia celu państwa¹⁴. I ta właśnie okoliczność sprawiła, że obie funkcje nie są wyraźnie rozgraniczane. Ta norma zawiera jednak daleko idącą konkretyzację, przede wszystkim w art. 14, ust. 2 ustawy zasadniczej, który mówi, że użytkowanie własności ma służyć również dobru ogółu; stosownie do art. 14, ust. 1 ustawy zasadniczej prawodawca może określić bliżej tzw. „obowiązek socjalny”. W zakresie polityki gospodarczej ustawodawca, zmieniając konstytucję w r. 1967, włączył do art. 109 ustawy zasadniczej zobowiązanie, że Związek i kraje „mają uwzględniać w swej gospodarce budżetowej wymogi ogólnej równowagi gospodarczej”. Zadanie to określone zostało bliżej w *Ustawie o popieraniu stabilności i wzrostu* jako „przedsięwzięcie takich środków, które w ramach gospodarki rynkowej przyczyniałyby się zarazem do utrzymywania stabilności poziomu cen, do wysokiego stopnia zatrudnienia i równowagi w handlu zagranicznym, przy stałym stosownym wzroście gospodarczym”. Postanowienia te dotyczą wprawdzie przede wszystkim gospodarki budżetowej, ale, jak wszyscy przyznają, oddziałują na całokształt polityki gospodarczej. Pomimo, że zorientowane są na materialne cele tej polityki, to jako takie mają jednak odniesienie do państwowości socjalnej.

W preambule do ustawy zasadniczej stawia się polityce niemieckiej za cel przywrócenie jedności państwowej narodu niemieckiego. Federalny Trybunał Konstytucyjny widzi w tej deklaracji obowiązującą wytyczną dla polityki, która stanowi dla niego miernik działalności miarodajnych organów¹⁵.

Odnośnie do polityki zagranicznej ustawodawca konstytucyjny określił w różnych normach zachowanie pokoju światowego jako zadanie podstawowe, tak w preambule jak i w art. 1, ust. 2, w art. 24 i 26 ustawy zasadniczej. Podał nawet kilka konkretnych dróg realizacji tego celu: przestrzeganie praw człowieka (art. 1, ust. 2); przystąpienie do kolek-

¹⁴ Tak ujmuję zagadnienie już H. P. Ipsen, *Über das Grundgesetz* (O ustawie zasadniczej), Hamburg 1950, s. 14.

¹⁵ Ostatnio *Grundlagenvertragsurteil* (Orzeczenie dotyczące układu zasadniczego), „Bundesverfassungsgerichts-Entscheidungen” („Orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego”, dalej: BVerfGE), t. 36, s. 17 i n.

tywnego systemu bezpieczeństwa (art. 24); zakaz wojny agresywnej i przygotowań do niej (art. 26). Dla osiągnięcia większej jedności w Europie (przy czym chodzi tu tylko o ściślejszą kooperację) dopuszcza on przekazanie praw zwierzchnich organizacjom międzynarodowym (art. 24).

Normom kompetencyjnym przyporządkowano zarazem funkcję określenia celów państwa. Są to mianowicie normy odnoszące się do polityki środowiska, ochrony przeciwko immisji (art. 74 nr 24), ochrony natury i prawa wodnego (art. 75 nr 3 i 4 ustawy zasadniczej¹⁶).

Do funkcji określenia celów państwa mogą również należeć normy ustalające prawa zasadnicze, jeśli i o ile władza państwowa musi sama podjąć określone aktywności celem ich realizacji. Ta tak zwana „dynamizująca funkcja” władzy — sporna, gdy chodzi o szczegóły — w zasadzie jest uznawana¹⁷.

5. Funkcja „zlecenia ustawodawczego” jest o wiele bardziej konkretna, ale ma węższy zasięg niż „określenie celu państwa”. Według określenia Komisji Ekspertów zaleca ona „prawodawcy regulację poszczególnych spraw, określoną regulację poszczególnych spraw lub też spraw z poszczególnych dziedzin — bądź w ogóle, bądź też w pewnym przedziale czasu”¹⁸. Taką funkcję posiada np. art. 3, ust. 2, który nakazuje równouprawnienie płci, art. 6, ust. 5, żądający równego traktowania dzieci pozamażeńskich i z małżeństwa oraz inne. Ta funkcja może również wiązać się z określeniem celu państwa.

Sposób, w jaki zlecenie ustawodawcze ma być wypełnione, pozostawia się prawodawcy, sam cel podany jest jednak bardzo konkretnie i — w odróżnieniu od określenia celu państwa — jest również statyczny.

6. Pomimo, że ustawa zasadnicza zawiera ustalenia dotyczące treści, to nie można z tego wyciągać wniosku, że jest ona aktem „zamkniętym”. Właśnie sam polityczny proces realizacji w kontekście rozpatrywanych tutaj określeń celu państwa jest otwarty¹⁹. Pozostawia on szerokie pole dla realizacji politycznej, a co za tym idzie — dla dyskusji nad sposobem takiej realizacji, aby w ramach wymagań, istniejących możliwości i zgodnie z oczekiwaniami w stosunku do każdej określonej

¹⁶ Steiger, *op. cit.*, s. 70.

¹⁷ Szczegóły na ten temat Steiger, *op. cit.*, s. 43 i n. oraz: W. Martens, P. Häberle, *Grundrechte im Leistungsstaat* (Prawa zasadnicze w państwie dynamicznym), referaty i dyskusje, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer” („Publikacje Stowarzyszenia Niemieckich Nauczycieli Prawa Państwowego”, dalej: VVDStRL) 1972, z. 30; E. Denninger, *Alternativkommentar zum Grundgesetz* (Komentarz alternatywny do ustawy zasadniczej), Neuwied-Darmstadt 1984, t. 1, s. 260 i n.

¹⁸ *Bericht der Sachverständigenkommission...*, sprawozdanie nr 8, s. 21.

¹⁹ Scheuner, *op. cit.*, [w:] *Staatstheorie...*, s. 236; podobnie współczesna dyskusja, np. *Bericht der Sachverständigenkommission...* (por. przyp. 1), s. 21.

sytuacji i każdego problemu można było podjąć decyzję zgodną z wymogami słuszności, uwzględniając również proporcje większościowe. Celem wyraźniejszej ilustracji można wskazać na zagadnienie pokoju. Ustawa zasadnicza traktuje ten problem jako zasadę całej polityki zagranicznej. Decyzję jednak o tym, czy dla realizacji tej zasady bardziej właściwe będzie rozbrownienie czy dozbrownienie, pozostawia się kompetentnym organom, które mają rozstrzygać według najlepszej wiary, według swego uznania i wiedzy.

Tak też Federalny Sąd Konstytucyjny podkreśla niezmiennie nakaz przywrócenia jedności państwowej Niemiec, ale decyzję w sprawie, co należy czynić w konkretnych warunkach, pozostawia kompetentnym organom²⁰.

II. PROPOZYCJE

Chcielibyśmy teraz dokładniej przedstawić wymienione na wstępie propozycje dotyczące wprowadzenia dalszych określeń celów państwa do Ustawy Zasadniczej.

a) Propozycje Komisji Ekspertów dotyczą takich dziedzin, jak praca, środowisko, kultura. Jeśli chodzi o inne dziedziny, to nie przedłożono żadnych zaleceń, a zupełnie pominięto np. informację i ochronę danych. Z tego powodu większość członków komisji była zdania, że konieczne jest podjęcie dalszych badań²¹.

b) Po szczegółowych dyskusjach nad tym, jak powinny być formułowane tego rodzaju określenia celów państwa, zdecydowano: po pierwsze, należy unikać wszelkich zbliżeń do praw zasadniczych lub wszelkich sformułowań do tych praw podobnych, mogących uzasadniać wy suwanie roszczeń lub stwarzających ku temu możliwości²²; po drugie, sformułowanie powinno być zwięzłe, ograniczać się do podania samej zasady, tak aby organy państwowe, a w szczególności ustawodawca

²⁰ Już w wyroku dotyczącym układu w sprawie Saary, BVerfGE 4, s. 157—178, s. 168 i n.

²¹ *Bericht der Sachverständigenkommission...*, sprawozdanie nr 68; w dalszym ciągu wymieniono: pokój wewnętrzny i zewnętrzny, zdrowie, ustrój agrarny, bezpieczeństwo społeczne, współdziałanie obywateli w rozstrzygnięciach politycznych. Stwierdzono, że zagadnienia te uwzględnione są już bardziej czy mniej dobitnie w ustawie zasadniczej. Komisja starała się również osiągnąć skoncentrowanie tematyczne szczególnie pilnych zagadnień.

