

Stiftung für die Rechte
zukünftiger Generationen (Hrsg.)



Handbuch
Generationen-
gerechtigkeit

ökonom verlag

DER ÖKOLOGISCHE RAT – EIN VORSCHLAG ZUR ÄNDERUNG DES GRUNDGESETZES

Welches Gewicht dem Nachweltschutz im politischen Prozess zukommt,¹ 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,² der als Organ

¹ Im Rahmen meines Beitrags zum Generationengerechtigkeitspreis 2001/2002 habe ich ausführlich dargelegt, dass und warum m.E. dem Nachweltschutz und der Generationengerechtigkeit im Rahmen der geltenden Rechtsordnung nicht hinreichend Rechnung getragen wird. Um dieses Defizit auszugleichen, habe ich die Errichtung eines Ökologischen Rates vorgeschlagen. Leider ist es aus Platzgründen nicht möglich, den kompletten Text hier abzdrukken. Daher möchte ich mich auf die entscheidenden Passagen und den konkreten Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes einschließlich der Begründung beschränken. Im Übrigen, insbesondere in Bezug auf die Frage, ob und wie sich ein solcher „Ökologischer Rat“ mit dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes vereinbaren lässt, verweise ich auf meinen bereits früher veröffentlichten Text, (vgl. Rux 1999, passim), der Grundlage für meinen Wettbewerbsbeitrag war. Der komplette Wettbewerbsbeitrag ist unter <http://pub.staatsrecht.info/srzg.htm> im Internet veröffentlicht.

² 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.

des Staates in vollständiger personeller und sachlicher Unabhängigkeit aufgrund der fachlichen Kompetenz seiner Mitglieder die Belange des Nachweltschutzes wahrzunehmen hätte.³

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 Selbstentfaltungstreben des modernen Menschen zu verteidigen (Jonas 1984, 262).⁴ Dies setze jedoch eine „wohlmeinende, wohlinformierte und von der richtigen Einsicht beseelte Tyrannis“ (Jonas ebd.) voraus – was letztendlich ein Widerspruch in sich ist. Einem Ökologischen Rat darf daher nicht das Recht eingeräumt werden, selbst verbindliche Entscheidungen zu treffen.⁵ Andernfalls wäre nämlich zu be-

³ 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.

⁴ Auch Kloepfer (1994, 22; 1999, Rn. 59) 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“.

⁵ Wehner (1992, 89 ff.) 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.; zustimmend H. H. Klein (1997, 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.

fürchten, 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.

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 kompetent beraten. Dennoch ist der „Rat von Sachverständigen für Umweltfragen“ außerhalb von Fachkreisen praktisch unbekannt geblieben, obwohl er bereits Ende 1971 ins Leben gerufen wurde⁶ 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.⁷ 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.⁸

Um die 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

⁶ Durch den Errichtungserlass des Bundesministers des Inneren vom 28. Dezember 1971 (GMBI. 1972, S. 27) im Rahmen des Umweltprogramms der Bundesregierung vom Oktober 1971.

⁷ Dennoch setzt etwa Steinberg (1998, 341) seine Hoffnungen allein auf diese beratenden Gremien – allerdings ohne zu erläutern, wie er deren Einfluss in Zukunft stärken will.

⁸ Genau aus diesem Grund ist auch zu erwarten, dass der „Rat für Nachhaltige Entwicklung“, der Anfang 2001 von der Bundesregierung berufen worden ist, keine grundlegende Veränderung der Politik bewirken können wird.

künftigen Generationen infolge dieser Entscheidungen vernichtet würden oder zumindest massiv bedroht wären.⁹

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.¹⁰

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

⁹ 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. (1991); vgl. dazu Stein (1994, 258); strikt ablehnend hingegen Steinberg (1998, 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).

¹⁰ 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.

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 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.¹¹

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.¹² 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.

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 Bundesrat¹³ bzw. von der Bundesregierung¹⁴ 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 betref-

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Bei Vorlagen der Bundesregierung und Gesetzesbeschlüssen des Bundestages.

