

Intertemporale Strukturprobleme der Demokratie Die Öko-Diktatur als Ausweg?

Erstmals erschienen in: Bertschi/Gächter/Hurst et al. (Hrsg.): „Freiheit und Demokratie – 39. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung ‚Öffentliches Recht‘, Zürich 1999“, Stuttgart et al. 1999, S. 301-333.

I. Demokratie und Freiheit

1. Die individuelle Freiheit als Grundlage der Verfassungsordnung

Demokratie und Freiheit – für gewöhnlich erscheinen uns diese beiden Begriffe als zwei Seiten ein und derselben Medaille: Auf der einen Seite steht die individuelle Freiheit der Bürger. Vor allem die umfassenden Freiheitsgarantien des Grundgesetzes und der das gesamte deutsche Verfassungsrecht prägende Grundsatz der Unantastbarkeit der Menschenwürde zeigen, dass unserer Verfassungsordnung die Vorstellung vom Menschen als Subjekt zugrunde liegt: also als Wesen, das nicht nur in der Lage, sondern auch Willens ist, über sich selbst zu bestimmen.¹ Jedem Menschen wird die Fähigkeit zugestanden, seine Interessen zu erkennen und aus der Vielzahl möglicher Verhaltensweisen diejenige auszuwählen, die seinen Interessen am besten entspricht²

Die Stellung der Grundrechte im System des Verfassungsrechts ist allerdings nicht die Ursache, sondern nur Ausdruck dafür, dass wir der individuellen Freiheit eine so große Bedeutung zumessen: Schließlich beruht das Menschenbild des Grundgesetzes seinerseits auf einer langen Tradition des Humanismus und der Aufklärung.³ Die Verfassungsordnung gewährt den Bürgern ihre Freiheit also nicht, sondern sie setzt diese Freiheit als gegeben voraus.⁴

Auf der anderen Seite ist es für uns aber ebenso selbstverständlich, dass es keine absolute Freiheit geben kann: Schließlich existiert kein Mensch für sich allein, sondern jeder Einzelne lebt als Teil eines hochkomplexen Beziehungsgefüges in Gemeinschaft mit anderen. Insbesondere gehört jeder einer Vielzahl von Gruppen an, die sich vor allem dadurch von einer beliebigen Ansammlung von Menschen unterscheiden, dass ihre Mitglieder zumindest ein Interesse haben, das sie überhaupt nur oder jedenfalls besser zusammen mit anderen verwirklichen zu können glauben.⁵ Welcher Art das gemeinsame Interesse ist, spielt dabei grundsätzlich keine Rolle. So kommt es etwa nicht darauf an, ob sich die Mitglieder einer bestimmten Gruppe

¹ Vgl. *BVerfGE* 45, 187 (227 f.); grundlegend dazu *Dürig*, AöR 1956, 117 (125 ff.); ders., in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 1 Abs. 1 GG, Rn. 28/34.

² Um Missverständnisse zu vermeiden, sei darauf hingewiesen, dass der Begriff des „Interesses“ sehr weit zu verstehen ist. Er erfasst nicht nur die materiellen sondern auch die immateriellen Bedürfnisse der einzelnen Menschen. Zu den Interessen in diesem Sinne kann daher insbesondere der Wunsch gehören, bestimmten moralischen Ansprüchen gerecht zu werden oder Glaubensgebote zu befolgen.

³ Schon *Rousseau*, *Der Gesellschaftsvertrag*, Stuttgart 1977, S. 5, betonte den transzendentalen Charakter der individuellen Freiheit: „Der Mensch ist frei geboren, und überall liegt er in Ketten“. Ebenso beruht der von *Kant*, *Kritik der praktischen Vernunft – Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Gesammelte Schriften, Akademieausgabe, Band IV, Berlin 1911, S. 385 (421), formulierte „kategorische Imperativ“ auf der Hypothese, dass der Mensch von Natur aus frei sei: Denn die Autonomie des Menschen, sei ein synthetischer Satz der a priori gelte und apodiktisch gebiete (*ibid.*, S. 440).

⁴ Aus dieser Perspektive erweisen sich die Grund- und Menschenrechte als differenzierte Regelungen über die Grenzen der individuellen Freiheit. Daher gibt es auch keinen Anlass für die Vermutung, dass den Verfassungen Österreichs oder der Schweiz ein wesentlich anderes Menschenbild zugrunde liegen würde – obwohl den Freiheitsrechten dort bislang eine weniger dominierende Stellung zukommt als im deutschen Grundgesetz. In der Schweiz wird sich dies allerdings in wenigen Wochen ändern, da die Neue Bundesverfassung, über die am 18.4.1999 abgestimmt werden soll, in den Artt. 7 ff. einen umfassenden Grundrechtskatalog enthalten wird.

⁵ In der Soziologie werden daneben weitere Merkmale von Gruppen genannt, z. B. die Dauerhaftigkeit der sozialen Beziehung oder die gruppeninterne Rollenverteilung; vgl. dazu den Artikel „Gruppe“ in der Brockhaus-Enzyklopädie, Band 9, 20. Auflage, 1997. Diese sind aber letztendlich nur Mittel zum Zweck, nämlich das gemeinsame Interesse zu befördern. Vgl. dazu auch *Hettlage*, in *Görres-Gesellschaft* (Hrsg.), *Staatslexikon*, Band 2, 1986, S. 1139.

die Vorteile einer arbeitsteiligen Vorgehensweise zunutze machen wollen oder ob sie sich durch andere – nicht unbedingt rational nachvollziehbare – Motive miteinander verbunden fühlen. Ebenso wenig ist es von Bedeutung, ob die Gruppe auf einem freiwilligen Zusammenschluss beruht oder ob ihre Mitglieder durch zufällige Ereignisse zusammengeführt wurden. Die einzelnen Gruppen lassen sich nicht trennscharf voneinander abgrenzen, sondern überschneiden und überlagern sich auf vielfache Weise.

Obwohl die einzelnen Mitglieder einer Gruppe zumindest ein gemeinsames Interesse haben, bedeutet dies nicht, dass sämtliche Interessen aller Gruppenmitglieder miteinander vereinbar wären. Daraus ergibt sich zunächst die geradezu banale Schlussfolgerung, dass die Freiheit des Einzelnen dort ihre Grenzen finden muss, wo er die Rechte seiner Mitmenschen verletzt. Kaum origineller ist die Erkenntnis, dass diese Grenzen der individuellen Freiheit nicht objektiv definierbar sind. Vielmehr muss im Fall eines konkreten Konfliktes eine Lösung gefunden werden, die den Interessen aller Beteiligten nach Möglichkeit Rechnung trägt.

Eine – durchaus nicht seltene – Möglichkeit zur Lösung von Konflikten besteht darin, dass eine der Parteien die betreffende Gruppe freiwillig oder gezwungenermaßen verlässt oder dass sich die Gruppe auflöst. Je höher die Beteiligten jedoch die Vorteile bewerten, die sie aus der Kooperation mit den anderen Gruppenmitgliedern ziehen, desto größer ist ihre Bereitschaft zu Kompromissen, also dazu, ihre anderen Interessen zumindest vorläufig zurückzustellen.⁶ Häufig bleibt ihnen gar nichts anderes übrig, weil sie keine Möglichkeit haben, sich aus der Gruppe zu lösen.

2. Der Staat als Institution des Interessenausgleichs

In den meisten Fällen erfolgt der Interessenausgleich ad hoc auf Grundlage der gemeinsamen Wertvorstellungen der Gruppenmitglieder. Dieser informelle Ausgleich wird aber umso schwieriger, je größer und komplexer eine Gruppe ist: Denn damit wächst auf der einen Seite die Zahl der zu berücksichtigenden Einzelinteressen und die Komplexität der sozialen Beziehungen vergrößert sich immens. Auf der anderen Seite schrumpft der Konsens gemeinsamer Wertvorstellungen – und damit die Basis für den informellen Interessenausgleich.

Soll die Stabilität einer komplexen Gruppe dennoch erhalten bleiben, dann müssen der Ausgleich der konkurrierenden Interessen und vor allem die Konfliktlösung institutionalisiert werden. Damit verselbständigt sich die Gruppe und sie wird zur Körperschaft:⁷ An die Stelle der gemeinsamen Wertvorstellungen treten Normen, deren Setzung und Durchsetzung bestimmten Organen übertragen ist. Auf diese Weise wird es zugleich möglich, die Körperschaft nach außen zu vertreten – und damit die gemeinsamen Interessen auch gegenüber anderen Gruppen und Körperschaften zu schützen.⁸

Das wohl wichtigste Beispiel hierfür sind die Gebietskörperschaften, die den Gruppen der Bewohner eines bestimmten räumlich abgegrenzten Gebietes entsprechen. Solche „regionalen“ Gruppen sind schon deshalb besonders stabil, weil es den einzelnen Menschen praktisch nicht möglich ist, sich der Bindung an zumindest eine dieser Gruppen zu entziehen – und aufgrund der praktischen Notwendigkeit des Zusammenlebens auf einem relativ engen Raum besteht eine sehr große Kompromissbereitschaft.

Allerdings will ich mich nicht zu der Behauptung versteigen, dass das Bedürfnis, das Verfahren der Konfliktlösung zu institutionalisieren, notwendige oder gar hinreichende Voraussetzung für die Entwicklung der modernen Staaten wäre. Nicht einmal die Kommunen lassen sich als Ergebnis einer genossenschaftlichen Selbstorganisation ihrer Bürger begreifen. Noch viel weniger gilt dies für Staaten, die ihre Existenz nicht selten den Zufälligkeiten der dynastischen Erbfolge oder kriegerischen Auseinandersetzungen zu verdanken

⁶ Wobei es keinen objektiven Maßstab dafür gibt, wie wichtig die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe für eine Person ist: Was für den einen völlig belanglos sein mag, ist für den anderen der zentrale Fixpunkt seiner Lebensgestaltung; vgl. dazu beispielhaft den Fall, der der Entscheidung des *OLG Celle*, NJW-RR 1989, 313 ff., zugrunde lag: Die Klägerin wehrte sich (erfolglos) dagegen, dass sie aus einem Verein zur Pflege der Traditionen der baltischen Ritterschaft ausgeschlossen worden war, weil sie nach ihrer Heirat nicht den Namen ihres (bürgerlichen) Ehemanns angenommen hatte.

⁷ Vgl. dazu immer noch grundlegend *Preuss*, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin 1889, passim und insbesondere S. 199 ff. und 233 ff.

⁸ In diesem Sinne auch *Fleiner-Gerster*, Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage 1995, § 6, Rn. 2.

haben. In den europäischen Staaten hat sich erst seit dem 19. Jahrhundert eine einigermaßen homogene Gesellschaft herausgebildet. Und damit entstand eine Meta-Gruppe, deren Mitglieder sich in erster Linie durch eine gemeinsame kulturelle Tradition und das nicht zuletzt auf dieser beruhende – häufig leider völlig übersteigerte – Nationalbewusstsein verbunden fühlen.⁹ Ganz unabhängig davon, auf welche Weise und aus welchen Gründen sich die bestehenden Gebietskörperschaften historisch entwickelt haben mögen und was sie heute zusammen hält,¹⁰ ergibt sich aus dem hier beschriebenen Zusammenhang allerdings eine Erklärung dafür, warum diese Organisationseinheiten auch heute noch bestehen sollten.¹¹

Geht man von diesen Grundannahmen aus, dann zeigt sich, dass die Existenz des Staates oder genauer gesagt, die Ausübung von Staatsgewalt als drittem konstitutiven Merkmal des Staates, nicht nur Selbstzweck sein kann. Vielmehr hat der Staat die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der individuellen Freiheit zu schaffen.¹² Seine Legitimation beruht in erster Linie darauf, dass es ihm gelingt, einen angemessenen Ausgleich der Vielzahl nur bedingt miteinander zu vereinbarenden Interessen sicherzustellen.

Um diese Aufgabe zu erfüllen, sind die Staatsorgane nicht darauf beschränkt, in konkrete Streitfälle einzugreifen. Sie können auch versuchen das Konfliktpotential zu verringern, indem sie z. B. auf eine möglichst gerechte Verteilung knapper Ressourcen hinwirken.¹³ Vor allem anderen müssen sie jedoch dafür sorgen, dass die Bürger die mit der Ausübung von Staatsgewalt notwendigerweise verbundene Beschränkung ihrer Freiheit akzeptieren: Dies setzt zum einen voraus, dass die Bürger über die erforderlichen Kenntnisse verfügen, um politische Entscheidungen beurteilen zu können. Zum anderen müssen die Staatsorgane es erreichen, dass sich die Bürger diejenigen Wertvorstellungen zu eigen machen, die der Verfassungsordnung zugrunde liegen. Die politische Willensbildung ist also keine Einbahnstraße, sondern der Staat hat auch die Aufgabe, die Bürger zur politischen Mündigkeit und damit zur Freiheit zu erziehen.

3. Die Legitimation der Demokratie als Prinzip für die Organisation des Staates

Von den drei Prinzipien, nach denen der Prozess der Willensbildung innerhalb einer Körperschaft theoretisch organisiert sein kann, entspricht allein das demokratische Prinzip dem Postulat, dass grundsätzlich jeder Mensch über seine Angelegenheiten selbst bestimmen können soll: In einer Aristokratie oder gar in einer Autokratie ist ihm dies unmöglich, da er dort zwangsläufig zum Objekt der Entscheidungen anderer werden muss – sofern er nicht selbst zum kleinen Kreis der Regierenden gehört. Demgegenüber gehört der Grundsatz der Allgemeinheit von Wahlen und Abstimmungen zum notwendigen Kernbereich eines demokratischen Systems: Hier und nur hier hat jeder einzelne Bürger die Chance, seine individuellen Interessen in den Prozess der politischen Willensbildung einzubringen.¹⁴

Die demokratische Ausgestaltung des Willensbildungsprozesses ist nicht nur die einzige Möglichkeit, der individuellen Freiheit der Bürger Geltung zu verschaffen, sondern sie setzt deren Fähigkeit zur Selbstbestimmung zwingend voraus.¹⁵ Der Grundsatz der Freiheit von Wahlen und Abstimmungen erweist sich damit

⁹ Einführend zur Entwicklung der Nationalstaaten in Europa vgl. *Hobsbawm*, Nationen und Nationalismus, 1991; *H. Schulze*, Staat und Nation in der Europäischen Geschichte, 1994; jeweils passim.