²² Na przykład dla polityki w zakresie ochrony środowiska sprawozdanie nr 150. Dlatego też nie zgodzono się przyjąć postanowienia dotyczącego prawa do wykształcenia (sprawozdanie nr 198 i n., a szczególnie nr 204).

miał wystarczające pole do manewru politycznego²³. Jak to już wykazano, wymogi te odpowiadają charakterowi ustawy zasadniczej.

c) Dla dziedziny polityki w zakresie „pracy” przedłożono trzy propozycje alternatywne, ponieważ za żadną z nich nie wypowiadała się większość²⁴. Uzgodniono, że odpowiedzialność za dziedziny „praca i wykształcenie” ponoszą władze publiczne, nie wprowadzono jednak indywidualnych roszczeń dotyczących pracy czy wykształcenia. Najwyraźniej oddaje charakter określenia celu państwa propozycja pierwsza. Dwie pozostałe natomiast adresowane są do „każdego”, wykazują więc bliskie podobieństwo do sformułowań praw zasadniczych. Z powodu tych sformułowań nie można wykluczyć, że po pewnym czasie będą interpretowane przez nauki prawne, sądownictwo, a także i w żądaniach politycznych, w kierunku socjalnych praw zasadniczych uzasadniających roszczenia.

d) W odniesieniu do obszarów polityki „środowisko” i „kultura” zgodzono się po dokładnym przestudiowaniu kilku propozycji na propozycję jednolitą, opartą na opinii większości, ale złożono też i propozycję mniejszości²⁵. Propozycja większości pragnie wprowadzić określe-

²³ *Bericht der Sachverständigenkommission...*, sprawozdanie nr 41 i n.

²⁴ Tamże, sprawozdanie nr 87 i n. 88 a). Jako skrócone ujęcie można by włączyć w postaci nowego ust. 2 do art. 12 ustawy zasadniczej, przedstawiając następujące ustępy: „Państwo i społeczeństwo ponoszą odpowiedzialność za pracę i wykształcenie. Szczegóły mogą być regulowane w drodze ustawowej”. 89 b) Albo też jako ujęcie pośrednie można by wprowadzić nowy art. 37 b ustawy zasadniczej: „(1) Stałym zadaniem państwa jest zapewnienie każdemu (każdemu Niemcowi) możliwości zarobkowania na swe utrzymanie przez działalność, którą podejmie w drodze swobodnego wyboru. (2) Państwo współdziała na rzecz utrzymania i tworzenia miejsc pracy. Będzie zapewniać w ramach równowagi ogólnogospodarczej wysoki i stabilny stan zatrudnienia”. 90 c) Ewentualnie można by wprowadzić jako ujęcie pośrednie do art. 12 ustawy zasadniczej nowy ustęp (jako ust. 2), dokonując przedstawień następujących ustępów: „Każdemu Niemcowi (każdemu) należy zapewnić utrzymanie za wykonywaną pracę w ramach gospodarki; jeżeli nie ma możliwości wskazania mu odpowiedniej pracy, konieczne środki utrzymania zostaną mu zapewnione. Odpowiedzialność za osiągnięcie i utrzymanie możliwie najwyższego stanu zatrudnienia i wykształcenia ponosi państwo wraz ze wszystkimi nosicielami władzy, włącznie z przedstawicielstwami społecznymi pracujących i pracodawców”.

²⁵ Tamże, sprawozdanie nr 130. Większość komisji jest zdania, że ochrona środowiska powinna być wpisana jako klauzula podstawowa do art. 20 ust. 1 ustawy zasadniczej, zaś art. 28, ust. 1 ustawy zasadniczej winien zostać odpowiednio zmieniony. Proponowane nowe ujęcie art. 20, ust. 1 ustawy zasadniczej brzmi: „Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem związkowym. Ochrona ona i pielęgnuje kulturę i naturalne podstawy życia człowieka”. Art. 28, ust. 1 ustawy zasadniczej powinien zostać zmieniony, jak następuje: „Porządek konstytucyjny krajów musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa praworządnego w rozumieniu niniejszej ustawy zasadniczej oraz odpowiedzialności państwa za kulturę i środowisko naturalne”. Mniejszość ko-

nie celów państwa do art. 20 ustawy zasadniczej, ponieważ po pierwsze, „sprawa ochrony środowiska nie jest zwykłym zadaniem państwa, gdyż chodzi w niej o zapewnienie warunków trwania życia społecznego”²⁶. Po drugie, kultura jako „sfera duchowa [...] jest nieodzownym warunkiem ludzkiej egzystencji społecznej”²⁷. Oba zaleceniom przyznaje się taką samą rangę, jak zamieszczonym w art. 20 zasadom, mówiącym o republice, demokracji, państwie praworządnym, państwie socjalnym i państwie federalnym. Jednocześnie włącza się je do art. 28 ustawy zasadniczej, aby zapewnić również ich obowiązywanie w ustroju konstytucyjnym krajów federacji.

Jako określenia celów państwa zalecenia te skierowane są przede wszystkim do ustawodawcy, są dla niego poleceniami działania, wytycznymi normatywnymi. Ale adresowane są również do administracji jako polecenia działania, jako pomoc przy ustalaniu zamierzeń i dokonywaniu wykładni²⁸. Dla sądownictwa określenie celu państwa w dziedzinie ochrony środowiska może stanowić „normatywne powody” komentowania i dalszego rozwijania prawa, bez przyznawania jednak temu określeniu roli „wiodącego zadania” w zakresie polityki obejmującej ochronę środowiska naturalnego²⁹. Jest rzeczą oczywistą, że dla obu dziedzin polityki — środowiska i kultury — wynikną bardzo zróżnicowane formy i rodzaje ujmowania i wypełniania zadań. W stosunku do dziedziny pierwszej prawo będzie odgrywało wyraźnie ważniejszą rolę niż w odniesieniu do drugiej, gdzie będzie chodziło o działania raczej natury rzeczowej i finansowej.

e) W odniesieniu do dziedziny politycznej „środowisko” zwraca uwagę okoliczność, że propozycja nie zawiera tego pojęcia. W ochronę i do pielęgnacji oddaje się państwu „naturalne podstawy życia człowieka”. Takie sformułowanie ma stworzyć ograniczniki kilku rodzajów. Do środowiska człowieka włączone zostają tylko elementy „naturalne”, natomiast elementy socjalne, estetyczne, kulturowe zostały pominięte.

Po drugie, to nie natura jako taka ma być obiektem ochrony lecz

misji proponuje dobitniej sformułowaną i ukonkretnioną formułę, która powinna zostać wprowadzona do ustawy zasadniczej jako nowy art. 37 a. Propozycja ta brzmi: „(1) Naturalne podstawy życia człowieka podlegają szczególnej opiece ze strony państwa. (2) Natura i środowisko, jak również pomniki sztuki i historii powierzone są dozorowi i opiece każdego. Ustawa określa konieczne stosunki i obowiązki; stanowi o równoważeniu interesów publicznych i prywatnych oraz normuje zadania państwowe i komunalne”.

²⁶ Tamże, sprawozdanie nr 153.

²⁷ Tamże, sprawozdanie nr 214; również 213.

²⁸ Tamże, sprawozdanie nr 161, 162.

²⁹ Tamże, sprawozdanie nr 163.

„człowiek w swej biosferze”³⁰. W ten sposób uwzględnione zostają przyszłe generacje. Z takiego ujęcia wynikają pośrednio określone skutki również i dla całej natury, z jej wszystkimi elementamiżywionymi oraz nieżywionymi. Ta, tak wyrażenie zarysowana perspektywa antropocentryczna ma swe uzasadnienie w tym, że ochrona praw i godności człowieka wysunięta zostaje w ustawie zasadniczej na pierwszy plan jako główna linia całokształtu polityki. Państwu powierza się zatem na mocy prawa konstytucyjnego odpowiedzialność za najistotniejszy element natury. Nie wyklucza to jednak możliwości poszerzenia zakresu ochrony na płaszczyźnie zwykłego ustawodawstwa. Wniosek taki uzasadnia okoliczność, że federacji przyznaje się kompetencję tworzenia ustawodawstwa ramowego w dziedzinie „ochrony natury i dbałości o kraj”³¹.