¹⁴ Bei Vorlagen des Bundesrates.

fende Vorlage im Falle ihrer Annahme die natürlichen Lebensgrundlagen der künftigen Generationen zumindest massiv gefährden würde.¹⁵

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.¹⁶

Um ihre persönliche Unabhängigkeit 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 oder zumindest für eine sehr lange Amtsperiode ernannt würden.¹⁷ 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 des Gremiums aber wahrscheinlich besser beurteilen als das Parlament, die Regierung oder ein anderes Staatsorgan.¹⁸ Daher erscheint es sinnvoll, den Ökologischen Rat durch eine Art Kooptationsverfahren zu besetzen, bei dem neue Mitglieder nur auf Vorschlag oder jedenfalls mit Zustimmung der bisherigen Räte berufen werden können.

¹⁵ Die Entscheidung, ob die Voraussetzungen für die Ausübung des Vetorechtes tatsächlich vorliegen, könnte dem Bundesverfassungsgericht übertragen werden.

¹⁶ 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.

¹⁷ vgl. in diesem Sinne Kloepfer (1994, 40). Das Beispiel des US-amerikanischen Supreme Courts zeigt, dass dies trotz der gestiegenen Lebenserwartung praktikabel ist.

¹⁸ 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.

Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes¹⁹

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates folgendes Gesetz beschlossen; Art. 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 wird wie folgt geändert:

1. Änderung des Art. 14 GG

Art. 14 Abs. 2 wird folgendermaßen neu gefasst:

„Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen und darf die natürlichen Lebensgrundlagen nicht unumkehrbar schädigen.“

2. Einführung eines neuen Art. 19a GG

Nach Art. 19 GG wird ein neuer Art. 19a GG eingefügt:

„Neben der Verantwortung für sich selbst trägt jede Person Verantwortung gegenüber den Mitmenschen sowie Mitverantwortung dafür, dass das Recht zur Selbstbestimmung auch künftiger Generationen gewahrt bleibt.“

3. Änderung des Art. 20a GG

Art. 20a GG wird folgendermaßen neu gefasst:

„Die natürlichen Grundlagen des Lebens stehen unter dem besonderen Schutz des Staates. Die Lebensinteressen künftiger Generationen sind besonders zu achten.“

4. Änderung des Art. 23 GG

a. Art. 23 Absatz 1 Satz 1 und 2 GG werden folgendermaßen neu gefasst:

„Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen

¹⁹ Änderungen gegenüber dem aktuellen Text des Grundgesetzes wurden *durch Kursivdruck* hervorgehoben. Dies gilt nicht für kleinere sprachliche Anpassungen. Z.B. Singular zu Plural, Versetzen eines „und“.

Grundsätzen, dem Grundsatz der Subsidiarität *und dem Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens* verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates *und des Ökologischen Rates* Hoheitsrechte übertragen.“

- b. Art. 23 Abs. 2 GG wird folgendermaßen neu gefasst:
„In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag, der *Ökologische Rat* und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag, *den Ökologischen Rat* und den Bundesrat umfassend zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.“
- c. Nach Art. 23 Abs. 6 GG wird ein neuer Absatz 7 eingefügt:
„*Der Ökologische Rat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte. Artikel 77 Abs. 5 und 6 gelten entsprechend.*“
- d. Der bisherige Abs. 7 wird zu Abs. 8 und folgendermaßen neu gefasst:
„Das Nähere zu den Absätzen 4 bis 7 regelt ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates *und des Ökologischen Rates* bedarf.“

5. Änderung des Art. 24 GG

Art. 24 Abs. 1 GG wird folgendermaßen neu gefasst:

„Der Bund kann *unter den in Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG genannten Voraussetzungen* durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.“

6. Änderung des Art. 32 GG

- a. Nach Art. 32 Abs. 2 GG wird ein neuer Abs. 3 eingefügt:
„*Vor dem Abschluss eines Vertrages, der den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen betrifft oder infolge dessen Anwendung die natürlichen Lebensgrundlagen wesentlich berührt werden, ist der Ökologische Rat rechtzeitig zu hören.*“
- b. Der bisherige Abs. 3 wird Abs. 4.