¹⁰ *Sloterdijk*, Der starke Grund, zusammen zu sein, 1998, geht etwa davon aus, dass jedenfalls in Deutschland an die Stelle der „Nation“ mittlerweile eine „Erregungsgemeinschaft“ getreten sei, die in erster Linie auf dem gemeinsamen Medienkonsum beruht.

¹¹ Vgl. in diesem Sinne wohl auch *Murswiek*, Umweltschutz als Staatszweck, 1995, S. 8.

¹² Vgl. dazu auch *Häberle*, HdBStR, Band I, 1987, § 20, Rn. 56 ff.; *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, S. 211 ff.

¹³ Ob sie sich insofern für eine aktive (Um-)Verteilungspolitik entscheiden oder dafür, den gesellschaftlichen (und ökonomischen) Selbstregulierungskräften freien Lauf zu lassen, hängt letztendlich davon ab, was als „gerecht“ empfunden wird.

¹⁴ Auffallenderweise wird die Legitimation der Demokratie als Organisationsprinzip in der staatsrechtlichen Literatur praktisch nicht diskutiert; vgl. dazu *Bleckmann*, Vom Sinn und Zweck des Demokratieprinzips, 1998, S. 89 ff., der auf S. 95 zu Recht darauf hinweist, dass die grundlegenden Darstellungen des demokratischen Prinzips sich vor allem auf die Frage beschränken, wie die demokratische Legitimation sichergestellt werden kann, vgl. insbesondere *Böckenförde*, HdBStR, Band I, 1987, § 22; *Stern*, Staatsrecht, Band 1, 2. Auflage 1984, § 18; oder auch *Sartori*, Demokratietheorie, 1992 (jeweils passim).

¹⁵ So auch *Fleiner-Gerster* (Fn. 8), § 3, Rn. 6.

nicht nur als Vorgabe für die Ausgestaltung des Willensbildungsprozesses, sondern auch als Auftrag an die Bürger, denen eine bewusste und wohlüberlegte Entscheidung abverlangt wird.

Angesichts dieses unauflösbaren Zusammenhangs zwischen Demokratie und individueller Freiheit erscheint es nur konsequent, wenn das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit der Erfüllung staatlicher Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern fordert. Zwar lässt es gewisse Differenzierungen zu, indem es betont, dass das erforderliche Niveau der demokratischen Legitimation für jeden Bereich der staatlichen Tätigkeit gesondert zu bestimmen sei. Insbesondere sei es möglich, einzelnen Amtsträgern einen gewissen Gestaltungsspielraum zu eröffnen. Dies setzt nach Auffassung des Gerichtes allerdings zwingend voraus, dass die jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden bis zum Minister bzw. zu der dem Parlament gegenüber verantwortlichen Regierung gegebenenfalls eingreifen können: Denn der Grundsatz, dass sich alle Entscheidungen der Staatsorgane zumindest mittelbar auf das Volk als Träger der Staatsgewalt zurückführen lassen müssen, sei der Disposition des Gesetzgebers entzogen.¹⁶

Hierbei handelt es sich nicht nur um ein verfassungstheoretisches Glasperlenspiel: Unter Berufung auf das demokratische Prinzip des Grundgesetzes haben die Verfassungsgerichte vielmehr einer organisatorischen Verselbständigung staatlicher Einrichtungen sehr enge Grenzen gesetzt.¹⁷ So wurde es z. B. für unzulässig erklärt, den Personalräten öffentlicher Einrichtungen mehr als eine nur beratende Funktion einzuräumen.¹⁸ Öffentliche Schulen sollen nur dann das Recht haben, über ihr pädagogisches Programm selbst zu bestimmen, wenn die Befugnisse der Schulaufsichtsbehörden ungeschmälert erhalten bleiben.¹⁹ Das Bundesverwaltungsgericht kommt in Anwendung der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Vorgaben sogar zu dem Ergebnis, dass es mit dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes unvereinbar sei, Privaten einen mehr als nur geringfügigen Einfluss auf staatliche Entscheidungen einzuräumen, und zwar unabhängig davon, ob diese Entscheidungen grundsätzlich der Fachaufsicht – und damit der zumindest mittelbaren parlamentarischen Kontrolle unterliegen.²⁰

B. Freiheitsbeschränkende Wirkungen der Demokratie

Tatsächlich ist die Verknüpfung der Demokratie als Prinzip für die Organisation eines Staates auf der einen mit der individuellen Freiheit der Bürger dieses Staates auf der anderen Seite keineswegs so eng, wie es auf den ersten Blick der Fall zu sein scheint. Auch die fast mystische Überhöhung des demokratischen Prinzips durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ändert nämlich nichts daran, dass die Verwirklichung dieses Prinzips nicht zu den Aufgaben des Staates gehört.²¹ Die Demokratie ist kein Grundwert der Verfassung, sondern es handelt sich lediglich um eines von mehreren Instrumenten, mit denen die Freiheit der Bürger gesichert werden kann. Unter bestimmten Umständen kann es daher zulässig oder sogar erforderlich sein, den demokratischen Legitimationszusammenhang zu lockern oder ganz aufzulösen.

¹⁶ Vgl. dazu vor allem *BVerfGE* 93, 37 (66 ff.), m.w.N.; und schon früher *BVerfGE* 83, 60 (72).

¹⁷ Wobei sich durchaus die Frage stellt, ob die vom BVerfG entwickelten Grundsätze nicht auch einer formellen Privatisierung öffentlicher Einrichtungen entgegenstehen: Durch die Umwandlung zu privat-rechtlich organisierten Unternehmen wird der demokratische Legitimationszusammenhang nämlich in der Regel aufgelöst, vgl. dazu beispielhaft *Neumann/Rux*, DB 1996, 1659 ff. Umgekehrt ist zweifelhaft, ob der Staat überhaupt legitimiert ist, die betreffenden Einrichtungen zu errichten oder zu erhalten.

¹⁸ *BVerfGE* 93, 37.

¹⁹ Vgl. etwa *BayVerfGH* BayVBl. 1995, 173 (174 f.); *HessStGH* SPE 740, Nr. 1; *NdsStGH* NVwZ 1997, 267 (271).

²⁰ Konkret ging es um die Gründung zweier regionaler Wasserverbände in Nordrhein-Westfalen. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Errichtungsgesetze für die „Emschergenossenschaft“ und den „Lippeverband“ im Dezember 1997 dem BVerfG im Wege der konkreten Normenkontrolle zur Entscheidung vorgelegt, da die privaten Zwangsmitglieder (hierbei handelt es sich vor allem um Grundeigentümer und Unternehmen) zu großen Einfluss hätten; vgl. *BVerfGE* 106, 64 (73 ff.). Sehr kritisch dazu *Blanke*, Antidemokratische Effekt der verfassungsgerichtlichen Demokratietheorie, KJ 1998, 452 ff., der dem BVerfG vorwirft, der personellen Legitimation der Entscheidungsträger gegenüber der sachlich-inhaltlichen Legitimation durch das vom Parlament verabschiedete Gesetz zu Unrecht das höhere Gewicht einzuräumen; vgl. ähnlich auch schon *Höjling*, Demokratiewidrige Schulautonomie?, RdJB 1997, 361 ff.

²¹ Anders jedoch z. B. *Dreier*, in: *ders.*, Grundgesetz, Bd. 2, 1998, Art. 20 GG (Demokratie), Rn. 57, der die Demokratie ohne weiteres zum Staatsziel erklärt.

1. Problembeschreibung und verfassungspolitische Bewertung

Ausgangspunkt meiner Überlegungen ist die Behauptung, dass die Interessen künftiger Generationen im Prozess der politischen Willensbildung zu wenig berücksichtigt werden.

a) *Das St. Florians-Prinzip als Leitmotiv der Politik*

Es lässt sich kaum ernsthaft bestreiten, dass das „St. Florians-Prinzip“ zu einem Maßstab politischer Entscheidungen geworden ist: Zwar ist der Himmel über der Ruhr inzwischen wieder blau. Dennoch haben nicht nur nach Ansicht des von der deutschen Bundesregierung eingesetzten Wissenschaftlichen Beirates für Globale Umweltveränderungen die Risiken langfristig wirkender und schwerwiegender Umweltveränderungen in den letzten Jahren noch zugenommen.²² Zweifelhaft erscheint vor allem, ob die bisherigen Maßnahmen zum Klimaschutz ausreichen. Obwohl bereits heute absehbar ist, dass die beschränkten Reserven fossiler Brennstoffe und anderer nicht regenerierbarer Rohstoffe in absehbarer Zeit verbraucht sein werden, überlässt es der Staat den künftigen Generationen, nach alternativen Energiequellen oder Einsparpotentialen zu suchen, wenn sie nicht einen – jedenfalls in materieller Hinsicht – wesentlich geringeren Lebensstandard in Kauf nehmen wollen.²³ Ebenso unklar ist angesichts der demographischen Entwicklung, wie und vor allem von wem die Kosten der Alterssicherung in Zukunft finanziert werden sollen.²⁴

Anders als der Titel meines Beitrags vermuten lässt, handelt es sich hierbei nicht nur um ein inter-temporales Problem: Vielmehr werden generell die Interessen derjenigen Personen nicht hinreichend berücksichtigt, die zwar von den Folgen politischer Entscheidungen betroffen werden, aber nicht berechtigt oder in der Lage sind, Einfluss auf den Entscheidungsprozess zu nehmen. Dies sind nicht nur die künftigen Generationen sondern auch und vor allem die Bürger anderer Staaten – und zwar grundsätzlich unabhängig davon, ob diese im In- oder im Ausland leben.

Die besorgniserregende Dimension, die diese Probleme mittlerweile angenommen haben, lässt sich vor allem auf den technischen Fortschritt zurückführen, durch den sich die Möglichkeiten des Menschen, seine Umwelt zu gestalten, dramatisch vergrößert haben:²⁵ Erst seit relativ kurzer Zeit ist es möglich, bewusst Prozesse in Gang zu setzen, deren räumliche und zeitliche Auswirkungen sich der menschlichen Vorstellungskraft entziehen. Weiter verschärft hat sich die Problematik durch die jüngsten Erkenntnisse der Genforschung, die den Menschen dazu in die Lage versetzt haben, durch Eingriffe in das eigene Erbgut auch seine „Innenwelt“ massiv zu beeinflussen – mit unabsehbaren Folgen für ihn selbst und für seine Nachkommen.

b) *Zur Begründung des Nachweltschutzes als Staatsaufgabe*

Zwar kann nicht ernsthaft bezweifelt werden, dass wir durch unser Verhalten unter Umständen die natürlichen – und auch die ökonomischen – Grundlagen der Freiheit anderer gefährden. Dies bedeutet jedoch nicht notwendigerweise, dass der Staat dazu verpflichtet wäre, unserem Bedürfnis nach Selbstentfaltung im Interesse der künftigen Generationen oder der Bürger anderer Staaten Grenzen zu setzen. Begreift man den Staat nämlich als Institution zum Ausgleich der konkurrierenden Interessen seiner Bürger, dann bedeutet das nicht nur, dass möglichst alle Bürger am Prozess der politischen Willensbildung beteiligt werden müssen. Sondern es ist umgekehrt auch davon auszugehen, dass grundsätzlich nur deren Interessen zu berücksichtigen sind: Der Staat hat dann aber in erster Linie die Aufgabe, seinen gegenwärtigen Bürgern die möglichst ungehinderte Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu ermöglichen. Daraus ergibt sich

²² Vgl. dazu *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung*, Welt im Wandel: Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken (Jahresgutachten 1998), 1999, S. 67 ff.

²³ Eine andere, kaum weniger attraktive Möglichkeit besteht darin, sich gegebenenfalls mit Gewalt den Zugriff auf die verbleibenden Ressourcen zu sichern.

²⁴ Vgl. dazu *Stolleis*, Die große Aufgabe der Sozialpolitik, NJW 1999, 699 f.

²⁵ So auch schon *H. Hofmann*, Langzeitrisiko und Verfassung, in: *ders*, Verfassungsrechtliche Perspektiven, 1995, S. 325 (330) – erstmals veröffentlicht in: *H. Hofmann*, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981. Ausführlich hierzu *Jonas*, Das Prinzip Verantwortung, 1984, S. 26 ff.

jedoch allenfalls, dass der Umweltschutz im engeren Sinne zu den Staatsaufgaben gehört,²⁶ nicht jedoch der Nachweltschutz.²⁷

Dennoch trifft den Staat eine Langzeitverantwortung und er ist auch dazu verpflichtet, auf einen intertemporalen – und inter-nationalen – Interessenausgleich hinzuwirken. Zu beachten ist nämlich, dass sich die Bürger im Rahmen ihrer Beteiligung am Prozess der politischen Willensbildung nicht nur daran orientieren, wie sie ihre eigenen Entfaltungsmöglichkeiten sichern oder sogar noch vergrößern können. Aufgrund des Axioms der Selbstbestimmungsfähigkeit ist vielmehr davon auszugehen, dass der Mensch seine Einbindung in die Gesellschaft erkennt – und damit die Unmöglichkeit isolierter Selbstbestimmung.²⁸ Maßstab für politische Entscheidungen sind demzufolge die subjektiven Vorstellungen der Beteiligten vom Gemeinwohl, also darüber, wie die Vielzahl der von ihnen als berücksichtigungswürdig anerkannten Einzelinteressen untereinander ausgeglichen werden sollen.