Forma realizacji zadania przez państwo pozostaje w dużym stopniu otwarta. Zawiera jednak dwa istotne elementy strukturalne: ochronę i pielęgnację. Dbałość o środowisko posiada cztery wymiary działań: ochronę zachowawczą, racjonalne zagospodarowywanie, przywracanie poprzedniego stanu i planowe kształtowanie³². Ochrona obejmuje dwa pierwsze wymiary działań. Po pierwsze, należy chronić biosferę człowieka przed szkodami i niebezpieczeństwami, regulując w taki sposób postępowanie osób cywilnych, ale również państwa i instytucji publicznych, ażeby unikać szkód i niebezpieczeństw albo ich powstawanie utrzymywać na możliwie niskim poziomie, traktując je jako konieczność ze względu na zaspokajanie innych, równorzędnych potrzeb człowieka, w szczególności gospodarczych i socjalnych. Zdrowie musi być chronione w każdym przypadku. Wynika to już z prawa zasadniczego do życia i nienaruszalności cielesnej wg art. 2, ust. 2 zdania 1 ustawy zasadniczej³³. Ale również gospodarczo przemysłane wykorzystywanie, a więc racjonalne zagospodarowywanie podlegających i niepodlegających regeneracji dóbr naturalnych stanowi ochronę tychże przed wykorzystywaniem nadmiernym, gospodarką rabunkową, niszczeniem. W pojęciu „pielęgnacja” mieszczą się dwa pozostałe wymiary działań: działalność konserwująca — mająca na celu regenerację tam, gdzie powstały szkody na skutek używania dóbr naturalnych — oraz planowe

³⁰ Tamże, sprawozdanie nr 144 i następne.

³¹ Art. 75, nr 3 ustawy zasadniczej.

³² H. Steiger, *Begriff und Geltungsebenen des Umweltrechts* (Pojęcie i płaszczyzny obowiązywania prawa o środowisku naturalnym), [w:] *Grundzüge des Umweltrechts* (Zarys prawa o środowisku), wyd. J. Salzwedel, Berlin 1982, s. 7 i n.

³³ H. Steiger, *Verfassungsrechtliche Grundlagen* (Podstawy prawno-konstytucyjne), [w:] *Grundzüge...*, s. 21—63, s. 30 i n., z dokumentacją zaczerpniętą z orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i z literatury.

kształtowanie i dbałość o proporcje naturalne. Działalność ta może być skierowana z jednej strony na zachowanie natury i krajobrazu, z drugiej — na zabezpieczenie i uporządkowanie dalszego wykorzystywania elementów natury dla zaspokajania różnorodnych potrzeb w odpowiedni sposób. Należy tutaj również i ochrona przed wykorzystywaniem mającym charakter niszczący, burzący i zmieniający naturę ingerencji.

f) W związku z włączeniem spraw „kultury” do jednolitej propozycji zmiany art. 20 i 28 ustawy zasadniczej wyłaniają się dwa pytania: Czy istnieje pojęcie „kultura” i czy wynikają stąd następstwa prawne dotyczące kompetencji.

Komisja nie dała pojęciowego określenia kultury. Nazywa ją „sferą duchową” i przyporządkowuje jej „w szczególności oświatę, naukę i sztukę”, czyli komentuje kulturę jako pojęcie zbiorcze³⁴. Próby uściślenia podjęte przez Związek Niemieckich Nauczycieli Prawa Państwowego doprowadziły jedynie do uzupełnień i zróżnicowania³⁵. Kategoryczne określenie tego obszaru zadań nie będzie chyba możliwe, w każdym razie nie w formie pełnego jednoznacznego odgraniczenia od zadań innych obszarów. Również w sprawie realizacji zadań kulturowych propozycja, zgodnie z jej charakterem ujęcia zasadniczego, nie wspiera państwa żadną treścią. Nie do pogodzenia byłoby też takie konkretyzowanie ze sformułowaniami istniejących już praw, jak wolność religii, światopoglądu (art. 4), wolność słowa, prasy i radia (art. 5, ust. 1) oraz wolność sztuki i nauki (art. 5, ust. 3). Ochrona i pielęgnacja jako wymiary działalności w ramach polityki kulturalnej mają formy dalece odmienne od tych, które są właściwe polityce odnoszącej się do środowiska. Po pierwsze, instytucje publiczne same są bardzo aktywne na polu kultury, szczególnie w dziedzinie oświaty poprzez szkoły i uczelnie wyższe, jak również przez utrzymywanie teatrów, orkiestr, bibliotek, muzeów, instytucji radia, poprzez ochronę zabytków itd. Po drugie, instytucje te mogą wspierać, inicjować, zachęcać do działalności obywateli jako jednostki bądź grupy. Nie uznaje się jednak w tej dziedzinie żadnych żądań jako uzasadnionych. Odnosne określenie celów państwa nie może i nie powinno zmieniać układu kompetencji między federacją, krajami, gminami³⁶. Daleko idącą zwierzchność nad kulturą sprawują kraje. Federacja nie jest wprowadzie zupełnie z tego wyłączona, ale też bardzo ograniczona w prowadzeniu swej polityki kulturalnej.

³⁴ *Bericht der Sachverständigenkommission...*, sprawozdanie nr 214.

³⁵ U. Steiner, D. Grimm, *Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen* (Zadanie kultury w społeczności państwowej), sprawozdania i dyskusje, VVDStRL 1984, z. 42, s. 7 i n.; szczególnie próba definicji Grimma (s. 60) spotkała się ze sprzeciwem.

³⁶ *Bericht der Sachverständigenkommission...*, sprawozdanie nr 215.

Propozycje znajdujące się w postępowaniu ustawodawczym:

a) Przyjęte zostały tylko propozycje komisji odnoszące się do polityki w dziedzinie środowiska. Cztery wymienione wyżej projekty dzielą się na dwie grupy. Jedną tworzą projekty krajów: Hesji i Szlezwika-Holsztynu druga zaś to projekty frakcji Bundestagu: SPD oraz Zielonych.

b) Ponieważ trzy pierwsze projekty wykazują daleko idącą zgodność, różnią się tylko w szczegółach, będą omówione razem³⁷. Wszystkie trzy opierają się na propozycjach Komisji Ekspertów. Projekt heski jest identyczny z propozycją większościową, zaś projekt Szlezwika-Holsztynu uwzględnia propozycję mniejszości³⁸. Projekt SPD przejął ust. 1 z propozycji mniejszościowej bez ust. 2 tejże propozycji.

Zgodność między tymi projektami dotyczy przedmiotu określenia celu państwa. Wprawdzie tylko w projekcie Hesji i Szlezwika-Holsztynu występuje określenie „naturalne podstawy egzystencji człowieka”, natomiast projekt SPD mówi o „naturalnych podstawach życia”, z uzasadnienia wynika jednak, że określenie to dotyczy nie natury jako takiej, lecz człowieka i jego biosfery; człowiek jest punktem wyjścia i celem regulacji³⁹.

Także i różnice w określeniu zadań dotyczą tylko sformułowań, nie treści. Co prawda, w projekcie Szlezwika-Holsztynu i frakcji SPD mówi się tylko o „ochronie”, pomijając „pielęgnację”. Ale po pierwsze, nie można przecież wypełniać zadania ochrony przyrody bez odpowiedniej pielęgnacji; po drugie, określenie to przypomina sformułowania zawarte w art. 6, ust. 1: „Małżeństwo i rodzina znajdują się pod

³⁷ Projekt Hesji, BRatDrs. 247/84. 1) Do art. 20 ust. 1 wniesiono następujące zdanie nr 2: „Chroni i pielęgnuje naturalne podstawy życia człowieka”. 2) art. 28 ust. 1 zdanie 1 otrzymuje następujące brzmienie: „Porządek konstytucyjny w poszczególnych krajach musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa praworządnego w sensie tej oto ustawy zasadniczej i odpowiedzialności państwa za środowisko naturalne”. Projekt Szlezwika-Holsztynu, BRatDrs. 307/84. Art. 20 a o poniższym brzmieniu umieszczony został za aktualnym art. 20: „(1) Naturalne podstawy życia człowieka znajdują się pod szczególną opieką państwa. (2) Naturę i środowisko powierza się dozorowi i opiece każdego. Ustawa określa konieczne stosunki i obowiązki oraz stanowi o równowadze interesów publicznych i prywatnych”. Zob. również debata w Radzie Związkowej, 536, posiedzenie z 8.6.1984, Sprawozdanie stenograficzne, s. 207 c i n. Projekt frakcji SPD w Bundestagu, Btg.Drs. X/1502. 1) po art. 20 wstawiono art. 20 a: „Artykuł 20 a. Ochrona środowiska. Naturalne podstawy życia znajdują się pod szczególną opieką państwa”. 2) W art. 28, ust. 1 wstawiono po zdaniu 1 następujące zdanie: „Musi sprostać również odpowiedzialności państwa za naturalne podstawy życia”.

³⁸ Pozostaje w związku z projektem Zielonych; *Debatte im Bundestag* (Debata w Bundestagu), kadencja 10, posiedzenie 72 z 8.6.1984, prot. stenogr. 5456 i n.; zob. przyp. 25.