7. Änderung des Art. 43 GG

- a. Nach dem bisherigen Abs. 1 wird ein neuer Abs. 2 eingefügt:

„Der Bundestag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit eines Mitgliedes des Präsidiums des Ökologischen Rates verlangen.“

- b. Der bisherige Abs. 2 wird Abs. 3 und folgendermaßen neu gefasst:
„Die Mitglieder des Bundesrates, der Bundesregierung / Präsidiums des Ökologischen Rates sowie ihre Beauftragten haben zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse Zutritt. Sie müssen jederzeit gehört werden.“

8. Änderung des Art. 53 GG

Art. 53 S. 1 GG wird folgendermaßen neu gefasst:

„Die Mitglieder der Bundesregierung und des Präsidiums des Ökologischen Rates haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen.“

9. Einfügung eines neuen Abschnitts Nr. VIa

Nach Art. 69 GG wird folgender neuer Abschnitt Nr. VIa in das Grundgesetz eingefügt:

„VIa. Der Ökologische Rat

Art. 69a. (1) *Der Ökologische Rat hat die Aufgabe, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen auf einen nachhaltigen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hinzuwirken.*

(2) *Der Ökologische Rat ist nach den Vorschriften des Grundgesetzes an der politischen Willensbildung auf der Ebene des Bundes zu beteiligen. Er erstattet von sich aus oder auf Ersuchen eines Fünftels der Mitglieder des Bundestages oder Bundesrates Gutachten zu ökologischen Fragen.*

Art. 69b. (1) *Der Ökologische Rat besteht aus 33 Mitgliedern, die von Bundestag und Bundesrat auf 15 Jahre gewählt werden. Die Wahl ist nur gültig, wenn ein Kandidat die Mehrheit der Stimmen des Bundestages und des Bundesrates erhalten hat und zwei Drittel der bisherigen Mitglieder des Ökologischen Rates der Wahl zustimmen. Eine anschließende oder spätere Wiederwahl ist ausgeschlossen.*

(2) *Die Mitglieder des Ökologischen Rates dürfen weder dem Bundestage, dem Bundesrate, der Bundesregierung, dem Bundesverfassungsgericht noch entsprechenden Organen eines Landes angehören.*

ren. Sie dürfen kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören.

Art. 69c. (1) *Die Mitglieder des Ökologischen Rates sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.*

(2) *Die Vorschriften der Artt. 46, 47, 48 Abs. 3 sowie 61 GG sind auf die Mitglieder des Ökologischen Rates sinngemäß anzuwenden.*

Art. 69d. (1) *Der Ökologische Rat gibt sich eine Geschäftsordnung, die unter anderem die Wahl eines Präsidiums vorsehen muss, das aus mindestens 5 und höchstens 9 Mitgliedern besteht, die auf längstens 5 Jahre gewählt werden. Eine anschließende Wiederwahl ist ausgeschlossen.*

(2) *Der Vorsitzende des Präsidiums übt das Hausrecht und die Polizeigewalt in den Räumen des Ökologischen Rates aus. Ohne seine Genehmigung darf in den Räumen des Ökologischen Rates und seiner Mitglieder keine Durchsuchung oder Beschlagnahme stattfinden.*

Art. 69e. (1) *Der Ökologische Rat verhandelt öffentlich. Auf Antrag der Hälfte seiner Mitglieder oder auf Antrag der Bundesregierung kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Über den Antrag wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden.*

(2) *Zu einem Beschluss des Ökologischen Rates ist die Zustimmung durch die Mehrheit seiner Mitglieder erforderlich, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.*

(3) *Der Ökologische Rat hat die Rechte eines Untersuchungsausschusses des Bundestages.*

(4) *Die Mitglieder des Bundesrates, des Präsidiums des Bundestages und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht an allen Sitzungen des Ökologischen Rates und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Sie und ihre Beauftragten müssen jederzeit gehört werden. Der Ökologische Rat ist von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten.*

Art. 69f. Für Angelegenheiten der Europäischen Union kann der Ökologische Rat eine Europakammer bilden, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Ökologischen Rates gelten. Die Rechte aus Art. 23 Abs. 7 S. 2 GG können nicht auf die Europakammer übertragen werden.“