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und ein Mindestmaß an internationaler Solidarität gehören damit zu den Aufgaben des Staates, weil und insofern eine hinreichende Mehrheit der Bürger diese Ziele als Bestandteil des Gemeinwohls anerkennt.²⁹ Warum die Bürger solche altruistischen³⁰ Bedürfnisse haben, spielt letztendlich keine Rolle:³¹ Auch in der modernen säkularen Gesellschaft ist insofern sicherlich die ethisch-moralische Verpflichtung zur Nächstenliebe und zur Bewahrung der Schöpfung, die die allermeisten Religionsgemeinschaften ihren Mitgliedern auferlegt, von großer Bedeutung. Zum selben Ergebnis kommt man auch dann, wenn man aus einer agnostizistischen Perspektive von der anthropologischen Erkenntnis ausgeht, dass der Mensch, wie jedes Lebewesen, nicht nur seine eigene Existenz und die seiner unmittelbaren Nachkommen sichern will, sondern auch den Fortbestand der eigenen Art.³²

Tatsächlich ist der Nachweltschutz mittlerweile zur Staatsaufgabe geworden. Das wird besonders deutlich durch die Bestimmung des Art. 20a GG: Danach ist der Staat ausdrücklich dazu verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen.³³ Dem

²⁶ Vgl. hierzu z. B. *Fleiner-Gerster* (Fn. 8), § 36, Rn. 9 ff., der zwar apodiktisch feststellt, dass den Staat auch eine Langzeitverantwortung treffe, dann aber nur darauf eingeht, dass und warum der Staat verpflichtet sei, die natürlichen Lebensgrundlagen seiner Bürger zu schützen.

²⁷ Grundlegend zu diesem Begriff *H. Hofmann* (Fn. 25), S. 340 ff.

²⁸ Vgl. dazu *Kielmannsegg*, Volkssouveränität, 1977, S. 234 ff. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet die Freiheit zur Selbstbestimmung daher zu Recht als die eines „gemeinschaftsbezogenen und gemeinschaftsgebundenen Individuums“; *BVerfGE* 45, 187 (227 f.).

²⁹ *Mursniak* (Fn. 11), S. 38, stellt daher die Verhältnisse auf den Kopf, wenn er aus der generationenübergreifende Anlage des Staats ableiten will, dass der Umweltschutz Staatszweck sei; in diesem Sinne auch *Bosselmann*, Ökologische Grundrechte, 1998, S. 50. Tatsächlich ist umgekehrt davon auszugehen, dass die generationenübergreifende Anlage des Staates darauf beruht, dass die Bürger die Langzeitverantwortlichkeit für die Folgen politischer Entscheidungen anerkennen.

³⁰ Wobei sich der Gegensatz zwischen „Altruismus“ und „Egoismus“ bei näherer Betrachtung in Luft auflöst: Wer sich für andere „aufopfert“ tut dies in der Regel auch zu seinem eigenen Vorteil, der sich allerdings auf die Hoffnung beschränken kann, in einem Leben nach dem Tode für diese guten Taten belohnt zu werden bzw. nicht der ewigen Verdammnis anheimzufallen.

³¹ Vgl. dazu etwa *Gethmann*, Langzeitverantwortung als ethisches Problem im Umweltstaat, in: *Kloepfer* (Hrsg.), Langzeitverantwortung im Umweltstaat, 1993, S. 1 (4 ff.), der darauf abstellt, dass der „kategorische Imperativ“ im Sinne Kants für „jedermann und jederzeit“ gelte.

³² Der Nachweltschutz als Staatsaufgabe muss dennoch nicht notwendigerweise anthropozentrisch, also auf den Menschen bezogen sein. Es ist durchaus vorstellbar, dass die Menschen in Zukunft zu einem anderen Selbstverständnis finden und sich nicht mehr nur als Subjekte begreifen, sondern als integralen Bestandteil der Natur, die dann (auch) um ihrer selbst Willen geschützt werden müsste; vgl. dazu *Häberle*, Das Menschenbild im Verfassungsstaat, 1988, S. 85, und grundlegend *Jonas* (Fn. 25), S. 35 ff. Zumindest derzeit ist die insbesondere von *Bosselmann* (Fn. 29), S. 51 und S. 68 ff., erhobene Forderung, die „Würde der nicht-menschlichen Natur“ anzuerkennen, jedoch nicht mehrheitsfähig.

³³ *Schubert*, Das Prinzip Verantwortung als verfassungsstaatliches Rechtsprinzip, 1998, S. 261 ff., spricht davon, dass das „Prinzip Verantwortung“ im Sinne von Hans Jonas auf diese Weise in das Verfassungsrecht inkorporiert worden sei.

Eine mit Art. 20a GG vergleichbare Vorgabe wird die Präambel der neuen Schweizer Bundesverfassung enthalten, die am 18. April durch ein Referendum bestätigt werden soll. Die Präambel wird insbesondere bei der Auslegung der Bestimmungen über die Umwelt- und Raumplanung (Artt. 73 ff. CH-nBV) und der übrigen Verfassungsbestimmungen, die den Umweltschutz erwähnen (Artt. 86, 89, 104 und 120 CH-nBV) zu beachten sein.

„ökonomischen Nachweltschutz“ dient die Regelung des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG: Hinter dem Gebot, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten dürfen, steht nämlich der Gedanke, dass diejenigen, die die Kredite letztendlich zurückzahlen müssen, auch von den Investitionen profitieren sollen.³⁴

Allerdings ist der Staat seiner Verpflichtung zum Nachweltschutz nach Ansicht der Bürger bislang nicht oder jedenfalls nicht hinreichend nachgekommen.³⁵ Bei aller Skepsis gegenüber der Aussagekraft von Meinungsumfragen deutet darauf schon das allgemeine, eher diffuse, aber doch stetig wachsende Unbehagen hin, das die meisten Bürger angesichts des immensen Verbrauchs nicht nachwachsender Rohstoffe oder auch im Hinblick auf die stetig ansteigende Staatsverschuldung verspüren. Fast alle politischen Parteien haben diese Grundstimmung aufgenommen und sich die Forderung nach einem noch besseren Schutz der natürlichen und ökonomischen Lebensgrundlagen auf die Fahnen geschrieben – und zwar nicht nur in Deutschland.³⁶

2. Der mangelhafte Nachweltschutz als strukturelles Problem der Demokratie

Selbst wenn man sowohl die These akzeptiert, dass der Staat die Verantwortung für die langfristigen und internationalen Auswirkungen politischer Entscheidungen trägt, als auch die verfassungspolitische Bewertung teilt, dass die schützenswerten Interessen der künftigen Generationen und der Bürger anderer Staaten nicht hinreichend berücksichtigt werden, bedeutet das nicht zwangsläufig, dass es sich hierbei um ein strukturelles Problem gerade des demokratischen Systems handelte. Dies wäre vielmehr nur dann der Fall, wenn sich die Fehlgewichtung auf strukturelle Defizite des demokratisch organisierten Willensbildungsprozesses zurückführen lässt.

a) Der Vorbehalt des Irrtums und die Egozentrik der individuellen Vorstellungen vom Gemeinwohl

Dem Selbstverwirklichungsstreben der Bürger kommt im politischen Prozess vor allem deshalb ein zu großes Gewicht zu, weil die kognitiven Fähigkeiten des Menschen seinen technischen Möglichkeiten weit unterlegen sind. Eine in jeder Hinsicht „richtige“ Entscheidung wäre nur in einem Zustand vollkommener Information möglich. Dieser Zustand lässt sich aber praktisch nicht erreichen. Vielmehr ergehen Entscheidungen grundsätzlich aufgrund mehr oder weniger zutreffender Prognosen über ihre räumlichen und zeitlichen Auswirkungen – und daher stehen sie unter dem Vorbehalt des Irrtums:³⁷ Denjenigen, die eine Entscheidung zu treffen haben, ist häufig überhaupt nicht bewusst, dass sie durch ihr Verhalten die Freiheit oder gar die physische Existenz Dritter gefährden. Selbst wenn sie die Gefahren aber erkennen, täuschen sie sich möglicherweise über den Stellenwert der Interessen, die bei der Entscheidung berücksichtigt werden müssten.

Tatsächlich sind die individuellen Vorstellungen über das Gemeinwohl zwangsläufig egozentrisch. Denn sie beruhen in erster Linie auf den Erfahrungen und Erkenntnissen, die die einzelnen Menschen in ihrem jeweiligen persönlichen Lebensumfeld gewonnen haben. Daher ist es kaum verwunderlich, wenn sie dem Interesse an der Entfaltung ihrer eigenen Persönlichkeit tendenziell selbst dann Vorrang einräumen, wenn

Art. 24 septies der bisherigen Bundesverfassung bleibt insofern weit zurück, da er sich nach seinem Wortlaut vor allem auf den Umweltschutz im traditionellen, engen Sinn bezieht.

In der österreichischen Bundesverfassung findet sich – ebenso wie in den Verfassungen der anderen EU-Mitgliedstaaten – bislang noch keine vergleichbare Staatszielbestimmung.

³⁴ Das BVerfG hat ausdrücklich festgestellt, dass Kredite nur im Umfang der Ausgaben mit „zukunftsbegünstigendem Charakter“ in Anspruch genommen werden darf; vgl. *BVerfGE* 79, 311 (334).

³⁵ Da es nicht auf den objektiven Befund sondern auf die subjektive Bewertung durch die Bürger ankommt, bestünde kein Handlungsbedarf, sofern die Mehrheit der Bürger zu der Auffassung gelangen würde, dass die erkennbaren Risiken noch hinnehmbar sind.

³⁶ Dies gilt auch heute noch, obwohl die Forderung nach einem noch besseren Schutz der Umwelt gegenwärtig durch die Diskussion über die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen überlagert wird; vgl. dazu *Bölsche*, *Der Feind im Spiegel*, in: *Der Spiegel*, Heft 10/1999, S. 160 ff.; *Vorholz*, *Umwelt ist uncool*, in: *Die Zeit*, Heft 11/1999, S. 17 f.

³⁷ Eine Einführung in die Problematik von Entscheidungen in komplexen Situationen findet sich bei *Dörner*, *Die Logik des Misslingens*, 1989, passim, und insbesondere S. 58 ff. und S. 156 ff., zu den Schwierigkeiten, exponentiell verlaufende Entwicklungen abzuschätzen.

sie aufgrund der objektiv wahrnehmbaren Umstände erkennen müssten, dass ihr Verhalten die Grundlagen der Freiheit anderer gefährdet.

Und damit wird deutlich, wo die Wurzel des Problems liegt: Nämlich bei den allzu idealistischen Annahmen über die Fähigkeit des Menschen zur Selbstbestimmung.³⁸ Der kategorische Imperativ lässt sich selbst in seiner einfachsten Form des „Was Du nicht willst, das man Dir tu“, das fügen auch keinem andern zu“ nur bedingt mit der real existierenden Unvollkommenheit des Menschen vereinbaren. Dass jeder Mensch eine gewisse Vorstellung vom Inhalt des Gemeinwohls haben mag, bedeutet eben nicht, dass sein Verhalten seinen eigenen Ansprüchen stets genügen würde. Vielmehr müssen gerade „altruistische“ Motive häufig hinter dem Wunsch zurückstehen, die eigenen unmittelbaren Interessen und die der unmittelbaren Nachkommen zu schützen. Umgekehrt werden Einschränkungen des eigenen Wohlstandes in der Regel nur dann akzeptiert, wenn eine realistische Chance dafür besteht, dass man die Vorteile, die in Zukunft durch diesen Verzicht erreicht werden sollen, auch noch selbst genießen kann. Dies gilt umso mehr, wenn es nicht nur darum geht, einen stetig wachsenden Wohlstand einigermaßen gerecht zu verteilen, sondern wenn in Besitzstände eingegriffen werden muss.³⁹ Selbst wenn die Bürger daher tatsächlich erkennen, dass sie die Rechte anderer verletzen, finden sie häufig doch einen Grund, warum ihr Verhalten ausnahmsweise gerechtfertigt sein soll.⁴⁰

Festzuhalten ist allerdings, dass es sich hierbei um kein spezifisches Problem der Demokratie handelt: Das Risiko einer Fehlentscheidung aufgrund unvollständiger oder fehlerhafter Informationen über Wirkungsfaktoren und Wirkungszusammenhänge besteht vielmehr grundsätzlich völlig unabhängig davon, nach welchem Prinzip der Entscheidungsprozess organisiert ist. Denn selbstverständlich kann sich auch ein Alleinherrscher irren. Und dass die Gefahr eines gemeinwohlwidrigen Missbrauchs politischer Macht in einer Autokratie oder Aristokratie grundsätzlich größer ist als in einer Demokratie, sollte keiner näheren Erläuterung bedürfen.

Auf der anderen Seite ist jedoch auch zu beachten, dass die Ergebnisse des politischen Willensbildungsprozesses in einer Demokratie vor allem deshalb mit größerer Wahrscheinlichkeit dem Gemeinwohl entsprechen,⁴¹ weil sich die individuellen Verzerrungen gegenseitig ausgleichen. Da die Angehörigen der künftigen Generationen aber nicht selbst am Verfahren beteiligt werden können, fehlt jedoch die wichtigste Voraussetzung für einen effektiven Interessenausgleich.⁴²

b) Die Folgen der politischen Arbeitsteilung

³⁸ Zum axiomatischen Charakter dieser anthropologischen Grundannahme vgl. *Scheuner*, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit – Festschrift für Hans Huber zum 60. Geburtstag, S. 222 f.; vgl. auch *Herzog*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 20 GG, Rn. II.17; oder *Doebring*, Allgemeine Staatslehre, 1991, Rn. 348, der von einer „Fiktion staatsbürgerlicher Reife“ spricht.

³⁹ Wobei festzuhalten ist, dass mehr Umweltschutz nicht notwendigerweise mit Verzicht einhergehen muss. Tatsächlich hat die Umwelttechnologie im weitesten Sinne heute eine fast ebenso große volkswirtschaftliche Bedeutung wie die Automobilindustrie. Auch gehört der sparsame Umgang mit Ressourcen zum Credo der Betriebswirtschaftslehre. Vgl. dazu z. B. die Beiträge von *Bölsche* und *Vorholz* (Fn. 36), und ausführlich den zweiten Bericht an den „Club of Rome“ (*E. U. von Weizsäcker/A. B. Lovins/L. H. Lovins*, Faktor 4, München 1995).