³⁹ Btg.Drs X/1502, s. 3.

szczególną opieką państwa". Należy przez to rozumieć — i co do tego panuje powszechna zgodność — nie tylko ochronę przed ingerencją, ale także popieranie rodziny⁴⁰. Mamy tu więc do czynienia z określeniem celu państwa dotyczącym rodziny. W podobny też sposób można rozumieć ochronę w odniesieniu do wymienionych wyżej czterech wymiarów działania⁴¹.

Bardziej znaczące są różnice dotyczące wyboru miejsca dla określenia tych celów w ustawie zasadniczej. Tylko Hesja pragnie wprowadzić swoje określenie celów państwa do art. 20 — z takiego samego powodu, jak w propozycji Komisji Ekspertów, natomiast projekty Szlezwika-Holsztynu i frakcji SPD przewidują nowy artykuł 20a ustawy zasadniczej. Szlezwik-Holsztyn przypisuje zasadom art. 20, ust. 1 ustawy zasadniczej rangę większą niż tylko „fundamentalne podpory naszej młodej demokracji”⁴². Frakcja SPD nie uzasadnia swego projektu tak dalece. Jednakże, jeśli chodzi o zagadnienie obowiązywania prawnego, to wprowadzenie odrębnego artykułu nie pociągnie za sobą szczególnych następstw. Skutki dotyczyć będą jednakowo wszystkich funkcji i organów państwa, stosownie do ich kompetencji, a szczególnie ustawodawstwa. Projekt SPD podkreśla w uzasadnieniu, że „ten cel państwa nie jest rzeczą wolnego wyboru państwa, lecz jest dla niego obowiązujący”⁴³. Z projektu Szlezwika-Holsztynu wynika, że dodatkowe włączenie go do art. 28 ustawy zasadniczej nie wydaje się konieczne, przewidziane to jest natomiast w projekcie SPD. Najbardziej ważką różnicę zawiera jednak ust. 2 nowego art. 20a ustawy zasadniczej w projekcie Szlezwika-Holsztynu. Wprowadza on podstawowy obowiązek obywatela. To wykracza już poza określenie celów państwa. Ustawa zasadnicza obejmuje, w przeciwieństwie do konstytucji Republiki Weimarskiej, tylko nieliczne obowiązki podstawowe⁴⁴. Sporna więc jest sprawa, czy tego rodzaju obo-

⁴⁰ E.M. von Münch, art. 6, nr marg. 10, [w:] *Komentarz ustawy zasadniczej*, t. 1, wyd. 3, München 1985; I. Richter, art. 6, nr marg. 14, [w:] *Komentarz alternatywny do ustawy zasadniczej*, Neuwied 1984; T. Maunz, art. 6, nr marg. 13 i 17, [w:] Maunz, Dürig, Herzog, Scholz i in., *Komentarz do ustawy zasadniczej, z odsyłaczami do rozstrzygnięć Federalnego Trybunału Konstytucyjnego*.

⁴¹ Wskazuje na to również uzasadnienie dotyczące projektu Szlezwika-Holsztynu, w którym jest mowa o „ochronie i pielęgnacji”, BRatDrs. 307/84, s. 2, uzasadnienie A, zdanie 2.

⁴² BRatDrs. 307/84, s. 4.

⁴³ Btg.Drs. X/1502, s. 3, uzasadnienie A. Podobnie projekt Szlezwika-Holsztynu, BRatDrs. 307/84, s. 4, uzasadnienie do art. 1 projektu.

⁴⁴ Art. 6, ust. 2 — Obowiązek wychowywania dzieci przez rodziców; art. 12 a — Obowiązek służby wojskowej dla mężczyzn; art. 14, ust. 2 — Obowiązek użytkowania własności na cele społeczne.

wiązki podstawowe powinny być wprowadzone do ustawy zasadniczej⁴⁵. Na rozważanie tego zagadnienia nie ma tutaj jednak miejsca. Ponieważ obowiązek podstawowy związany jest ze zleceniem ustawodawczym, to można by rozumieć, że nie chodzi tu o normowanie zobowiązujące bezpośrednio jednostkę, które jako takie sankcjonowane byłoby także przez bezpośrednie wykonywanie konstytucji ze strony władz i sądów. Nie do przyjęcia jest to także z punktu widzenia państwowo-prawnego, według którego każda ingerencja prawna musi mieć podstawę prawną, musi być możliwa do przewidzenia i sprecyzowana. Dlatego też pierwsze zdanie stanowi tylko apel pod adresem „każdego”, drugie zaś — wniosek do ustawodawcy o konkretyzację. Ów zaś realizuje go we wszystkich dziedzinach prawa, w prawie cywilnym, karnym i administracyjnym. Wniosek taki musi jednak uwzględniać podział kompetencji między federacją a krajami. Przedmiot wniosku „natura i środowisko” ma pod względem treści szerszy zasięg, ale mniejszy stopień sprecyzowania. W dyskusjach naturę rozumie się zawsze jako część składową i to istotną część środowiska. Nie jest jednak całkiem jasne, co rozumie się przez środowisko. Pojęcie to może obejmować elementy kulturowe, socjalne, a więc środowisko stworzone, zbudowane przez człowieka. Ale byłoby to nowe, bardzo wąskie pojęcie, kryjące w sobie niebezpieczeństwo przeciwstawienia naturze. Nie jest również jasne, czy naturę pojmuje się szeroko, a więc nie tylko antropocentrycznie, jako „naturę na podstawie życia człowieka”. To szerokie pojęcie, obejmujące naturę ze wszystkimi jej elementami, stwarzałoby stosunek pewnego napięcia wobec węższego określenia przedmiotu w ust. 1. Co ma więc być miernikiem dla ustawodawcy przy „wyważaniu interesów społecznych i prywatnych?” Ponieważ „ochrona” natury przez państwo oznacza również obowiązki jednostki w zakresie „opieki i pielęgnacji”, jest więc realizowana na drodze regulacji prawnej dotyczącej działań obywateli, czyli „każdego”. Omawiana propozycja zawiera kilka niejasności i trudności w kwestii realizacji.

c) Między projektem ustawy frakcji Zielonych a przedstawionymi wyżej zachodzą różnice podstawowe⁴⁶. Propozycja uzupełnienia art. 2

⁴⁵ Por. m. in. referaty Volkera Götz i Hasso Hofmanna oraz wypowiedzi na Kongresie Związku Niemieckich Nauczycieli Prawa Państwowego w Konstancji w 1982 r., VVDS:RL 1983, z. 41, s. 7 i n.; H. H. Klein, *Über Grundpflichten* (O obowiązkach zasadniczych), [w:] „Der Staat” 1975, t. 14, s. 153—168.

⁴⁶ Btg.Drs. X/990. 1. Do art. 2 dodaje się następujący ust. 3: „(3) Każdy człowiek ma prawo do zdrowego środowiska i utrzymania swych naturalnych podstaw życia”. 2. Po art. 37 dodany jest art. 37 a o następującym brzmieniu: „(1) Otoczenie, natura i krajobraz powierzone są jako podstawy życia człowieka szczególnej dozorowi i opiece każdego. Podlegają one szczególnej ochronie ze strony państwa. (2) Ochronie podlegają przede wszystkim woda, ziemia, powietrze, klimat,

ust. 3 zawiera bez wątpienia nowe prawo zasadnicze, jednak w związku z jednym ze zdań zawartych w uzasadnieniu można zapytać, czy rzeczywiście potrzebne jest ustanawianie nowego prawa zasadniczego w sensie prawa publiczno-podmiotowego. Mówi się tam, że „należy wyjść poza pojęcie jednostkowe i zagwarantować trwały związek między życiem i zdrowiem z jednej strony a naturalnymi warunkami środowiska z drugiej”⁴⁷. Można powiedzieć, że pozostaje to w sprzeczności z charakterem prawa zasadniczego, ponieważ ono właśnie zabrania ingerencji w stosunku do jednostki. Jakie skutki wynikają stąd dla jednostki, czy dadzą się zrealizować sędownie, co może zostać „naruszone” w odniesieniu do jednostki — wszystko to jest niejasne. Ale inicjatorzy pragną stworzyć prawo dla jednostki⁴⁸. Od tego też należy wyjść. Wtedy jednak nie jest zupełnie jasne, czy chodzi tu jedynie o prawo do obrony w znaczeniu prawa wolnościowego, czy o niezaisnienie szkody, czy też o socjalne prawo zasadnicze, dające podstawę do ewentualnego wymagania działalności. Brak tutaj wniosku ustawodawczego o dalsze sprecyzowanie. Pod pewnymi warunkami można w tym kierunku interpretować art. 37a ust. 3. Po uzasadnieniu pytanie pozostaje w dalszym ciągu otwarte. Dawniejsze propozycje, jakie ukazały się w literaturze, mające za cel zasadnicze prawo środowiskowe, sformułowane zostały jako prawa z funkcją wyraźnie zapobiegawczą, skierowana przeciwko ingerencji państwa i z funkcją ochronną przeciwko ingerencji ze strony trzeciej⁴⁹.