10. Änderung des Art. 76 GG

- a. Art. 76 Abs. 1 GG wird folgendermaßen neu gefasst:
 „Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages, durch den *Bundesrat oder durch den Ökologischen Rat* eingebracht.“
- b. Art. 76 Abs. 2 GG wird folgendermaßen neu gefasst:
 „(2) Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem *Bundesrat und dem Ökologischen Rat* zuzuleiten. Der *Bundesrat und der Ökologische Rat* sind berechtigt, innerhalb von sechs Wochen zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen. Verlangt der *Bundesrat oder der Ökologische Rat* aus wichtigem Grunde, insbesondere mit Rücksicht auf den Umfang einer Vorlage, eine Fristverlängerung, so beträgt die Frist neun Wochen. Die Bundesregierung kann eine Vorlage, die sie bei der Zuleitung an den *Bundesrat und den Ökologischen Rat* ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, nach drei Wochen oder, wenn der *Bundesrat oder der Ökologische Rat* ein Verlangen nach Satz 3 geäußert hat, nach sechs Wochen dem Bundestag zuleiten, auch wenn die Stellungnahmen des *Bundesrates und des Ökologischen Rates* noch nicht bei ihr eingegangen sind; sie hat die Stellungnahmen des *Bundesrates und des Ökologischen Rates* unverzüglich nach Eingang dem Bundestage nachzureichen. Bei Vorlagen zur Änderung des Grundgesetzes und zur Übertragung von Hoheitsrechten nach Artikel 23 und Artikel 24 beträgt die Frist zur Stellungnahme neun Wochen; Satz 4 findet keine Anwendung.“
- c. Art. 76 Abs. 3 GG wird folgendermaßen neu gefasst:
 „(3) Vorlagen des *Bundesrates* sind dem *Bundestag und dem Ökologischen Rat* durch die Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen zuzuleiten. Sie soll hierbei ihre Auffassung darlegen. Verlangt sie aus wichtigem Grunde, insbesondere mit Rücksicht auf den Umfang einer Vorlage, eine Fristverlängerung, so beträgt die Frist neun Wochen. Wenn der *Bundesrat* eine Vorlage ausnahmsweise als

besonders eilbedürftig bezeichnet hat, beträgt die Frist drei Wochen oder, wenn die Bundesregierung ein Verlangen nach Satz 3 geäußert hat, sechs Wochen. Bei Vorlagen zur Änderung des Grundgesetzes und zur Übertragung von Hoheitsrechten nach Artikel 23 und Artikel 24 beträgt die Frist neun Wochen; Satz 4 findet keine Anwendung. *Für die Stellungnahme des Ökologischen Rates gilt Abs. 2 S. 2 bis 5 entsprechend mit der Maßgabe, dass der Ökologische Rat innerhalb von drei Wochen seine Absicht bekunden muss, zu den Vorlagen Stellung zu nehmen. Der Bundestag hat über die Vorlagen in angemessener Frist zu beraten und Beschluss zu fassen.*“

- d. Nach Art. 76 Abs. 3 GG wird ein neuer Abs. 4 angefügt:
„Vorlagen des Ökologischen Rates sind dem Bundestag und dem Bundesrat durch die Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen zuzuleiten. Abs. 3 S. 2 bis 4 gilt entsprechend. Für die Stellungnahme des Bundesrates gilt Abs. 2 S. 2 bis 4 entsprechend. Der Bundestag hat über die Vorlagen in angemessener Frist zu beraten und Beschluss zu fassen.“

11. Änderung des Art. 77 GG

- a. Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG wird folgendermaßen neu gefasst:
„Sie sind nach ihrer Annahme durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrate und dem Ökologischen Rat zuzuleiten.“
- b. Nach Art. 77 Abs. 4 GG werden die neuen Abs. 5 und 6 angefügt:
„(5) Kommt der Ökologische Rat nach Abschluss des Verfahrens nach Abs. 2 bis 4 zu dem Ergebnis, dass die natürlichen Lebensgrundlagen infolge des beschlossenen Gesetzes übermäßig gefährdet werden, kann er innerhalb einer Woche Einspruch gegen das Gesetz einlegen. Der Einspruch kann vom Bundestag überstimmt werden. Abs. 4 gilt entsprechend.
(6) Wurde der Einspruch des Ökologischen Rates überstimmt und kommt dieser zu dem Ergebnis, dass die natürlichen Lebensgrundlagen infolge des beschlossenen Gesetzes irreparabel und schwerwiegend geschädigt werden, kann er innerhalb einer Woche mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder sein Veto gegen das Gesetz einlegen.“