⁴⁰ In Deutschland stehen z. B. nahezu achtzig Millionen Umweltschützern etwa fünfzig bis sechzig Millionen Autofahrer gegenüber, die stets ein Argument dafür parat haben, warum gerade sie auf das Auto angewiesen sind, obwohl es sich dabei ja an sich um Teufelswerk handelt. Daher ist es auch kaum verwunderlich, wenn jeder Versuch, die Mineralölsteuer zu erhöhen, so dass ein größerer Teil der gesellschaftlichen Kosten des Individualverkehrs von den Verursachern abgedeckt wird, als Eingriff in das vermeintliche „Menschenrecht auf Mobilität“ (vgl. dazu *Ronellenfötsch*, Mobilität: Vom Grundbedürfnis zum Grundrecht?, DAR 1992, 321 ff.; *ders.* Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Vorbemerkungen zur Mobilität mit dem Auto, DAR 1994, 7. Dagegen *Sandler*, Wundersame Vermehrung von Grundrechten, NJW 1997, 1468) empfunden wird.

⁴¹ Wobei letztendlich offen bleiben kann, ob sich der konkrete Inhalt des Gemeinwohls überhaupt objektiv bestimmen lässt. Aufgrund der Möglichkeit eines Irrtums muss man davon ausgehen, dass es lediglich möglich ist, sich dem anzunähern, was eine hinreichende Mehrheit der Bürger bei optimaler Information für das Gemeinwohl hält.

⁴² Auch *Kloepfer*, Das Ladenburger Kolleg Umweltstaat: Resultate und Perspektiven, in: *ders.* (Hrsg.), Umweltstaat als Zukunft, 1994, S. 3 (22), sieht das Problem in der fehlenden Identität von Entscheidenden und Betroffenen.

Die soeben beschriebenen Verzerrungen des Willensbildungsprozesses werden durch die Notwendigkeit für eine politische Arbeitsteilung deutlich verstärkt.

Verständlicherweise versuchen die Bürger, den Aufwand für die Vorbereitung politischer Entscheidungen möglichst gering zu halten – dies gilt umso mehr, wenn sie selbst von diesen Entscheidungen nur mittelbar betroffen werden.⁴³ In der modernen, hochgradig arbeitsteiligen Welt beschränkt sich die unmittelbare Beteiligung der Bürger am Prozess der politischen Willensbildung daher in erster Linie auf die Teilnahme an Wahlen und die moderne Demokratie ist zwangsläufig eine parlamentarische Demokratie.⁴⁴

Angesichts der Notwendigkeit zu einer politischen Arbeitsteilung erscheint es auch legitim, wenn die meisten Bürger darauf verzichten, sich selbst eine umfassende politische Bildung und damit die Fachkompetenz zu verschaffen, die sie für eine unmittelbare Entscheidung von Sachfragen benötigen würden. Denn schließlich wird den Gewählten nicht nur das Mandat für politische Entscheidungen übertragen, sondern ihnen wird zugleich die Pflicht auferlegt, die entscheidungsrelevanten Informationen zu sammeln und den konkreten Inhalt des Gemeinwohls zu bestimmen.⁴⁵ Erkennen die Organe des Staates, dass unpopuläre Entscheidungen notwendig sind, dann sind sie daher nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, zumindest den Versuch zu unternehmen, die Bürger darüber aufzuklären, warum eine Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit erforderlich ist. Will man das Axiom der Selbstbestimmungsfähigkeit nicht völlig aufgeben, so ist auch davon auszugehen, dass sich die Bürger gegebenenfalls überzeugen lassen.

Aufgrund der besonderen Bedingungen der politischen Willensbildung in der parlamentarischen Demokratie können jedoch weder das Parlament noch die Regierung oder die anderen Staatsorgane einen effektiven Nachweltschutz gewährleisten. Zwar ist davon auszugehen, dass die Amts- und Mandatsträger aufgrund ihres Informationsvorsprungs weitaus besser als die normalen Bürger dazu in der Lage sind, diejenigen Interessen zu erkennen, die an sich im Prozess der politischen Willensbildung berücksichtigt werden sollten. Das ändert aber nichts daran, dass auch ihre Vorstellungen vom konkreten Inhalt des Gemeinwohls nicht objektiv sind, sondern entscheidend von ihren persönlichen Lebensumständen geprägt werden.⁴⁶

Dass auch sie den Interessen der künftigen Generationen und der Bürger anderer Staaten nicht die gebührende Aufmerksamkeit schenken, lässt sich vor allem auf zwei untrennbar miteinander verbundene Umstände zurückführen: Zum einen ist die Politik aufgrund der weitgehenden politischen Arbeitsteilung endgültig zum Beruf geworden. Der materielle Wohlstand und das soziale Ansehen der Parlamentsabgeordneten und Regierungsmitglieder – und damit die Grundlage für die freie Entfaltung ihrer eigenen Persönlichkeit – beruht in erster Linie darauf, dass es ihnen gelingt, bei den nächsten Wahlen in ihrem Mandat oder Amt bestätigt zu werden. Es kann daher kaum erstaunen, wenn die Gewählten ihre Politik vor allem daran ausrichten, wie sie sich die Zustimmung ihrer Wähler erhalten können, anstatt die Bürger davon zu überzeugen, warum unpopuläre, aber für notwendig erkannte Maßnahmen durchgeführt werden müssen. Nichts anderes gilt auch für die jeweilige Opposition, die darauf bedacht sein muss, bei den nächsten Wahlen eine Mehrheit zu erreichen. Schon aus diesem Grund reicht der Horizont für politische Entscheidungen in der Regel kaum über den nächsten Wahltermin hinaus.⁴⁷

⁴³ Schon *Schumpeter*, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 7. Auflage 1993, S. 411 ff., hat darauf hingewiesen, dass sich die Rationalität von Entscheidungen umgekehrt proportional zum persönlichen Bezug des Entscheidenden zu der betreffenden Frage verhält. Der private Bürger verwende „auf die Meisterung eines politischen Problems weniger disziplinierte Anstrengung als auf ein Bridgespiel.“ (ibid., S. 415).

⁴⁴ Obwohl die unmittelbare Mitwirkung der Bürger in der Schweiz eine weitaus größere praktische Bedeutung hat als in allen anderen demokratischen Staaten, besteht kein Zweifel, dass das Gros der politischen Entscheidungen auch hier vom Parlament getroffen wird. Zum Zusammenhang zwischen der beschränkten Erkenntnisfähigkeit des Menschen und der Notwendigkeit für eine politischen Arbeitsteilung vgl. auch den Beitrag von *Lepsius* in diesem Band.

⁴⁵ Auch der *Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderung* (Fn. 22), S. 333 ff., betont die Notwendigkeit, das Wissen über die Ursachen, Mechanismen und Schadenswirkungen unerwünschter Ereignisse, zu vergrößern.

⁴⁶ Dazu gehört auch und insbesondere die Einbindung in eine politische Partei.

⁴⁷ Vgl. auch *Kloepfer* (Fn. 42), S. 22; und ausführlich *Wehner*, *Die Katastrophen der Demokratie*, 1992, S. 68 ff.

Verstärkt werden diese Tendenzen dadurch, dass die Bürger bei Wahlen darauf beschränkt sind, insgesamt über die konkurrierenden Politikentwürfe der angetretenen Parteien oder Einzelkandidaten abzustimmen. Die Aussagekraft des Wahlergebnisses beschränkt sich daher in der Regel auf eine Vorgabe für die generelle Ausrichtung der Politik in der bevorstehenden Wahlperiode. Es ist aber schlicht selbstverständlich, dass für die Wahlentscheidung diejenigen Programmpunkte ausschlaggebend sind, die die unmittelbare Lebenssituation der Wähler betreffen. Denn selbst wenn man unterstellt, dass eine hinreichende Mehrheit der Bürger davon überzeugt ist oder zumindest davon überzeugt werden könnte, dass die langfristigen – und grenzüberschreitenden – Auswirkungen politischer Entscheidungen grundsätzlich stärker berücksichtigt werden sollten, so hat dies nur zu einer geringfügigen Verschiebung der individuellen politischen Präferenzen geführt: Allenfalls für eine kleine Minderheit sind die Aussagen der Wahlbewerber zur Umweltpolitik von entscheidender Bedeutung – und die Forderung nach einem effektiveren Schutz der natürlichen und ökonomischen Grundlagen der Freiheit künftiger Generationen wird bestenfalls kopfnickend zur Kenntnis genommen.

In diesem Zusammenhang ist auch noch ein weiterer Grund für die Verzerrung des Willensbildungsprozesses zu erwähnen, der ebenfalls im Bedürfnis nach einer möglichst weitgehenden „politischen Arbeitsteilung“ begründet ist. Sowohl die Bürger als auch die politischen Akteure sind darauf angewiesen, dass sie die entscheidungsrelevanten Informationen erhalten – und damit auf die Vorarbeit insbesondere der Interessenverbände und der Medien, die den Informationsfluss kanalisieren und auf diese Weise maßgeblichen Einfluss darauf haben, welche Interessen überhaupt zur Kenntnis genommen werden und welchen Stellenwert politische Probleme in der politischen Diskussion bekommen. Diese Institutionen sind aber wiederum in erster Linie den Interessen ihrer Mitglieder oder Kunden verpflichtet.⁴⁸

Um Missverständnisse zu vermeiden, möchte ich allerdings betonen, dass mir nichts ferner liegt, als mich in die lange Reihe derjenigen einzuordnen, die Parteien und Berufspolitikern nur Machtversessenheit und Macht- oder genauer gesagt Pflichtvergessenheit vorwerfen,⁴⁹ und für die das Wesen eines Interessenverbandes darin zu liegen scheint, sein Unwesen zu treiben. Auch wenn taktische Erwägungen für die Politik mit Sicherheit eine große Rolle spielen und obwohl angesichts der Quasi-Monopolstellung der politischen Parteien⁵⁰ gewisse Tendenzen zu einer „Aristokratisierung“ der politischen Willensbildung unverkennbar sind,⁵¹ ist davon auszugehen, dass die allermeisten politischen Akteure subjektiv davon überzeugt sind, nicht nur die Interessen einer bestimmten Klientel, sondern das Gemeinwohl im Auge zu haben. Auch wer vordergründig mit populistischen Thesen um die Gunst der Wähler buhlt, tut dies in der Regel nicht, um die Macht an sich zu erlangen oder zu erhalten, sondern weil er seine Vorstellungen vom konkreten Inhalt des Gemeinwohls umsetzen will.⁵²

c) Zur Ineffizienz des „Staatsziels Umweltschutz“

⁴⁸ Auch wenn die politische Bedeutung der Massenmedien kaum unterschätzt werden darf, geht *Zolo*, Die demokratische Fürstenherrschaft, 1997, S. 177 ff., allerdings zu weit, wenn er – wohl unter dem Eindruck des geradezu kometenhaften Aufstieg Silvio Berlusconi vom Medienunternehmer zum Regierungschef – die Legitimation des demokratischen Prinzips insgesamt in Frage stellt.

⁴⁹ Vgl. in diesem Sinne (in Anlehnung an Hans-Peter Schwarz) der damalige Bundespräsident *R. von Weizsäcker* in: *G. Hofmann/Perger*, Richard von Weizsäcker im Gespräch, 1992, S. 164. Exemplarisch für die grassierende Politikerverdrossenheit sind die Beiträge von *von Arnim*, Demokratie ohne Volk, 1993; *ders.*, Staat ohne Diener, 2. Auflage, 1995; *ders.*, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997.

Auch in der Finanzwissenschaft herrscht die Ansicht vor, dass das Verhalten der Politiker in erster Linie vom Interesse am Macherhalt bestimmt wird, vgl. etwa besonders deutlich *Musgrave/Musgrave/Kullmer*, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1, 5. Aufl., 1990 S. 128, die auf der anderen Seite den Bürgern durchaus zugestehen, dass ihre Beteiligung am politischen Willensbildungsprozess nicht nur auf Kosten-Nutzen-Erwägungen beruht (*ibid.*, S. 115 f.).

⁵⁰ Dies gilt jedenfalls für Deutschland und Österreich. In der Schweizer Konsensdemokratie spielen die Parteien zwar eine weitaus weniger dominante Rolle, dennoch sind auch hier „Verkrustungstendenzen“ zu spüren, die nicht zuletzt darauf zurückzuführen sind, dass es keine echte Opposition gibt.

⁵¹ Besonders deutlich herausgearbeitet hat dies *Zolo* (Fn. 48), S. 147 ff., m. w. N.

⁵² Der Vorwurf des Klientelismus und der Ämterpatronage verdeckt nur zu oft, dass es tatsächlich um die Kritik am Politikentwurf der jeweils herrschenden Regierung geht; vgl. dazu *Gusy*, DVBl. 1998, 917 (918).

Meine Diagnose scheint allerdings kaum mit der jüngsten Entwicklung des Verfassungsrechts vereinbar zu sein: Schließlich gehört die Feststellung, dass wir die Welt nur von unseren Kinder geliehen haben, heute schon fast zum politischen Allgemeinut. Wie schon dargelegt wurde, hat zumindest der deutsche Verfassungsgeber die Langzeitverantwortung des Staates durch die Einführung des „Staatszieles Umweltschutz“ auch ausdrücklich anerkannt und die Schweiz wird voraussichtlich in wenigen Wochen folgen.⁵³

Allerdings hat diese noble Geste, die von den Bürgern durchweg begrüßt wurde, zu keiner grundlegenden Veränderung des Horizontes für politische Entscheidungen geführt. Zwar spielt der Umweltschutz heute zweifellos eine größere Rolle im Entscheidungsprozess als noch vor zehn oder gar zwanzig Jahren. Dies lässt sich jedoch in erster Linie darauf zurückführen, dass schon wir selbst die Folgen der schleichenden Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen spüren. Zu beachten ist weiterhin, dass die Wirtschaft mittlerweile das Potential des Umweltschutzes erkannt hat.⁵⁴ Auch die ausdrückliche Verpflichtung der Staatsorgane, die natürlichen Lebensgrundlagen auch im Interesse der künftigen Generationen zu erhalten, hat jedoch nichts daran geändert, dass das „Staatsziel Nachweltschutz“ praktisch nicht durchgesetzt werden kann.