Oczywiste jest, że z określoną funkcją ochronną skierowaną przeciwko osobom trzecim wiąże się funkcja działania państwa w kierunku zapewnienia „ekologicznego minimum egzystencji”. Uznaje się te prawa w literaturze już obecnie w różny sposób w odniesieniu do prawa do życia i nienaruszalności fizycznej, nie są one jednak bezdyskusyjne⁵⁰. W tym właśnie bardzo ograniczonym zakresie, który stał się praktycznie niemożliwy do zrealizowania wobec różnorodnych inicjatyw państwa w ustawodawstwie i administracji, a nawet i w sądownictwie, można by przyporządkować te funkcje nowemu prawu zasadniczemu. Zasięg da-

zwierzęta, rośliny, zasoby naturalne i ich wzajemne współdziałanie w naturze. Należy dbać o utrzymanie i popieranie naturalnej różnorodności gatunków. (3) Szczegóły określi ustawa. Ustawa określi w szczególności, w jaki sposób należy zapobiegać szkodliwym zmianom, dotyczącym naturalnych podstaw życia człowieka przyszłych generacji”.

⁴⁷ Btg.Drs. X/990, s. 4, uzasadnienie B I (z lewej).

⁴⁸ Tamże, s. 4 (z prawej).

⁴⁹ Steiger, *Mensch und Umwelt...*, s. 39 i n.

⁵⁰ Tamże, s. 43 i n., jak również Steiger, *Verfassungsrechtliche Grundlagen...*, s. 41 i n., wraz z wykazami także z orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

nego prawa sprecyzowany jest, oczywiście, w jego treści. Wymienia się tutaj dwa elementy, których rozgraniczenie znów nastęrcza trudności. Przez „zdrowe środowisko” należy według uzasadnienia rozumieć obszerną definicję zdrowotności sformułowaną przez Międzynarodową Organizację Zdrowia ONZ (WHO). Ale dodać do tego należy również samo w sobie zorganizowane środowisko. Do elementów zdrowego środowiska zalicza się „obok natury w węższym rozumieniu i obok naturalnych podstaw egzystencji także bezpośrednie środowisko życiowe człowieka z domami, wioskami, miastami, regionami i krajobrazami”⁵¹. Pierwsze pojęcie ma więc bardzo szeroki zasięg i obejmuje nim, jak to się dzieje i w pozostałych przypadkach, również i drugie, dlatego nie ma też potrzeby wymieniać go. Dzięki tej treści projekt prawa zasadniczego wykracza daleko poza projekty określeń celów państwa. Obejmuje on w gruncie rzeczy cały świat człowieka oprócz stosunków socjalnych.

Propozycja dla art. 37a ma charakter podwójny: obowiązku zasadniczego i celu państwa. O tyle też zachodzi tutaj pewne zbliżenie do propozycji mniejszościowej dotyczącej nowego art. 37a oraz do propozycji Szlezwiaka-Holsztynu odnoszącej się do nowego art. 20a. Jeszcze bardziej niejasno przedstawia się treść. W ust. 1 do przedmiotów objętych pojęciem „środowisko, natura” dodaje się jeszcze i „krajobraz”. Według uzasadnienia ma być w ten sposób podkreślony silniejszy związek między podłożem naturalnym a działaniem twórczym człowieka⁵². Ale przecież samo podłoże w gruncie rzeczy także należy do „środowiska”. W ust. 2 znajdujemy pewnego rodzaju wyjaśnienie. Chodzi tam wyłącznie o elementy natury, które właśnie należą do środowiska. Można by sądzić, że opiece i pielęgnacji powierza się naturę jako taką, dla niej samej. Wskazuje na to szczególne podkreślenie różnorodności gatunków. Godne uwagi w ust. 3 jest zalecenie, aby ustawodawstwo uwzględniło również przyszłe pokolenia ludzkie — stanowi to problem nadzwyczaj trudny nie tylko ze stanowiska prawa, ale i filozofii oraz etyki⁵³. W tym miejscu porzuca się też odniesienie do natury jako takiej na rzecz antropocentrycznego ujęcia „naturalnych podstaw życia człowieka”.

Różnice w opracowaniu projektów obu grup postulujących włącznie-

⁵¹ Btg.Drs. X/990, s. 4 (z lewej), uzasadnienie B I.

⁵² Tamże, s. 4 (z prawej); s. 5 (z lewej), uzasadnienie II.

⁵³ Patrz m. in. H. Hofmann, *Rechtsfragen der atomaren Entsorgung* (Kwestie prawne dotyczące bezpieczeństwa w związku ze stosowaniem energii atomowej), Stuttgart 1981, s. 259 i n.; H. Jonas, *Das Prinzip Verantwortung* (Zasada odpowiedzialności), Frankfurt am Main 1979, s. 84 i n.

nie na drodze prawno-konstytucyjnej podstaw lub celów polityki środowiskowej do ustawy zasadniczej nie są nieistotne. Wszystkie cztery zgodnie stwierdzają, że zagadnienie to stanowi dla nowoczesnego państwa zadanie o podstawowym znaczeniu. Wybranie spośród innych, dalej idących propozycji Komisji Ekspertów tego właśnie problemu dowodzi, iż w tej dziedzinie występują potrzeby, które odczuwane są przez wielu jako naglące również w aspekcie politycznym. Włączenie wymienionego problemu do ustawy zasadniczej wydaje się szczególnie wskazane również z tego względu, że obejmuje on nową dziedzinę polityki, nie należącą do tradycyjnego zakresu zadań. Realizacja zamierzenia i wprowadzenie go w życie nie są bynajmniej uważane za dostatecznie pewne, w przypadku gdy nastąpi zderzenie z interesami i potrzebami innego rodzaju. To jednak, czy wskazana jest realizacja tego zamierzenia na drodze prawno-konstytucyjnej, pozostaje zagadnieniem dyskusyjnym. Wysuwa się tu poważne zastrzeżenia natury zarówno naukowej, jak i politycznej, które omówione zostaną niżej.

III. DYSKUSJA

1. Propozycje Komisji Ekspertów i projekty zmierzające do zmiany ustawy zasadniczej nie wywołały rozległej dyskusji na płaszczyźnie naukowej. W ostatnim czasie nie pojawiają się publikacje na ten temat. Ustosunkowała się jednak kilkakrotnie do niego w ramach dyskusji frakcja CDU/CSU⁵⁴. Na płaszczyźnie politycznej dyskusja jest bardziej ożywiona. Obecna koalicja nie wykazuje zgodnej opinii również tutaj. Kanclerz federacji i frakcja CDU/CSU w Bundestagu wypowiedziały się przeciwko określeniu celów państwa w ustawie zasadniczej⁵⁵. Frakcja FDP skłonna jest poprzeć wniosek, szczególnie w odniesieniu do obszaru polityki „środowisko”. Wielkich szans realizacji, jak widać, nie ma żaden z projektów.

Zastrzeżenia przeważają w dyskusji nad głosami poparcia. Nie można jednak w żadnym wypadku mówić o ogólnym nastawieniu przeciwko wprowadzeniu określenia celów państwa do ustawy zasadniczej. W czerwcu będzie miało miejsce przedstawienie opinii naukowców w Radzie Związkowej odnośnie do projektów Hesji i Szlezwika-Holszty-

⁵⁴ *Aufnahme des Umweltschutzes als Staatszielbestimmung in das Grundgesetz?* (Włączenie ochrony środowiska do ustawy zasadniczej jako określenie celu państwa?), „Argumente”, październik 1984, wyd. dr. W. Schäuble MdB (przekaz wywiadu publicznego udzielonego przez frakcję parlamentarną CDU/CSU w parlamencie federalnym w dniu 28 maja 1984 r. w Bonn, zawierający artykuły autorów: Petera Badury, Waltera Leisnera, Michaela Kloepera, Ernesta Bendy, Ruperta Scholza, Horsta Sendlera).

⁵⁵ Decyzja frakcji CDU/CSU z 11.12.1984 r.

nu. Polityczno-konstytucyjny proces decyzji nie dobiegł więc jeszcze do końca, ale jego rezultat jest bardzo niepewny.

2. Wysuwa się zasadnicze zastrzeżenia, że nowe określenia celów państwa w ogóle nadają się do umieszczenia w ustawie zasadniczej. Zgłaszane sprzeciwy nie wykluczają po większej części tej możliwości i mają raczej charakter sceptyczny⁵⁶. Podkreśla się, że ustawa zasadnicza jest aktem w dużej mierze otwartym dla modelowania politycznego, jeśli chodzi o treść, pozwala więc na dużą elastyczność działania politycznego, co przyczynia się właśnie do stabilności ustroju konstytucyjnego⁵⁷. Ta otwartość uzasadnia pewną swobodę decyzji ustawodawcy. Ograniczają ją zasady strukturalne i prawa zasadnicze, ale poza tym pozostawia mu się swobodę działania konstrukcyjnego⁵⁸. Możliwości prawa konstytucyjnego są ograniczone, tak że bezpośrednio na jego płaszczyźnie nie można poprzez gwarancje i określenia celów państwa ustanowić ochrony dla wszystkich dóbr, które są tego godne⁵⁹. Możliwość regulacji obszaru, jaki stanowi środowisko na płaszczyźnie prawa konstytucyjnego, jest poważnie ograniczona z powodu rozległości i płynności zagadnienia⁶⁰. Zaleta ustawy zasadniczej tkwi w jej zwężłości i wyrazistości w stosunku do „gadaniny konstytucyjnej” konstytucji Rzeszy Weimarskiej; tę strukturę ustawy zasadniczej zmieniono by na niekorzyść⁶¹. Inflacja określeń celów państwa zagraża „normatywnie spoistej substancji naszej konstytucji”⁶². Wskazuje się jednak i na to, że istnieją już regulacje o podobnym charakterze w ustawie zasadniczej, jak np. wymienione wyżej w części drugiej. A więc określenie celów państwa w zakresie środowiska nie jest właściwie czymś obcym⁶³. Ale również autorzy tych uwag wyrażają sceptycyzm.

Jako korzyść wynikającą z przyjęcia nowych określeń celów państwa wskazuje się okoliczność, że spowodowałoby to zmniejszenie przeciążenia prawno-objektywnego aspektu praw zasadniczych, a więc ich funkcji miarodajności⁶⁴. Ten aspekt rozwinięty został zarówno w są-

⁵⁶ Przede wszystkim Badura, („Argumenty”, październik 1984, s. 8 i n.), który sam był członkiem komisji ekspertów i rzecznikiem propozycji mniejszości; również Scholz, (tamże, s. 32 i n.), który rozważa dokonanie wpisu o środowisku do artykułu 109 i n., tzn. wiąże go z zagadnieniem równowagi ekonomicznej

⁵⁷ Scholz, tamże, s. 36.

⁵⁸ Benda, tamże, s. 28.

⁵⁹ Badura, tamże, s. 8.

⁶⁰ Scholz, tamże, s. 33.

⁶¹ Leisner, tamże, s. 14.

⁶² Scholz, tamże, s. 39.

⁶³ Klöepfer, tamże, s. 17, podobnie Sandler, tamże, s. 42.

⁶⁴ Oppermann, VVDStRL 1984, z. 42, s. 103; Steiger, tamże, s. 115 i niżej s. 26.

downictwie, jak i w literaturze, ponieważ z jednej strony w ustawie zasadniczej brak było norm dla pewnych zadań i celów państwa, z drugiej zaś pojawiła się polityczna i naukowa potrzeba ustalania pewnych, szczególnie ważnych zadań państwa również na drodze prawno-konstytucyjnej.

Przeciwko wprowadzeniu tylko jednego określenia celu państwa dotyczącego ochrony środowiska przytacza się i tę okoliczność, że zakłóci ona równowagę między innymi zadaniami i celami polityki państwowej — „nieodzowną immanentną konstytucji polityczno-ustrojową równowagę”⁶⁵. Wprowadzenie tylko jednego celu państwa będzie jak gdyby przyznaniem mu priorytetu w stosunku do innych. Ażeby tego uniknąć, twierdzi się, że potrzebne jest włączenie także innych, w zasadzie równie ważnych celów państwa do ustawy zasadniczej⁶⁶. Ale wtedy można by się obawiać zalewu albo pewnego rodzaju „katalogu domu handlowego” określeń celów państwa⁶⁷. Na to odpowiada się znów, że takim zjawisku można zapobiec poprzez argumentację polityczną⁶⁸. Nie byłoby wtedy zobowiązania prawnego⁶⁹. Z drugiej strony podkreśla się również, że ochrona środowiska to nie przelotna moda w polityce, lecz zadanie o wymiarach stulecia, dlatego też należy postawić pytanie, czy konieczne jest zmodyfikowanie ustawy zasadniczej, która w roku 1949 nie ujmowała jeszcze tak dobitnie problemu ochrony środowiska jako zadania⁷⁰.

3. Twierdzi się również, że nie zachodzi jakaś dodatkowa potrzeba regulacji na płaszczyźnie konstytucyjnej, w każdym bądź razie nie w odniesieniu do polityki środowiska, ponieważ prawa zasadnicze, zasada państwa socjalnego, regulacje kompetencyjne uwzględniają to zadanie państwa w dostatecznej mierze⁷¹. Nie istnieją jakoby luki w przepisach ochrony⁷². Wychodzące poza nie regulacje prawno-konstytucyjne nie przyniosłyby poprawy, lecz przeciwnie — szkody, a nawet niebezpieczeństwa⁷³ — twierdzą przeciwnicy. Określenie celów państwa jako takie nie powoduje jeszcze aktywności ani nie tworzy nowych pozycji

⁶⁵ Scholz, „Argumente”, październik 1984, s. 36.

⁶⁶ Benda, tamże, s. 29; Leisner, tamże, s. 13.

⁶⁷ Scholz, tamże, s. 39; Sendler, tamże, s. 44.

⁶⁸ Sendler, tamże.

⁶⁹ Klopfer, tamże, s. 19.

⁷⁰ Tamże, s. 24.

⁷¹ Scholz, tamże, s. 33; Benda, tamże, s. 28; Badura, tamże, s. 9. Jeśli chodzi o klauzulę dotyczącą kultury, to Grimm mówi o luce w tekście, której nie odpowiada bynajmniej luka o charakterze prawnym, VVDStRL, 1984, z. 42, 67.

⁷² Leisner, „Argumente”, październik 1984, s. 12.

⁷³ Tamże, s. 13.

prawnych. I nie ma też ku temu potrzeby⁷⁴. To, czego potrzeba, to działania ustawodawcy i administracji, które spowodowałyby ich realizację⁷⁵. Istniejące słabe miejsca, jeśli chodzi o realizację tych celów, nie znikłyby na skutek wprowadzenia ich do konstytucji⁷⁶. Ustawodawca musi więc w dalszym ciągu dokonywać rozstrzygnięć na drodze politycznej. Wprowadzenie do ustawy zasadniczej określenia celu państwa mogłoby się okazać jedynie działalnością pozorowaną⁷⁷. Ustawodawca musi wypełniać swoje zadania w formie, jaką nastęrcza sytuacja, a wobec istniejącej różnorodności musi mieć także możliwość eksperymentowania. Trzeba rozwiązywać problemy aktualnej polityki — zwraca się uwagę w dyskusji — które z jednej strony nie mogą zostać rozwiązane na płaszczyźnie konstytucyjnej, z drugiej zaś nie mogą być dla ustawodawcy zbyt ściśle sprecyzowane⁷⁸. Wprowadzenie określenia celów państwa nie rozwiązuje jeszcze konfliktów między różnymi zadaniami, planami, celami, z którymi ma do czynienia ustawodawca⁷⁹.

4. Poza tym daje się wyraz obawom, że skutkiem określenia celów państwa w ustawie zasadniczej mogłoby być przesunięcie układu kompetencji między funkcjami państwa. Mogłoby nastąpić przesunięcie od ustawodawcy w stronę administracji i sądów. Ustawodawca mógłby przegrać, gdyby administracja wyszła przeciwko niemu z kartą „ochrona środowiska”⁸⁰. Sądownictwo mogłoby wówczas krępować ustawodawcę dzięki swoim prerogatywom w sferze komentowania i rozstrzygania. W imieniu ochrony środowiska nałożono by ustawodawcy więzy, krępujące swobodę jego działalności⁸¹. Otworzyłoby się nowe pole dla rozwijania prawa sędziowskiego⁸². Jednakże w tym zagadnieniu podkreśla się nie tylko niekorzystne strony. Kontrola prawno-konstytucyjna wiąże się w zasadzie z państwem praworządnym i nie ma potrzeby obawiać się pognębienia ustawodawcy na skutek krótkiego sformułowania ustawodawczego⁸³.

5. I wreszcie wskazuje się na poważne niebezpieczeństwa natury politycznej zagrażające ze strony obywatela, tkwiące w nowych okreś-

⁷⁴ Benda, tamże, s. 30.

⁷⁵ Scholz, tamże, s. 33.

⁷⁶ Steiner, VVDStRL 1984, z. 42, s. 39 (do klauzuli dotyczącej troski państwa o sprawę kultury, np. w obradach nad budżetem).