Selbst wenn, etwa im Rahmen eines Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle, geltend gemacht werden sollte, dass der Gesetzgeber die ihm auferlegte Verpflichtung in einem konkreten Fall missachtet hat, so kann dieser wohl immer mit guten Gründen darauf verweisen, dass und warum er anderen, konkurrierenden Staatszielen den Vorrang eingeräumt hat. Diese politische Wertung entzieht sich aber der Überprüfung durch die Verfassungsgerichte, die ein Gesetz daher allenfalls in extremen Ausnahmefällen aufgrund eines Verstoßes gegen eine Staatszielbestimmung für verfassungswidrig erklären werden. Wenn der Umweltschutz schon nach dem Gesetz nur einer von vielen abwägungsrelevanten Faktoren ist,⁵⁵ dann kann es kaum erstaunen, dass er auch bei der Umsetzung des Rechts durch die Verwaltung nicht selten hinter anderen, für wichtiger erachteten Belangen zurückstehen muss. Noch viel mehr gilt dies aber für den Nachweltschutz.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass Staatszielbestimmungen den Staat nicht dazu berechtigen in die verfassungsmäßigen Rechte seiner Bürger einzugreifen. Zwar kommt eine objektiven Verpflichtung des Staates als eine der berühmt-berüchtigten sogenannten verfassungsimmanenten Schranken der Grundrechte in Frage.⁵⁶ Unabhängig davon, dass es sich hierbei ohnehin um einen verfassungsrechtlichen Notanker handelt, der in dogmatisch kaum sinnvoll begründbarer Weise ausgeworfen wurde, um zu verhindern, dass der Grundrechtsschutz völlig ausufert,⁵⁷ ist zu beachten, dass Adressat einer Staatszielbestimmung nur der Staat ist, nicht aber die Gesellschaft als Ganzes oder gar der einzelne

⁵³ Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die zahlreichen internationalen Abkommen, in denen sich die Staaten dem Grundsatz des „sustainable development“, also der nachhaltigen Nutzung von Ressourcen verpflichtet haben; vgl. etwa ausdrücklich Art. 2 Abs. 1 des Protokolls von Kyoto vom 11.12.1997 zum UN-Rahmenabkommen über Klimaveränderungen vom 9.5.1992.

⁵⁴ Vgl. dazu Bölsche (Fn. 36), der aufzeigt, dass vor allem das „Waldsterben“ den Umweltschutz salonfähig gemacht hat. Zum ökonomischen Potential des Umweltschutzes vgl. insbesondere E. U. von Weizsäcker/A. B. Lovins/L. H. Lovins, (Fn. 39).

Festzuhalten ist allerdings, dass der Nachweltschutz nicht den Steuerungskräften des freien Marktes überlassen werden kann: Denn die Belastung der künftigen Generationen stellen stets sogenannte „externe Kosten“ dar, die nicht unmittelbar den Verursachern zugerechnet werden können.

⁵⁵ Besonders deutlich wird dies beispielsweise bei § 1 V Nr. 7 BauGB i.V.m. § 1a BauGB, mit dem das Staatsziel Umweltschutz für das Bauplanungsrecht konkretisiert wurde. Schubert (Fn. 33), S. 262 ff., hat darauf hingewiesen, dass das Staatsziel Umweltschutz nicht so fest im Grundgesetz verankert wurde, wie die anderen Staatsstrukturbestimmungen. Auch daraus lässt sich schließen, dass dieses Ziel im Zweifel zurückstehen muss.

⁵⁶ So aber Kloepfer, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 20a GG, Rn. 16; Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 1999, Art. 20a GG, Rn. 72; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 1998, Art. 20a GG, Rn. 74, m. w. N. Vgl. auch *BVerwG* NJW 1995, 2648 (2649); *BVerwG*, NuR 1997, 440; wobei zu beachten ist, dass der Rückgriff auf das Staatsziel Umweltschutz in diesen Entscheidungen nur deshalb erforderlich war, weil das Gericht zunächst den Schutzbereich der Grundrechte extrem weit ausgelegt hatte.

⁵⁷ Vgl. zu dieser Frage ausführlicher Pieroth/Schlink, Staatsrecht II – Grundrechte, 14. Aufl. 1998, Rn. 318 ff. Tatsächlich ist es durchaus möglich, dieses Problem durch eine exakte Bestimmung des Schutzbereiches der vorbehaltlosen Grundrechte zu lösen; vgl. z. B. zur Religionsfreiheit des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG *Rux*, Der Staat 1996, 523 ff.

Bürger.⁵⁸ Ein Grundrechtseingriff lässt sich daher unter keinen Umständen ausschließlich durch den Verweis auf eine Staatszielbestimmung rechtfertigen.

Anders wäre die Lage allerdings dann, wenn der Umwelt- und der Nachweltschutz ausdrücklich als Schranke der Grundrechte in der Verfassung verankert würde:⁵⁹ So könnte man etwa nicht nur die Sozialbindung, sondern auch die ökologische Verantwortlichkeit des Eigentums in Art. 14 GG festschreiben.⁶⁰ In der Tat bekäme der Staat damit ein effektives Instrument in die Hand, um die Freiheit der künftigen Generationen gegenüber den Ansprüchen der gegenwärtigen Bürger zu schützen. Damit kehren wir aber wiederum zum Ausgangspunkt zurück: Das entscheidende Problem besteht nämlich auch hier darin, dass der Staat kaum gezwungen werden kann, von seinen Eingriffsrechten tatsächlich Gebrauch zu machen. Aufgrund der bereits beschriebenen Defizite des Prozesses der politischen Willensbildung ist vielmehr davon auszugehen, dass das Parlament und die Regierung vor jeder mehr als geringfügigen Belastung der Bürger zurückschrecken werden, weil sie nicht sicher sein können, dass es ihnen gelingt, die Bürger von der Notwendigkeit der Maßnahmen zu überzeugen und weil sie daher befürchten müssen, bei den nächsten Wahlen die Quittung präsentiert zu bekommen.

III. Lösungsmöglichkeiten

Damit stellt sich die Frage, wie der Staat dazu in die Lage versetzt werden kann, die ihm zugewiesenen Aufgaben besser als bisher zu erfüllen. Konkret bedeutet das, dass er diejenigen Maßnahmen ergreifen soll, denen eine hinreichende Mehrheit der Bürger in Kenntnis der verfügbaren Informationen zustimmen würde. Entscheidend ist daher vor allem eine Verbesserung der Kommunikationsstrukturen, die dazu führt, dass die erkennbaren Risiken politischer Entscheidungen von den politischen Akteuren und von den Bürgern wahrgenommen und berücksichtigt werden.

1. Die Notwendigkeit für eine Neudefinition des Staatsvolkes

Das Problem des inter-regionalen oder inter-nationalen Interessenausgleichs lässt sich auf eine vergleichsweise einfache Weise lösen – nämlich durch die Abkehr vom herkömmlichen Verständnis des Staates als Nationalstaat und der damit verbundenen Vorstellung des Staatsvolkes als Summe aller Staatsbürger: Je mehr derjenigen, die von den Auswirkungen einer Entscheidung betroffen werden, sich am Entscheidungsverfahren beteiligen können, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass alle relevanten Interessen angemessen berücksichtigt werden.

Tatsächlich erscheinen die Kategorien von Volk und Nation in der modernen vernetzten Welt mit ihren vielfachen gegenseitigen Abhängigkeiten immer mehr als Anachronismen. Die Geschichte der Europäischen Einigung ist nur das jüngste Beispiele dafür, dass am Ende eines langwierigen Prozesses die Auflösung der bisherigen Staaten als souveräner Handlungseinheiten stehen kann. Zwar stößt die Übertragung von Hoheitsrechten auf überstaatliche Organisationen bei den Bürgern derzeit noch häufig auf Unverständnis oder gar auf Widerstand. Die Bereitschaft, den Interessen der Bürger anderer Staaten größere Bedeutung zuzumessen oder diese gar an politischen Entscheidungen zu beteiligen, wächst aber im selben Maße, wie die Verflechtung der internationalen Beziehungen, die heutzutage mit dem Schlagwort „Globalisierung“ bezeichnet wird: Schließlich beeinflussen nicht nur wir durch unser Verhalten die Lebensbedingungen in anderen Regionen der Erde, sondern wir unterliegen auch selbst vergleichbaren Einwirkungen.⁶¹

⁵⁸ So auch *Kloepfer*, Rn. 18; *Murswiek*, Rn. 56 ff.; *Schulze-Fielitz*, Rn. 54 (alle Fn. 56); die allerdings sämtlich übersehen, dass das Staatsziel dann aber kaum geeignet ist, Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen.

⁵⁹ Die Möglichkeit, die Angehörigen künftiger Generationen in den personalen Schutzbereich der Grundrechte einzubeziehen, scheidet aus, da diese keine subjektiven Rechte haben können, vgl. dazu *H. Hofmann* (Fn. 25), S. 327, der allerdings betont, dass sich aus den Grundrechten eine objektive Schutzpflicht des Staates ableiten lässt.

⁶⁰ Vgl. dazu ausführlich *Bosselmann* (Fn. 29), S. 80 ff., und schon *Leimbacher*, *Die Rechte der Natur*, 1988, S. 261 ff. und 268 ff. Einen anderen Weg ist man im Schweizer Kanton Bern gegangen: Dort tragen die Bürger nach Art. 8 Abs. 2 der seit dem 1.1.1995 geltenden Verfassung „Mitverantwortung dafür, dass das Recht zur Selbstbestimmung auch künftigen Generationen gewahrt bleibt.“

⁶¹ Weder macht die Umweltverschmutzung vor den Staatsgrenzen halt, noch lassen sich ohne eine Verbesserung der Lebensverhältnisse in den ärmeren Regionen der Erde massive Migrationsbewegungen verhindern.

Die Einbindung der bisherigen Nationalstaaten in eine umfassendere Körperschaft kann allerdings nur der Anfang sein. Da die traditionellen Instrumente des Völkerrechtes keinen angemessenen Interessenausgleich sicher stellen, muss vielmehr nach Wegen gesucht werden, ob und wie Demokratie jenseits der Grenzen des Nationalstaates möglich ist.⁶² Völlig zu Recht steht daher die Frage im Mittelpunkt der Diskussion über eine Europäische Verfassung, wie den Bürgern der ihnen gebührende Einfluss auf die Entscheidungen der Organe der EU ermöglicht werden kann.

In eine ganz ähnliche Richtung zielt übrigens auch die Forderung nach einer grundlegenden Reform des Staatsangehörigkeitsrechts: Denn schließlich geht es auch hier in erster Linie darum, den ausländischen Mitbürgern, die sich dauerhaft im Inland niedergelassen haben, den ihnen gebührenden politischen Einfluss zu verschaffen.

2. Zur Vertretung der künftigen Generationen im demokratischen Prozess

Das Problem des inter-temporalen Interessenausgleichs kann jedoch nicht auf diese Weise gelöst werden:⁶³ Denn es ist objektiv unmöglich, die Angehörigen künftiger Generationen in den Prozess der Entscheidungsfindung einzubeziehen.⁶⁴

Die bisherigen Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, dass das Problem weniger darin besteht, ob der Staat und seine Organe überhaupt dazu verpflichtet werden sollten, bei ihren Entscheidungen auch die Interessen derjenigen zu berücksichtigen, die keinen Einfluss auf den Entscheidungsprozess haben, sondern darin, wie und vor allem von wem⁶⁵ diese Verpflichtung im Rahmen konkreter Entscheidungen durchgesetzt werden kann.

a) „Mehr Demokratie“ als Ausweg?

Wenn die Entscheidungsperspektive der parlamentarischen Demokratie durch den Rhythmus der Wahltermine bestimmt wird, liegt es nahe, die Lösung des Problems bei der Einführung oder Erweiterung direktdemokratischer Verfahren zu suchen: Sollten die Bürger den Eindruck gewinnen, dass die Staatsorgane die dem Staat auferlegten Verpflichtungen nicht hinreichend erfüllen, dann könnten sie auf dem Wege eines Volksentscheids eine Korrektur des politischen Kurses erzwingen.⁶⁶

Zwar ist ungeachtet der praktischen Notwendigkeit für eine weitgehende politische Arbeitsteilung aufgrund des Axioms der Selbstbestimmungsfähigkeit grundsätzlich davon auszugehen, dass die Bürger im Einzelfall auch über komplexe Angelegenheiten sachgerecht entscheiden können.⁶⁷ Für sich genommen

⁶² Schon 1966 hat *Badura*, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, VVDStRL 23, 34 (38 f.), festgestellt, dass die Ideen der Demokratie und des Rechtsstaates angesichts der Internationalisierung der Wirtschafts- und Militärverwaltung das nationalstaatliche Gehäuse sprengen müssten; vgl. dazu auch *Bryde*, *Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie*, StWStP 1994, 305 (314 ff.).

⁶³ Anders aber *H. Hofmann* (Fn. 25), S. 329 bzw. 332 ff., der zum „Volk“ nicht nur die tatsächlichen Staatsangehörigen zählen will.

⁶⁴ Allerdings zielen die Vorschläge zur Absenkung des Mindestalters für die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen oder zur Einführung eines „Familienwahlrechtes“, bei dem die Eltern stellvertretend für ihrer Kinder entscheiden, darauf ab, den Interessen der künftigen Generationen größeres Gewicht im Prozess der politischen Willensbildung zu verschaffen; vgl. dazu etwa *Knödler*, ZParl 1996, 553 ff.; *von Münch*, NJW 1995, 3165 f.; *Peschel-Gutzeit*, NJW 1997, 2861; *Roellecke*, NJW 1996, 2773.

⁶⁵ So auch schon *Saladin/Zenger*, *Rechte künftiger Generationen*, 1988, S. 107.

⁶⁶ Sei es, dass sie eine Entscheidung über einen Einzelfall oder ein bestimmtes Gesetz treffen, oder dass sie einer noch weitergehenden Verpflichtung des Staates und seiner Organe zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zustimmen.