⁷⁷ Scholz, „Argumente”, październik 1984, s. 33 (dotyczy środowiska); J. Haverkate, VVDStRL 1985, 43, s. 118 (odnośnie do „pracy”).

⁷⁸ Scholz, „Argumente”, październik 1984, s. 33.

⁷⁹ Benda, tamże, s. 29.

⁸⁰ Leisner, tamże, s. 13 i n.

⁸¹ Tamże.

⁸² Scholz, tamże, s. 39.

⁸³ Kloepper, tamże, s. 20 i n.

leniach celów państwa. Mogłyby tu pojawić się nadmierne żądania pod adresem państwa⁸⁴. Utrudniona byłaby „spokojna, rzeczowa polityka budżetowa i finansowa”⁸⁵. Nieuniknionym następstwem stałyby się rozczarowania, a zatem raczej większa ilość zadrażeń niż korzyści⁸⁶. Nie spełniona w ustawie zasadniczej obietnica państwa socjalnego budzi obawę⁸⁷. Nie można też wykluczyć, że choć nie było takiego zamierzenia, to z określenia celów państwa mogłyby się rozwinąć roszczenia indywidualne, które mogłyby być realizowane na drodze sądowej⁸⁸. I w tym widzi się również zagrożenie swobody politycznego działania ustawodawcy oraz podejmowania przez niego rozstrzygnięć, a także wzmocnienie wpływów sądownictwa⁸⁹. Takiemu rozwojowi sytuacji, utrzymującemu się w pewnych granicach, nie odmawia się w zupełności również pewnego aspektu pozytywnego⁹⁰. Wobec możliwości podnoszenia roszczenia swobód przez jednostkę druga strona obawia się większego ograniczenia istniejących praw wolności, szczególnie w dziedzinie ekonomicznej⁹¹.

6. Przeciwno wprowadzeniu nowych określeń celów państwa do art. 20 ustawy zasadniczej podnosi się okoliczność, że nie mają one takiej rangi, jak już utrwalone tam strukturalne zasady demokracji, państwa praworządnego, państwa federalnego, państwa socjalnego. Nowe określenie celu nie mogłoby więc korzystać w tej samej mierze, co one z ochrony art. 79 ust. 3 ustawy zasadniczej⁹². Nie do przyjęcia jest również konsekwencja, że dostałoby się ono w zasięg art. 20 ust. 4, tj. prawnokonstytucyjnego prawa sprzeciwu⁹³.

7. W dyskusji politycznej, jaka obecnie dotyczy jedynie „określenia celu państwa: ochrona środowiska”, stosuje się mniej więcej te same argumenty „za”, co i „przeciw”. Przeciwnicy nie widzą w zasadzie potrzeby wprowadzenia takiego określenia celu państwa. Ich zdaniem powinna być rozwinięta konieczna aktywność ze strony prawodawcy i egzekutywy. Mogą to one czynić, opierając się na już istniejących

⁸⁴ Steiner, VVDStRL 1984, z. 42, s. 39.

⁸⁵ Leisner, „Argumente”, październik 1984, s. 13.

⁸⁶ J. Haverkate, VVDStRL 1985, z. 43, s. 118; Sendler, „Argumente”, październik 1984, s. 46; opieka w tym znaczeniu również u Kloepfera, tamże, s. 24.

⁸⁷ Leisner, „Argumente”, październik 1984, s. 13.

⁸⁸ Sendler, tamże, s. 46; Kloepfer, tamże, s. 19, 22.

⁸⁹ Sendler, tamże, s. 47 i n.; Leisner, tamże, s. 13.

⁹⁰ Sendler, tamże, s. 48.

⁹¹ Leisner, tamże; Kloepfer, tamże, s. 19, 23.

⁹² Benda, tamże, s. 28; Scholz, tamże, s. 40; Badura, tamże, s. 10.

⁹³ Isensee, VVDStRL 1984, z. 42, s. 133.

podstawach prawno-konstytucyjnych⁹⁴. Zwolennicy natomiast, a więc przede wszystkim inicjatorzy przedstawionych w pkt. 2b projektów widzą w omawianym zadaniu podstawowe, mające wysoką rangę zadanie państwowe o tak fundamentalnym znaczeniu dla całego ustroju i działalności polityczno-państwowej, że zasługuje ono na to, by je włączyć do ustawy zasadniczej⁹⁵.

IV. WŁASNE STANOWISKO

1. Pytanie, czy do ustawy zasadniczej należy wprowadzać nowe określenia celów państwa, stanowi przede wszystkim zagadnienie polityczno-konstytucyjne. Poza tym ma ono jednak również aspekt teoretyczno-państwowy, teoretyczno-konstytucyjny i prawno-konstytucyjny. Te właśnie aspekty trzeba będzie możliwie krótko omówić, aby zarysować własne stanowisko, choćby tylko w postaci tez.

2. Zakres zadań nowoczesnego państwa jest o wiele bardziej rozległy niż państwa dziewiętnastowiecznego. Przejmowało ono coraz więcej zadań dotyczących organizacji i kształtowania życia społecznego i indywidualnego, szczególnie zaś w dziedzinie gospodarczej i socjalnej. I ciągle przejmuje nowe zadania. Stało się ono, w najszerszym tego słowa znaczeniu, „państwem dynamicznym”, państwem troski o egzystencję (Ernest Forsthoff). Działalności swej nie ogranicza do organizowania ogólnych form życia; ma ono też tworzyć jego podstawy materialne, realizować wspólne cele.

3. Konstytucja, rozumiana jako ustawa konstytucyjna, konstytuuje, legalizuje i organizuje działalność państwa. Ażeby legitymować tę działalność, musi ona — odpowiednio do zwiększonych zadań — formułować zasadniczy konsens społeczny nie tylko w zakresie formy, struktury i organizacji państwa lecz także jego celów i zadań.

4. Prawno-konstytucyjne sformułowania treści muszą wprawdzie odzwierciedlać istotne, charakterystyczne dla danego czasu dążenia i wymogi, ale powinny ograniczać się tylko do istoty rzeczy. Realizację celów i zadań pozostawia się aktualnej działalności państwa we wszystkich obszarach funkcji tej działalności, a szczególnie w ustawodawstwie i egzekutywie, którą to działalność państwo realizuje odpowiednio do wymagań, problemów, warunków i możliwości istniejących

⁹⁴ Decyzja frakcji CDU/CSU w Bundestagu z 11.12.1984 r., s. 1 i n.; również deputowany do Bundestagu dr Blens (CDU/CSU), [w:] *Debatte im Bundestag...* (zob. przyp. 38), s. 5464c i n.

⁹⁵ Zob. uzasadnienia przedłożonych projektów oraz debaty w Radzie Związkowej i Bundestagu, tamże.

w danym czasie, a także odpowiednio do układów sił, jakie powstają w trakcie gry politycznej.

5. Ze sformułowaniami treści musi być związana nie tylko funkcja polityczno-programowa, lecz także funkcja obowiązywania prawnego. Ograniczenie tylko do pierwszej przeczy funkcji ustawy konstytucyjnej, która ma prawnie limitować i konstytuować działalność państwa.

6. Ustawa konstytucyjna jest w chwili powstania uwarunkowana aktualnymi realiami, zamierzona jest jednak na czas dłuższy. Może zatem dojść do rozbieżności między jej ustaleniami a domagającymi się realizacji wymaganiami. Tam, gdzie to dotyczy podstawowych, istotnych nowych zadań państwa, uzupełnienie ustawy konstytucyjnej jest wskazane — dla utrzymania jej funkcji prawnej. Staje się to szczególnie aktualne wówczas, gdy — jak to wykazano w odniesieniu do ustawy zasadniczej — istnieje zapis prawnokonstytucyjny dla zadań dawniejszych, a nowe zadania domagają się — w odczuciu obywateli — przyznania im takiej samej rangi zarówno w aspekcie rzeczowo-objektywnym, jak i subiektywnym. Tylko w ten sposób da się zachować konieczną równowagę między zadaniami państwa. W przeciwnym razie powstaje niebezpieczeństwo, że tego rodzaju nowe zadania uzyskają niższą rangę, a ich realizacja w przypadku konfliktu będzie zawsze odkładana, przy powoływaniu się na prawo konstytucyjne. Ponieważ w RFN wykształciła się silna świadomość konstytucyjna, zarówno u obywateli, jak i po stronie organów państwowych, to tego rodzaju uzupełnienia są wskazane również ze względu na utrzymanie aktualności konstytucji. Nowa lub uzupełniająca interpretacja istniejących norm, jaka występuje np. w ustawie zasadniczej w zakresie dbałości o środowisko, jest oznaką, że zapis nowych zadań stał się koniecznością, ale może (i powinien) odgrywać rolę podpory tylko w okresie przejściowym. Byłby to również okres próby mającej zdecydować, czy nowe zadanie stanie się rzeczywiście trwałe, czy też jest jedynie zjawiskiem przejściowym, przejawem chwilowej mody. Ale wtedy rozstrzygnięcie polityczno-konstytucyjne musi być postanowione przez ustawodawcę zmieniającego konstytucję, w przeciwnym bowiem razie Federalny Trybunał Konstytucyjny nie tylko będzie orzekał w sprawie interpretacji, lecz włączy w zakres swych kompetencji także rozstrzyganie w kwestii podstaw polityczno-prawnych, ponieważ interpretacje zawsze będą sporne, a uzyskają uznanie i ważność dopiero na skutek takiej decyzji.

7. Dla zapisu nowych zakresów zadań w ustawie zasadniczej normatywna funkcja określenia celu państwa — ze względu na systematykę i strukturę ustawy — jest najbardziej odpowiednia. Zadania te dotyczą całej władzy publicznej, na wszystkich jej szczeblach. Zwłaszcza ustawodawstwo i egzekutywa, rząd i administracja otrzymują wtedy

wytyczne działania — szczególnie tam, gdzie mogły dotychczas działać nieskrępowane ustawą. Zwykły ustawodawca może owe wytyczne stanowić tylko, respektując zasadę podziału władzy, tzn. również istotne zakresy kompetencji innych władz.

Podstawowe gwarancje prawne nie nadają się do zapisu jako regulacja zadań. Dawniejsze, również odrębne propozycje takiego zapisu okazały się zbędne w trakcie rozwoju interpretacji art. 2, ust. 2, zdania 1 ustawy zasadniczej⁹⁶.

Sformułowania muszą być jednak możliwie jednoznaczne, tzn. posługiwać się dostatecznie sprecyzowanymi określeniami pojęć, np. „środowisko” jako termin prawnokonstytucyjny jest niejasny, ponieważ obejmuje wielki zakres różnorodnych elementów⁹⁷. „Naturalne podstawy życia” lub „środowisko naturalne” są już bardziej jednoznaczne⁹⁸. Jest oczywiste, że określenia te powinny odnosić się nie tylko do człowieka, powinny oznaczać po prostu życie. Ponieważ chodzi o „podstawy”, to dotyczą one natury w każdej poza człowiekiem żywej istocie. *World Charter of Nature* mówi o *essential processes of Nature* i *Life support systems*⁹⁹.

Ustawodawstwo może zawsze pójść jeszcze dalej, np. w ochronie przyrody i zwierząt.

8. Nowe określenia celów państwa nie powinny być wprowadzone do art. 20, lecz stanowić odrębny artykuł; najwłaściwszy byłby art. 20a, ponieważ faktycznie nie należą one do zasad strukturalnych ustawy zasadniczej, pomimo że te ostatnie mogą mieć jednocześnie funkcję określeń celów państwa. Ponieważ jednak nowe określenia są do nich zbliżone, powinny również znajdować się tekstowo w ich sąsiedztwie. Jeśli jednak należałyby do obszaru polityki zapisanego już w ustawie zasadniczej, to powinny znajdować się obok niego.

9. Jeśli chodzi o stawiane zarzuty, to można na nie odpowiedzieć następująco:

Nowe normy określające funkcję celów państwa nie kłócą się z systematyką i strukturą ustawy zasadniczej, ponieważ takowe już istnieją. Wzmocnionej kontroli sądów albo nie należy się obawiać, ponieważ już obecnie sądownictwo szuka, znajduje i wykorzystuje punkty odniesienia

⁹⁶ Zob. również Steiger, *Mensch und Umwelt*...

⁹⁷ Jako systematyczny termin naukowy *Umweltrecht* („prawo o ochronie środowiska naturalnego”) znajduje zastosowanie dlatego właśnie, że obejmuje bardzo różne dziedziny prawa.

⁹⁸ Koryguję o tyle moje własne sformułowania z roku 1975 (zob. Steiger, *Mensch und Umwelt*..., s. 73 i n.).

⁹⁹ Tekst w: W. E. Burhenne, W. A. Irvin, *The World Charter for Nature* (Światowa Karta Przyrody), Berlin 1983, s. 10.; *General Principles 1* (Zasady ogólne 1), preambuła, ust. 6.

w ustawie zasadniczej, albo też można powiedzieć, że jest ona potrzebna, jeżeli rzeczywiście występują zaniedbania w wykonaniu podstawowych zadań. To samo dotyczy obaw zawężania politycznej swobody działania. Wzmocnienie gwarancji prawn Indywidualnych oraz wzmoczony rozwój roszczeń są w każdym razie wątpliwe. Możliwe też, że nastąpi tutaj redukcja, ponieważ prawa zasadnicze oddzielone zostaną od funkcji określenia celów państwa i będzie można osiągnąć bardziej wyraźne rozgraniczenie funkcji w różnych normach. Wystarczające jakoby uwzględnienie opieki nad środowiskiem i związanych z tym zadań nie jest takie pewne i jednoznaczne, przede wszystkim w odniesieniu do uzasadnienia, ale również do hierarchii ważności. W literaturze występują różnice poglądów, które nie są bynajmniej nieznaczne, np. jeśli chodzi o włączenie tego zagadnienia do zasady państwa socjalnego. Nie można wprowadzić pominąć milczeniem niebezpieczeństwa, że po rozbudzeniu oczekiwań nastąpi rozczarowanie, ponieważ nie będą one mogły być spełnione, ale na drodze dyskusji politycznej będzie można przełamać trudności, podobnie jak to już było w innych przypadkach.

10. Ponieważ zadanie troski o naturalne podstawy życiowe nie doczekało się jak dotąd wyraźnego zapisu, pomimo że dzisiaj ma ono dzięki swemu faktycznemu znaczeniu dla ustroju państwowo-społecznego taką samą rangę, jak inne zadania, np. ekonomiczne i socjalne, to należy dążyć do wprowadzenia go do ustawy zasadniczej poprzez regulację w odpowiednim art. 20a, która miałaby funkcję określenia celu państwa.

Tłum. Zygmunt Soluch

Heinhard Steiger

STAATSZIELBESTIMMUNGEN UND GRUNDGESETZ ZU EINER NEUEREN VERFASSUNGSRECHTSPOLITISCHEN ENTWICKLUNG IN DER BUNDESREPUBLIK

Es wird sowohl auf politischer als auch wissenschaftlicher Ebene die Frage streitig erörtert, ob neue Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz und/oder in die Landesverfassungen, insbesondere in bezug auf die Sorge um die Umwelt des Menschen, eingefügt werden sollen. Das Grundgesetz, auf das sich meine Abhandlung beschränkt, kennt bereits eine Reihe von Staatszielbestimmungen, durch die den staatlichen Organen inhaltliche Richtungen für ihre Tätigkeiten angegeben werden: Wahrung der Menschenwürde, Frieden, Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands, Sozialstaatlichkeit, wirtschaftliches Gleichgewicht etc. Zwar ha-

ben diese Bestimmungen rechtliche Verbindlichkeit, lassen aber den Staatsorganen, insbesondere dem Gesetzgeber und der Regierung, einen sehr weiten Gestaltungsspielraum bei der Erfüllung dieser Aufgaben. Eine von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission hat Vorschläge zur Einführung neuer Staatsziele für drei Politikbereiche: Arbeit, Sorge für die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen und Kultur vorgelegt. Auf dieser Grundlage und auf zusätzlichen Vorschlägen sind im Bundesrat und im Bundestag Gesetzesinitiativen ergriffen worden, um den Umweltschutz in engerer oder weiterer Form als Staatsziel im Grundgesetz zu verankern. Die Vorschläge haben in der allerdings spärlichen verfassungsrechtlichen Literatur und in Anhörungen von Verfassungsrechtlern vor verschiedenen Staatsorganen und politischen Gremien eher ablehnendes Echo erfahren, soweit sie nicht selbst der Expertenkommission angehörten. Es wird eine Verengung des politischen Handlungsspielraumes, ein Vorrang der Aufgabe der Umweltsorge oder des Umweltschutzes vor anderen Aufgaben, eine weiter zunehmende Juridifizierung der Politik, eine Stärkung des individuellen Anspruchsdenkens befürchtet. Nach Ansicht des Verfassers sind die Einwände zwar ernst zu nehmen, können aber entweder ausgeräumt werden oder treten hinter den überwiegenden verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Vorzügen der Verankerung einer Staatszielbestimmung der Sorge für die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen zurück. Er befürwortet die Aufnahme einer derartigen Staatszielbestimmung in das Grundgesetz.