⁶⁷ Vgl. dazu den Beitrag von *Waldhoff* in diesem Band, der allerdings letztendlich Angst vor der eigenen Courage hat, wenn er den Ausschluss von Finanzfragen vom Anwendungsbereich der direktdemokratischen Verfahren für die Bundesrepublik damit rechtfertigt, dass diese Verfahren hier eine Ausnahme darstellen – dabei ist diese Ausnahmestellung ihrerseits nicht zuletzt auf die weitreichenden Ausschlussklauseln zurückzuführen. Überdies führt der weitgehende Ausschluss von finanzwirksamen Initiativen offensichtlich dazu, dass dem „ökonomischen Nachweltschutz“ oder auch nur dem Interesse der Bürger an einer Beschränkung der Staatsverschuldung auf diesem Wege nicht zur Geltung verholfen werden kann.

führt eine plebiszitären Öffnung des Willensbildungsprozesses allerdings zu keiner Verbesserung: Selbst wenn man nämlich davon ausgeht dass die Bürger grundsätzlich dazu bereit sind, eine Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit hinzunehmen, so bedeutet das nicht ohne weiteres, dass sie solche Beschränkungen selbst oder gar aus eigener Initiative, also gegen die offizielle Regierungspolitik, im Wege einer Volksabstimmung durchsetzen würden.

Es ist nicht erkennbar, warum die Bereitschaft der Bürger, zugunsten künftiger Generationen auf eigene Vorteile zu verzichten, allein deshalb größer werden sollte, weil sie die Entscheidung selbst treffen können. Vielmehr wirken sich auch im Rahmen direktdemokratischer Verfahren dieselben Verzerrungen aus, die dazu führen, dass den Interessen der künftigen Generationen im regulären parlamentarischen Prozess tendenziell ein zu geringes Gewicht zukommt. Die Einführung oder Erweiterung der Möglichkeiten für eine unmittelbare Einflussnahme der Bürger würde daher nur dann zu einem effektiveren Interessenausgleich beitragen, wenn die Bürger weitaus besser als bisher über die entscheidungserheblichen tatsächlichen Umstände, über Wirkungszusammenhänge und auch und vor allem über die berücksichtigungswürdigen Interessen und deren Bedeutung informiert wären und wenn infolgedessen eine hinreichende Mehrheit der Bürger ihre subjektiven Vorstellungen über den konkreten Inhalt des Gemeinwohls entsprechend angepasst hätte.

Nur in seltenen Ausnahmefällen werden die Menschen aus eigener Kraft dazu in der Lage sein, sich darüber klar zu werden, dass sie durch ihr Bedürfnis nach freier Entfaltung ihrer Persönlichkeit die Grundlagen der Freiheit künftiger Generationen gefährden.⁶⁸ Auch wenn die Forderung Immanuel Kants noch so berechtigt sein mag, dass der Mensch sich selbst aufklären möge, indem er sich aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit heraus begibt,⁶⁹ so ist sie doch kaum mit der Realität vereinbar: Bisher ist es nur dem Baron Münchhausen gelungen, sich an den eigenen Haaren aus dem Sumpf zu ziehen. In aller Regel wird daher auch hier das Bedürfnis nach einer möglichst weitgehenden politischen Arbeitsteilung überwiegen.

b) Die Privatisierung des Nachweltschutzes

Damit stellt sich wiederum die Frage, wem die Aufgabe übertragen werden soll, die Belange der künftigen Generationen in den Entscheidungsprozess einzubringen.

Manche setzen ihre Hoffnungen insofern in die Lobbytätigkeit von Umweltschutzorganisationen.⁷⁰ Letztendlich erscheint eine „Privatisierung des Nachweltschutzes“ jedoch jedenfalls in Bezug auf den Nachweltschutz als untauglicher oder allenfalls geringen Erfolg versprechender Versuch: Zwar leisten Umweltverbände heute einen erheblichen Beitrag zur Aufklärung der Bürger und es wäre durchaus möglich, durch die Einführung der Verbandsklage das überkommene Modell des am Schutz subjektiver Rechte ausgerichteten Rechtsschutzsystems aufzulockern.⁷¹

Zum einen steht aber auch hier der Umweltschutz im engeren Sinne – und das Interesse an der Erhaltung der ökonomischen Freiheit⁷² – im Mittelpunkt. Zum anderen und vor allem bleibt die formale Beteiligung

⁶⁸ Dagegen sprechen auch nicht die Erfahrungen mit den Schweizer Abstimmungen über die sogenannte „Rothenurm-Initiative - zum Schutz der Moore“ vom 6.12.1987 und über den „Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr“ vom 20.2.1994. Zwar haben die Bürger damit der offiziellen Regierungspolitik eine Absage erteilt. Allerdings waren die Gefahren bereits hinreichend konkretisiert: Im Mittelpunkt stand also der Umweltschutz im engeren Sinne.

⁶⁹ *Kant*, Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?, Gesammelte Schriften, Akademieausgabe, Band VIII, Berlin 1912, S. 33 (35). Wobei festzuhalten ist, dass *Kant* selbst durchaus erkannt hat, dass es für den einzelnen eine große Anstrengung bedeutet, sich selbst aus der angenehmen Lage der Unmündigkeit heraus zu begeben (*ibid.*, S. 36 ff.).

⁷⁰ Vgl. z. B. *Kloepfer*, Langzeitverantwortung im Umweltstaat, in: *ders.* (Hrsg.), Langzeitverantwortung im Umweltstaat, 1993, S. 22 (39 f.).

⁷¹ In diesem Sinne etwa *Saladin/Zenger* (Fn. 65), S. 110 ff. Vgl. auch *Leimbacher* (Fn. 60), S. 399 ff. und 415 ff. und den Beitrag von *Wegener* in diesem Band.

⁷² Wobei zu beachten ist, dass der deutliche Widerstand vieler Interessenverbände gegen eine noch weiter ausufernde Staatsverschuldung wohl nicht zuletzt daher rührt, dass schon die heutigen Steuerzahler Zinsen und Tilgung finanzieren müssen.

von Verbänden auf die Ebene der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben beschränkt – außer man würde ihnen auch das Recht zugestehen, sogar den Gesetzgeber selbst zur Verantwortung zu ziehen.⁷³

c) Die Einrichtung eines unabhängigen Ökologischen Rates

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass vor allem die „Risikomündigkeit“⁷⁴ der Bürger gestärkt werden muss: Welches Gewicht dem Nachweltschutz im politischen Prozess zukommt, hängt vor allem davon ab, dass die Bürger dazu in die Lage versetzt werden, (echte) Umweltrisiken zu erkennen und zu bewerten. Nur unter dieser Voraussetzung werden sie von sich aus bereit sein, Einschränkungen ihrer persönlichen Freiheit zu akzeptieren oder sich von den Organen des Staates davon überzeugen zu lassen, warum solche Einschränkungen erforderlich sind. Umgekehrt ist nur dann anzunehmen, dass die Organe des Staates ihrer Pflicht zur Aufklärung nachkommen, anstatt den bequemeren Weg zu gehen und auf jeden Versuch zu verzichten, unpopuläre Maßnahmen durchzusetzen.

Um dem Nachweltschutz das ihm gebührende Gewicht zu verschaffen, könnte ein „Ökologischer Rat“ eingerichtet werden,⁷⁵ der als Organ des Staates in vollständiger personeller und sachlicher Unabhängigkeit aufgrund der fachlichen Kompetenz seiner Mitglieder die Belange des Nachweltschutzes wahrzunehmen hätte.⁷⁶

aa) Zur Funktion des Ökologischen Rates im Prozess der politischen Willensbildung

Der politische Einfluss eines solchen Rates hängt in erster Linie von seiner Stellung im Prozess der politischen Willensbildung ab. Festzuhalten ist zunächst, dass die Errichtung einer „Öko-Diktatur“ kein Ausweg aus dem hier beschriebenen Dilemma sein kann. Zwar hat schon Hans Jonas die Vermutung geäußert, dass nur eine autoritäre Regierung dazu in der Lage sein werde, die natürlichen Lebensgrundlagen gegen das Selbstentfaltungstreiben des modernen Menschen zu verteidigen.⁷⁷ Dies setze jedoch eine „wohlmeinende, wohlinformierte und von der richtigen Einsicht beseelte Tyrannis“⁷⁸ voraus – was letztendlich ein Widerspruch in sich ist. Einem Ökologischen Rat darf daher nicht das Recht eingeräumt werden, selbst verbindliche Entscheidungen zu treffen.⁷⁹ Andernfalls wäre nämlich zu erwarten, dass dem Nachweltschutz tendenziell ein zu großes Gewicht zukäme, so dass die Freiheit der gegenwärtigen Bürger dem Schutz der Natur um ihrer selbst Willen untergeordnet würde.

⁷³ Dagegen spricht aber schon, dass völlig unklar ist, wie sichergestellt werden könnte, dass eine private Vereinigung genau den Zielen verpflichtet ist, die von der Verfassung geschützt werden.

⁷⁴ Dies ist auch nach Ansicht des *Wissenschaftlichen Beirates Globale Umweltveränderungen* (Fn. 22), S. 337 f., die wichtigste Voraussetzung für einen effektiven Nachweltschutz.

⁷⁵ Die Beschränkung auf einen „Ökologischen Rat“ erscheint deshalb angemessen, weil der Verbrauch nicht regenerierbarer Ressourcen selbstverständlich auch ökonomische Bedeutung hat. Die finanz- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen im engeren Sinne wirken sich hingegen in der Regel kurzfristig aus, so dass es insofern keines spezifischen „Nachweltschutzes“ bedarf.

⁷⁶ Der unabhängige Umweltsenat nach Art. 11 Abs. 7 der österreichischen Bundesverfassung ist mit einem solchen Gremium nicht vergleichbar: Hierbei handelt es sich formal um die letzte Instanz beim Vollzug der Bestimmungen über Umweltverträglichkeitsprüfung innerhalb der Exekutive.

⁷⁷ Jonas (Fn. 25), S. 262. Auch Kloepfer erkennt an, dass Entscheidungen über die Belange künftiger Generationen an konstruktive Grenzen des demokratischen Systems rührten. Es liege daher zumindest nahe, der „Demokratie insofern die ‚Kompetenz‘, oder doch jedenfalls die Legitimation zumindest für solche Entscheidungen [abzusprechen], deren Wirkungen ausschließlich in der Zukunft eintreten und diese existentiell und irreversibel verändern“; Kloepfer (Fn. 42), S. 22; vgl. auch ders. (Fn. 57), Rn. 59.

⁷⁸ Jonas, *ibid.*

⁷⁹ Wehner hat allerdings eine Art „mehrspuriger Demokratie“ vorgeschlagen, in der eine Vielzahl von direkt gewählten Räten neben oder an die Stelle des allzuständigen Parlaments treten soll. Diese Räte wären jeweils für einen bestimmten Politikbereich zuständig, z. B. für die Umwelt, die Staatsfinanzen etc.; vgl. Wehner, (Fn. 47), S. 89 ff.; zustimmend H. H. Klein, *Direktwahl der Ministerpräsidenten?*, in: Staatsphilosophie und Rechtspolitik – Festschrift für Martin Kriele, 1997, S. 573 (582). Zum einen ändert auch dieses System jedoch nichts an der kurzfristigen Perspektive der Politik, denn die Mitglieder der Räte wären wiederum darauf angewiesen, sich die Zustimmung der Wahlberechtigten zu erhalten. Zum anderen und vor allem sind die Zuständigkeiten der Räte nicht trennscharf voneinander abgrenzbar. Und damit stellt sich die Frage, wie die zu erwartenden Konflikte zwischen einzelnen Räten gelöst werden sollen: Dass im Falle eines Konfliktes zwischen dem „Umweltrat“ und dem „Wirtschaftsrat“ dem Nachweltschutz das höhere Gewicht zukommen würde, kann durchaus bezweifelt werden.

Auf der anderen Seite reicht es aber auch nicht aus, einem Ökologischen Rat nur eine beratende Funktion zuzugestehen. Schließlich gibt es bereits heute zahlreiche (unabhängige) Sachverständigengremien, die das Parlament und die Regierung in Umweltfragen beraten. Dennoch ist der „Rat von Sachverständigen für Umweltfragen“ außerhalb von Fachkreisen praktisch unbekannt geblieben, obwohl er bereits Ende 1971 ins Leben gerufen wurde⁸⁰ und seither alle zwei Jahre seine Umweltgutachten vorgelegt hat, in denen regelmäßig vor ökologischen Risiken gewarnt wurde und wird. Nicht anders erging es dem „Wissenschaftlichen Beirat Globale Umweltveränderungen“, der 1992 durch die Bundesregierung eingerichtet wurde.⁸¹ Der Grund, warum diese und andere Sachverständigengremien bislang nur einen sehr geringen Einfluss auf die Politik hatten, ist wohl nicht zuletzt darin zu suchen, dass ihre Expertise allenfalls im Vorfeld der Entscheidungsfindung berücksichtigt wurde. Eine breite öffentliche Diskussion hat hingegen nicht stattgefunden.

Um diese Diskussion über den Stellenwert des Nachweltschutzes und über die intergenerativen Beschränkungen der individuellen Freiheit zu institutionalisieren, müsste dem Ökologischen Rat daher zumindest das Recht zugestanden werden, Gesetzentwürfe und andere Beschlussvorlagen einzubringen. Zu einem ernstzunehmenden Faktor im Prozess der politischen Willensbildung würde der Rat allerdings wohl erst dann, wenn ihm auch das Recht eingeräumt würde, Entscheidungen der anderen Staatsorgane zu blockieren, sofern seine Mitglieder aufgrund ihrer Sachkunde zur Überzeugung kommen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen der künftigen Generationen infolge dieser Entscheidungen vernichtet würden oder zumindest massiv bedroht wären.⁸²

Ein solches (suspensives) Vetorecht muss nicht auf die Sphäre der Gesetzgebung beschränkt bleiben. Vielmehr erscheint es angesichts der dominierenden Stellung der Regierung im Prozess der politischen Willensbildung angemessen, auch deren Entscheidungen der Kontrolle durch den Ökologischen Rat zu unterwerfen. Dies gilt auch und insbesondere für das Verhalten der Bundesregierung auf der Ebene der Europäischen Union und innerhalb internationaler Organisationen.

Schon die Möglichkeit, dass der Ökologische Rat sein Veto einlegen könnte, würde dazu führen, dass sich die anderen Staatsorgane mit seinen Argumenten auseinandersetzen: Der entscheidende Unterschied zum Status Quo bestünde darin, dass das Parlament und die Regierung gegebenenfalls gezwungen wären, sich entweder öffentlich dafür zu rechtfertigen, warum sie bereit sind, ökologische Risiken einzugehen oder aber darzulegen, dass diese Risiken doch nicht so gross sind, wie vom Ökologischen Rat angenommen.⁸³

Dies würde sich aber nicht nur auf die Beratungen der obersten Staatsorgane auswirken. Vielmehr ist zu erwarten, dass die Diskussion um den Stellenwert des Nachweltschutzes in die Gesellschaft getragen würde. Schließlich würde die Autorität eines Ökologischen Rates in erster Linie darauf beruhen, dass es ihm gelingt, den Bürgern die Gründe für seine Entscheidungen zu vermitteln. Ihm käme also nicht nur

⁸⁰ Durch den Errichtungserlass des Bundesministers des Inneren vom 28. Dezember 1971 (GMBL 1972, S. 27) im Rahmen des Umweltprogramms der Bundesregierung vom Oktober 1971.

⁸¹ Dennoch setzt etwa *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, S. 341, seine Hoffnungen allein auf diese beratenden Gremien – allerdings ohne zu erläutern, wie er deren Einfluss in Zukunft stärken will.

⁸² Dies entspräche in etwa den Befugnissen des „Ökologischen Rates“, der im Zusammenhang mit der Verfassungsdiskussion nach der Herstellung der deutschen Einheit vom „Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder“ vorgeschlagen worden war (vgl. Art. 53b des Entwurfes, abgedruckt in: *Guggenberger et al.* (Hrsg.), Eine Verfassung für Deutschland, 1991); vgl. dazu *Tine Stein*, Warum wir einen ökologischen Rat brauchen, in: *Guggenberger/A. Meier* (Hrsg.), Der Souverän auf der Nebenbühne, 1994, S. 255 (258); strikt ablehnend hingegen *Steinberg* (Fn. 81), S. 339 ff.

Der Kuratoriumsentwurf war Grundlage für Anträge der Fraktion des Bündnis 90/Die Grünen in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat (GVK-Drs. Nr. 48). Nachdem der Abgeordnete *Ullmann*, auf den der Vorschlag letztendlich zurückzuführen ist, aus der Kommission ausgeschieden war, fand sich jedoch niemand, der sich den Antrag zu eigen machen wollte. Es kam daher zu keiner Abstimmung, vgl. BT-Drs. 12/6000, S. 96. Die Vorschläge des Kuratoriums fanden auch Eingang in die Verfassungsdiskussion in den neuen Bundesländern, vgl. etwa den (Minderheits-)Antrag für einen „ökologischen Senat“ (Abschnitt X) im Entwurf für eine Verfassung des Landes Brandenburg vom 31.5.1991, BbgGVBl. S. 96 (113).

⁸³ Schließlich ist auch dieses Gremium nicht unfehlbar. Vielmehr besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür, dass es den Interessen der künftigen Generationen ein zu großes Gewicht einräumen wird, so dass die Vorschläge des Rates selbst dann nicht mehrheitsfähig wären, wenn die Bürger aufgrund derselben Informationen entscheiden müssten, die auch dem Rat zur Verfügung stehen.

eine Kontrollfunktion zu, sondern er wäre auch und vor allem ein ständiger Mahner, der die Bürger darüber aufklärt, dass und warum eine Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit erforderlich ist – und der sie auf der anderen Seite über bloße Scheingefahren informiert.⁸⁴

Auf diese Weise würde die Grundlage für einen allmählichen Wandel des politischen Selbstverständnisses der Bürger geschaffen, die immer deutlicher erkennen würden, dass ein pauschales Bekenntnis zum Nachweltschutz nicht ausreicht – oder die sich offen dazu bekennen müssten, dass es sich hierbei doch nur um ein Lippenbekenntnis handelt.⁸⁵ Da sich der Nachweltschutz nicht trennscharf vom Umweltschutz im engeren Sinne unterscheiden lässt, käme dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen insgesamt ein höherer Stellenwert im Prozess der politischen Willensbildung zu.

bb) Zur Einbindung eines Ökologischen Rates in das Staatsorganisationsrecht

Ein Ökologischer Rat ließe sich relativ problemlos in das bisherige System des Staatsorganisationsrechts einbinden: Damit das Verfahren der Gesetzgebung nicht unnötig in die Länge gezogen wird, erscheint es sinnvoll, wenn Gesetzesvorlagen gleichzeitig von diesem Gremium und vom Bundesrat⁸⁶ bzw. von der Bundesregierung⁸⁷ beraten werden. Nach der Annahme eines Gesetzentwurfes durch den Bundestag könnte das weitere Verfahren entsprechend den Vorgaben des Art. 77 GG ausgestaltet werden. Will der Ökologische Rat von seinem Vetorecht Gebrauch machen, so müsste er begründen, dass und warum die betreffende Vorlage im Falle ihrer Annahme die natürlichen Lebensgrundlagen der künftigen Generationen zumindest massiv gefährden würde.⁸⁸

Auf ganz ähnliche Weise ließe sich der Ökologische Rat auch in das Verfahren in Bezug auf die Angelegenheiten der Europäischen Union nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG integrieren: Hier wäre er neben dem Bundestag zu beteiligen. Anders als dieser sollte der Ökologische Rat allerdings auch insofern nicht nur auf eine lediglich beratende Funktion beschränkt werden, sondern wiederum ein echtes Vetorecht erhalten, da er ansonsten die Schaffung vollendeter Tatsachen nicht verhindern könnte.⁸⁹

cc) Zur demokratischen Legitimation der Entscheidungen des Ökologischen Rates

Unabhängig davon, dass es durchaus sinnvoll und möglich erscheinen mag, einen unabhängigen Ökologischen Rat mit der Aufgabe zu betrauen, dem Staatsziel des Art. 20a GG im Prozess der politischen Willensbildung Geltung zu verschaffen, stellt sich die Frage, ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre, eine solche Institution einzuführen.

Berücksichtigt man, dass das Bundesverfassungsgericht vor allem darauf abstellt, ob ein Amtsträger als Person hinreichend demokratisch legitimiert ist, stellt sich insofern zunächst die Frage, wie die Mitglieder des Ökologischen Rates bestellt werden sollten, damit dieses Gremium die ihm zugewiesenen Aufgaben bestmöglich erfüllen kann. Um ihre persönliche Unabhängigkeit der zu gewährleisten, ist die Amtsperiode der Mitglieder des Ökologischen Rates sehr großzügig zu bemessen: An sich entspräche es der Dimension der Probleme, wenn die Mitglieder auf Lebenszeit ernannt würden.⁹⁰ Außerdem muss der Rat über die fachliche Kompetenz verfügen, die für die Beurteilung der langfristigen Folgen politischer Entscheidungen erforderlich ist. Ob eine Kandidatin oder ein Kandidat hinreichend qualifiziert ist, können die Mitglieder

⁸⁴ Hier zeigt sich erneut, dass der Rat in erster Linie ein Kommunikationsinstrument ist. Seine Einbindung in das Entscheidungsverfahren dient letztendlich nur dazu, ihm die gebührende Aufmerksamkeit zu verschaffen.

⁸⁵ Da der Nachweltschutz nach der hier vertretenen Auffassung nur deswegen Aufgabe des Staates ist, weil die Bürger dies so wollen, wäre es dann aber geboten, den Staat von dieser Aufgabe zu entbinden. Dies ist die notwendige Konsequenz daraus, dass der Staat als Instrument zur Sicherung der Freiheit seiner Bürger definiert wurde.

⁸⁶ Bei Vorlagen der Bundesregierung und Gesetzesbeschlüssen des Bundestages.

⁸⁷ Bei Vorlagen des Bundesrates.

⁸⁸ Die Entscheidung, ob die Voraussetzungen für die Ausübung des Vetorechtes tatsächlich vorliegen, könnte dem Bundesverfassungsgericht übertragen werden.

⁸⁹ Wobei zu beachten ist, dass innerhalb der EU immer mehr Entscheidungen nicht einstimmig verabschiedet werden müssen. Die Weigerung der Bundesrepublik, einem Rechtsakt zuzustimmen, muss daher nicht notwendigerweise zur Blockade der Gemeinschaftspolitik führen.

⁹⁰ Vgl. in diesem Sinne *Kloepfer* (Fn. 70), S. 40. Das Beispiel des US-amerikanischen Supreme Courts zeigt, dass dies trotz der gestiegenen Lebenserwartung praktikabel ist.

des Gremiums wahrscheinlich besser beurteilen als das Parlament, die Regierung oder ein anderes Staatsorgan.⁹¹ Daher erscheint es sinnvoll, den Ökologischen Rat durch eine Art Kooptationsverfahren zu besetzen, bei dem neue Mitglieder nur auf Vorschlag oder mit Zustimmung der bisherigen Räte berufen werden können.⁹²

Unter diesen Voraussetzung lassen sich die konkreten Entscheidungen des Ökologischen Rates jedoch auch nicht höchst mittelbar auf eine Willensäußerung der Bürger zurückführen.⁹³ Vielmehr beruht seine Funktionsfähigkeit geradezu auf der möglichst weitgehenden Unabhängigkeit seiner Mitglieder.⁹⁴ Jeder Versuch, das Legitimationsniveau durch eine Beschränkung der Amtsperiode oder einen größeren Einfluss des Parlaments oder der Regierung auf die Besetzung des Rates zu erhöhen, gefährdet diese Unabhängigkeit.

Zu beachten ist dabei, dass die Entscheidungen des Ökologischen Rates nicht schon dadurch hinreichend demokratisch legitimiert sind, dass sich der Gesetzgeber oder die Regierung unter bestimmten Voraussetzungen über sein Veto hinwegsetzen könnten; denn dies ändert nichts daran, dass dieser Rat maßgeblichen Einfluss auf das Entscheidungsverfahren hätte.

Mit der Einführung eines Ökologischen Rates würde somit der demokratische Legitimationszusammenhang unterbrochen und ein aristokratisches, oder genauer gesagt ein technokratisches Element in die Verfassungsordnung eingeführt. Dies lässt sich aber kaum mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur Reichweite des demokratischen Prinzips vereinbaren, die ich zu Beginn meiner Ausführungen dargestellt habe.⁹⁵ Denn wenn sich danach jedes staatliche Handeln mit Entscheidungscharakter zumindest mittelbar auf das Volk zurückführen lassen muss, dann darf auch der verfassungsändernde Gesetzgeber⁹⁶ das demokratische Prinzip nicht durchbrechen, indem er bestimmte Entscheidungen auf ein Gremium überträgt, das weder unmittelbar durch die Bürger besetzt wird, noch der Kontrolle durch ein demokratisch legitimes Staatsorgan unterliegt.⁹⁷

dd) Zur Zulässigkeit einer Durchbrechung des demokratischen Prinzips

Tatsächlich entfaltet das demokratische Prinzip jedoch keineswegs die absolute Geltungskraft, die der „Legitimationskettenfetischismus“⁹⁸ des Bundesverfassungsgerichtes vermuten lässt. Vielmehr wird dieses

⁹¹ Zu beachten ist dabei, dass es keine Möglichkeit gibt, die Qualifikationsmerkmale abstrakt zu bestimmen. Während es z. B. bei Verfassungsrichtern möglich ist, auf die Befähigung zum Richteramt abzustellen, kommen für die Mitgliedschaft in einem Ökologischen Rat Hochschullehrer ebenso in Frage wie (frühere) Mitarbeiter von Unternehmen oder Verbänden, Naturwissenschaftler und Ingenieure ebenso wie Philosophen, Theologen oder Juristen etc.

⁹² Diese Verfahrensweise ist offensichtlich mit der Berufung von Hochschullehrern vergleichbar. Die ersten Mitglieder des Rates müssten allerdings zwangsläufig vom Volk, vom Parlament oder von einem anderen Staatsorgan gewählt werden.

Das *Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder* (Fn. 82) hatte hingegen vorgeschlagen, den Rat je zur Hälfte durch den Bundestag und die Landesparlamente besetzen zu lassen und die Amtsperiode auf 6 Jahre zu befristen.

⁹³ Insbesondere wäre ein solches Gremium nicht schon dadurch hinreichend legitimiert, dass es in einem demokratischen Verfahren eingesetzt wird: Denn das demokratische Prinzip würde seinen Sinn verlieren, wenn die Legitimationskette zwischen dem Volk und den Staatsorganen durchbrochen werden dürfte.

⁹⁴ Die Erfahrungen mit vergleichbaren Einrichtungen, wie z. B. den Datenschutzbeauftragten, den Rechnungshöfen oder auch den Verfassungsgerichten, geben Anlass zu der Vermutung, dass sich die Mitglieder eines Ökologischen Rates den Auftrag zur Unabhängigkeit auch zu Herzen nehmen würden.

⁹⁵ Deziert gegen einen Ökologischen Rat daher *Steinberg* (Fn. 81), S. 359 ff., der darauf hofft, dass die bisherigen Mittel der Politik ausreichen. Gegen einen Ökologischen Rat mit echten Entscheidungskompetenzen auch *Kloepffer* (Fn. 42), S. 21; vgl. auch schon *ders.*, Auf dem Weg zum Umweltstaat, in: *ders.* (Hrsg.), *Umweltstaat*, 1989, S. 39 (68), m.w.N. Auch *Gethmann* (Fn. 31), S. 17, erachtet es für „ethisch unstatthaft“, die Grundlage der parlamentarischen Demokratie im vermeintlichen Interesse ferner Generationen aufzuheben.

⁹⁶ Schließlich kann ein Ökologischer Rat durch eine Verfassungsänderung eingerichtet werden.

⁹⁷ Bestenfalls kann die bloße Existenz des Organes als hinreichend demokratisch legitimiert angesehen werden, nicht jedoch seine konkreten Entscheidungen.

⁹⁸ *Bryde* (Fn. 62), S. 324.

Prinzip durch die anderen Staatsstrukturprinzipien beschränkt.⁹⁹ Wenn es zur Erfüllung der dem Staat zugewiesenen Aufgaben unabdingbar ist, kann das Legitimationsniveau daher gegebenenfalls so weit abgesenkt werden, dass der Volkswille allenfalls in einer homöopathischen Dosierung im Entscheidungsprozess wirksam wird.¹⁰⁰

Schon heute sind einige Bereiche der Staatstätigkeit de jure auch dem höchst mittelbaren Einfluss des Volkes entzogen. An hervorragender Stelle zu nennen ist insofern der Bundesrat, der bekanntermassen nicht durch das Bundesvolk legitimiert ist, sondern allenfalls durch die Teilstämme der einzelnen Bundesländer.¹⁰¹ Vor allem aber wird die demokratische Legitimationskette zwischen dem Landesvolk und der Landesregierung vollständig unterbrochen. Denn das Parlament ist nicht berechtigt, der Regierung in Bezug auf deren Verhalten im Bundesrat verbindliche Weisungen zu erteilen.¹⁰² Gerechtfertigt ist diese Einschränkung des demokratischen Prinzips zum einen dadurch, dass dem gleichwertigen Bundesstaatsprinzip durch die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes Geltung verschafft wird. Zum anderen soll durch die Zuweisung an die Landesregierungen der Sachverstand der Landes-Exekutive genutzt – und damit die Richtigkeitsgewähr der Entscheidungen erhöht werden.

Auch das Bundesverfassungsgericht selbst verfügt letztendlich über keine hinreichende demokratische Legitimation: Zwar werden seine Richter von Bundesrat und Bundestag gewählt. Sobald sie in ihr Amt eingeführt wurden, sind sie jedoch bis zum Ablauf ihrer Amtszeit nur noch an das Verfassungsrecht gebunden, über dessen Auslegung sie selbst zu entscheiden haben. Ihre Stellung entspricht damit letztendlich derjenigen der Mitglieder des hier vorgeschlagenen Ökologischen Rates.¹⁰³

Für die Staatspraxis von größter Bedeutung ist schließlich die Unabhängigkeit der Bundesbank, die sich auch nach der jüngsten Änderung des Art. 88 GG kaum aus der Verfassung selbst ableiten lässt,¹⁰⁴ sondern die auf einer verfassungs- und wirtschaftspolitisch absolut überzeugenden Entscheidung des einfachen Gesetzgebers beruht.¹⁰⁵ Gerade an diesem Beispiel lässt sich illustrieren, dass es sinnvoll ist, den Nachweltschutz aus dem demokratischen Entscheidungsprozess herauszunehmen: Indem sich das Parlament und die Regierung der Möglichkeit begeben haben, die Geldpolitik selbst zu bestimmen, haben sie nämlich eine entscheidende Voraussetzung für einen effektiven ökonomischen Nachweltschutz geschaffen.

Und genau das erkennt letztendlich auch das Bundesverfassungsgericht an, das im Zusammenhang mit seiner Entscheidung über den Vertrag von Maastricht ausdrücklich festgestellt hat, dass die Errichtung einer unabhängigen Europäischen Zentralbank eine vertretbare „Modifikation“ des demokratischen

⁹⁹ Zu beachten ist insofern auch, dass der demokratischen Mehrheitsregel „rechtsstaatliche und bundesstaatliche Grenzen“ gesetzt sind; so *BVerfGE* 44, 125 (141), vgl. auch *Herzog* (Fn. 38), Rn. II.16. Aus dem Grundsatz der Gleichheit des Stimmrechts ergibt sich nämlich, dass die Zustimmung durch eine absolute Mehrheit der Stimmberechtigten hinreichend und notwendig ist, vgl. dazu die überzeugende Darstellung von *Heun*, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*, 1983, S. 101 f., sowie zusammenfassend *Böckenförde* (Fn. 14), Rn. 52 m. w. N.; *Sartori*, *Demokratietheorie*, 1992, S. 144 ff. Anders hingegen z. B. *Sachs* in: *ders.* (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 2. Aufl. 1999, Art. 20 GG, Rn. 17, der davon ausgeht, dass idealerweise Einstimmigkeit erreicht werden soll.

¹⁰⁰ Im Thesenpapier zum Vortrag am 18.3.1999 war insofern missverständlich die Rede davon, dass eine Einschränkung des demokratischen Prinzips bereits dann zulässig sei, sofern der Staat grundsätzlich dazu in der Lage bleibe, seine wichtigste Aufgabe zu erfüllen, nämlich die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen und zu erhalten, dass die Bürger ihr Recht auf Selbstbestimmung wahrnehmen können.

¹⁰¹ Über dieses Problem geht die Staatsrechtslehre häufig mit leichter Hand hinweg, vgl. *Herzog*, *HdBStR*, Band II, 1987, § 44, Rn. 25.

¹⁰² Zusammenfassend dazu *Robbers*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 2. Aufl. 1999, Art. 51 GG, Rn. 11, m. w. N.

¹⁰³ Damit stellt sich die Frage, warum nicht das BVerfG damit betraut werden kann, auf die Verwirklichung des Art. 20a GG zu achten. M.E. wäre das Gericht damit jedoch schlicht überfordert, da es nicht über den erforderlichen Sachverstand verfügt.

¹⁰⁴ Vgl. dazu *Herdegen* in *Maunz/Dürig* (Hrsg.), *Grundgesetz*, Art. 88 GG, Rn. 53 ff.

¹⁰⁵ Dazu ausführlich *Brosius-Gersdorff*, *Deutsche Bundesbank und Demokratieprinzip*, 1997, die ausführlich darlegt, warum die Entscheidungen der Bundesbank nicht demokratisch legitimiert sind (S. 127 ff.) und dann ausführt, warum dies aufgrund des Zieles der Geldwertstabilität gerechtfertigt ist (S. 204 ff. bzw. S. 228 ff.); auch *Jestaedt*, *Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung*, 1993, S. 427 ff., hält eine „Einschränkung“ des demokratischen Prinzips für gerechtfertigt.

Prinzips darstelle.¹⁰⁶ Tatsächlich handelt es sich jedoch auch hier um eine Durchbrechung dieses Prinzips, denn die Entscheidungen der Europäischen Zentralbank sind ebenso wie die der meisten anderen Organe der Europäischen Union auch dem höchst mittelbaren Einfluss der Bürger entzogen.¹⁰⁷

Damit sollte deutlich geworden sein, dass mein Vorschlag für eine teilweise „Entdemokratisierung“ des Entscheidungsprozesses nicht ganz so radikal ist, wie er auf den ersten Blick erscheinen mag: Letztendlich geht es lediglich darum, ein weiteres oberstes Staatsorgan zu errichten, das in Bezug auf den Umwelt- und Nachweltschutz eine ähnliche Funktion übernimmt, wie sie das Bundesverfassungsgericht oder der Bundesrat ausüben.¹⁰⁸

Dennoch kann nichts darüber hinwegtäuschen, dass die Einrichtung eines wirklich unabhängigen Ökologischen Rates zu einer qualitativen Veränderung des politischen Willensbildungsprozesses führen würde. Denn damit käme einem Gremium maßgeblicher Einfluss zu, das dem Zwang zur Abwägung entzogen ist. Die Chance, auf diese Weise einen effektiven Nachweltschutz zu gewährleisten und die Grundlagen für die Freiheit der künftigen Generationen zu sichern, ist mit der Gefahr verbunden, dass der Ökologische Rat über sein Vetorecht alle Bereiche der staatlichen Tätigkeit dominieren könnte. Zu beachten ist jedoch, dass die politischen Entscheidungen letztendlich doch vom Parlament und von der Regierung getroffen – und verantwortet – werden müssen. Jedenfalls dann, wenn die Kompetenzen des Ökologischen Rates hinreichend exakt bestimmt werden und wenn sichergestellt ist, dass dieses Gremium seine Entscheidungen unter den wachsamen Augen der Öffentlichkeit trifft, besteht jedoch eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür, dass der Versuch, die Staatsaufgabe des Nachweltschutzes zu erfüllen, nicht doch in einer Öko-Diktatur enden wird.

IV. Zur Übertragbarkeit der Ergebnisse

Wenn das demokratische Prinzip trotz seiner unbestrittenen zentralen Bedeutung für das Staatsorganisationsrecht keine absolute Geltung beanspruchen kann, dann scheint dies nicht nur Bedeutung für die Frage zu haben, wie den Interessen solcher Personen Geltung verschafft werden kann, die zwar von den Entscheidungen der Staatsorgane betroffen sind, sich aber am Prozess der politischen Willensbildung nicht beteiligen können. Vielmehr liegt es nahe, darüber nachzudenken, ob und unter welchen Umständen auch sonst eine Einschränkung des demokratischen Prinzips zulässig oder sogar geboten sein kann, um dem Recht der Einzelnen zur freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit Geltung zu verschaffen.

Tauscht man jedoch das Fernglas, mit dem ich versucht habe, die Grenzen des demokratischen Prinzips zu erkunden, gegen ein Mikroskop, so wird allerdings schnell deutlich, dass es unterhalb der Ebene des Staates gar nicht darum gehen kann, ob das demokratische Prinzip zugunsten eines anderen Organisationsprinzips aufgegeben werden muss.¹⁰⁹ Schließlich habe ich bereits aufgezeigt, dass und warum dieses Prinzip jedenfalls dann vorzuzugswürdig ist, wenn die Betroffenen tatsächlich in den Entscheidungsprozess einbezogen werden können.

¹⁰⁶ BVerfGE 89, 155 (2008). Interessanterweise betont das Gericht ausdrücklich, dass sich seine Rechtsprechung zur Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank nicht auf andere Politikbereiche übertragen lasse. Eine Begründung für diese apodiktische Feststellung lässt sich der Entscheidung allerdings nicht entnehmen. *Dreier* (Fn. 21), Rn. 37 ff., m. w. N., meint, dass es sich lediglich um eine „andere und komplexere Form der demokratischen Legitimierung unter den Bedingungen der Supranationalität“ handle (a. a. O., Rn. 43).

¹⁰⁷ Vgl. in diesem Sinne auch *P. M. Huber*, Maastricht – Ein Staatsstreich?, 1993, S. 21 ff.; *Murswiek*, Maastricht und der Pouvoir Constituant, Der Staat 1993, 161, 176 f. Allerdings wird das „Demokratiedefizit“ allmählich ausgeglichen, zu erwähnen ist insofern insbesondere die Stärkung der Stellung des Europäischen Parlamentes durch den Vertrag von Amsterdam.

In Bezug auf die Mitwirkung der Bundesregierung im Rat der EU gilt nichts anderes, als hier zur Beteiligung der Landesregierungen am Verfahren des Bundesrates ausgeführt wurde. Auch aus Art. 23 Abs. 2 und 3 GG ergibt sich, dass der Bundestag keine Möglichkeit hat, der Bundesregierung verbindliche Weisungen zu erteilen.

¹⁰⁸ Letztendlich handelt es sich, wie typischerweise unter Juristen, um einen Streit um Begriffe: Fasst man „das demokratische Prinzip“ nur weit genug, dann ergeben sich keinerlei Widersprüche zur Stellung des Bundesrates, des Bundesverfassungsgerichtes etc. Allerdings spricht dieses Prinzip dann nicht gegen die Einführung eines weiteren Organs mit einer vergleichbaren Stellung.

¹⁰⁹ Dies verkennt z. B. *Blanke* (Fn. 20), S. 452 ff., wenn er die angeblich verfehltete Demokratiekonzeption des Bundesverfassungsgerichts rügt und ein „sozialdemokratisch-partizipatorisches“ Demokratiemodell einfordert.

Über der Fixierung auf die Legitimation staatlicher Herrschaft wird jedoch leicht und allzu oft übersehen, dass die Bildung von Gebietskörperschaften nicht die einzige Möglichkeit ist, einen angemessenen Interessenausgleich herzustellen. Schon heute gibt es z. B. mit den Universitäten, den Sozialversicherungsträgern oder den berufsständischen Kammern zahlreiche Körperschaften, deren Angehörige nicht in erster Linie durch die räumliche Nachbarschaft miteinander verbunden sind, sondern durch andere gemeinsame Interessen. Der Staat hat es diesen Körperschaften überlassen, ihre inneren Angelegenheiten in gewissen Grenzen selbst zu regeln, weil es nicht sinnvoll oder sogar unzweckmäßig erscheint, dass das ganze Volk bzw. die von diesem legitimierte Organe des Staates hier Entscheidungen treffen, obwohl nur eine kleine Minderheit überhaupt von der Entscheidung betroffen ist.

Damit stellt sich aber die Frage, ob es nicht geboten ist, noch viel mehr Bereiche dem Einfluss des Staates zu entziehen und der funktionellen Selbstverwaltung durch die Betroffenen zu überlassen.¹¹⁰ Gegebenenfalls muss auch hier das Verhältnis zwischen der Demokratie als Prinzip für die Organisation des Staates und der Freiheit seiner Bürger neu bestimmt werden. Denn die Forderung nach einer stärkeren Dezentralisation und nach mehr Partizipation lässt sich entgegen einer weit verbreiteten Ansicht¹¹¹ nicht aus dem demokratischen Prinzip herleiten,¹¹² sondern nur aus dem Anspruch der Bürger, ihre Persönlichkeit möglichst ungehindert entfalten zu können.

¹¹⁰ Interessanterweise stellt genau diese Frage auch *Böckenförde* (Fn. 14), Rn. 53, auf den sich die Rechtsprechung des BVerfG zur Reichweite des demokratischen Prinzips zurückführen lässt.

Zu denken ist dabei insbesondere an die Bereiche, die ich zu Beginn meiner Ausführungen erwähnt habe: Also an die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes, an die Schüler, Eltern und Lehrer öffentlicher Schulen oder auch an die Anlieger und Nutzer öffentlicher Gewässer.

¹¹¹ Vgl. etwa *BVerfGE* 33, 125 (159); ausführlich *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991; und auch *Bryde* (Fn. 62), S. 314 ff.; *Dreier* (Fn. 21), Rn. 86/121; jeweils m. w. N. *Jestaedt* (Fn. 105), S. 425 ff., hält es hingegen grundsätzlich für unzulässig, den demokratischen Legitimationszusammenhang ohne eine ausdrückliche Ermächtigung im Grundgesetz aufzulösen.

¹¹² Vgl. dazu *Frotscher*, Selbstverwaltung und Demokratie, in: Festgabe von Unruh, 1983, S. 127 (139 ff.); *Stern*, Staatsrecht, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, § 18 II 7.