12. Änderung des Art. 78 GG

Art. 78 GG wird folgendermaßen neu gefasst:

„Ein vom Bundestage beschlossenes Gesetz kommt zustande, wenn der Bundesrat zustimmt, den Antrag gemäß Artikel 77 Abs. 2 nicht stellt, innerhalb der Frist des Artikels 77 Abs. 3 keinen Einspruch einlegt oder ihn zurücknimmt oder wenn der Einspruch vom Bundestage überstimmt wird und wenn der *Ökologische Rat* innerhalb der Frist des Artikels 77 Abs. 5 keinen Einspruch einlegt oder ihn zurücknimmt oder wenn der Einspruch vom Bundestag überstimmt wurde und wenn der *Ökologische Rat* nicht innerhalb der Frist des Artikels 77 Abs. 6 sein Veto einlegt.“

13. Änderung des Art. 81 GG

Nach Art. 81 Abs. 4 GG wird ein neuer Abs. 5 angefügt:

„(5) Die Befugnisse des *Ökologischen Rates* nach Artikel 77 Abs. 5 ruhen während eines Gesetzgebungsnotstandes.“

14. Änderung des Art. 115d GG

Art. 115d Abs. 1 und 2 GG wird folgendermaßen neu gefasst:

„(1) Für die Gesetzgebung des Bundes gilt im Verteidigungsfalle abweichend von Artikel 76 Abs. 2, Artikel 77 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 bis 6, Artikel 78 und Artikel 82 Abs. 1 die Regelung der Absätze 2 und 3.

(2) Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, die sie als dringlich bezeichnet, sind gleichzeitig mit der Einbringung beim Bundestage dem Bundesrate und dem *Ökologischen Rate* zuzuleiten. Bundestag, Bundesrat und *Ökologischer Rat* beraten diese Vorlagen unverzüglich gemeinsam. Soweit zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, bedarf es zum Zustandekommen des Gesetzes der Zustimmung der Mehrheit seiner Stimmen. *Soweit der Ökologische Rat unter den Voraussetzungen des Art. 77 Abs. 6 berechtigt wäre, sein Veto einzulegen, bedarf es zum Zustandekommen des Gesetzes der Zustimmung der Mehrheit seiner Stimmen.* Das Nähere regelt eine Geschäftsordnung, die vom Bundestage beschlossen wird und der Zustimmung des *Bundesrates* und des *Ökologischen Rates* bedarf.

15. Änderung des Art. 115e GG

Art. 115e Abs. 1 GG wird um folgenden Satz ergänzt:

„In diesem Fall ruhen die Befugnisse des Ökologischen Rates.“

Artikel 2: Übergangsregelung

1. Verfahren für die erstmalige Besetzung des Ökologischen Rates
Abweichend von Abs. 1 Satz 2 werden die ersten 21 Mitglieder des Ökologischen Rates nur von Bundestag und Bundesrat gewählt. Die Wahl ist nur gültig, wenn ein Kandidat zwei Drittel der Stimmen des Bundestages und zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates erhalten hat.

2. Mitwirkung des Ökologischen Rates an laufenden Gesetzgebungsverfahren

Der Ökologische Rat ist an sämtlichen Entscheidungsverfahren zu beteiligen, die zum Zeitpunkt seiner Konstituierung durch den Bundestag, den Bundesrat oder die Bundesregierung eingeleitet worden sind.

Artikel 3: Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1:

Auf diese Weise bekommt der Staat die Möglichkeit, die Bürger in die Pflicht zu nehmen und bestimmte Nutzungen von Rohstoffen und Maschinen auch dann zu unterbinden, wenn sie auf kurze Sicht keine nachteiligen Folgen für die Allgemeinheit haben. Eine vergleichbare Beschränkung der Eigentumsfreiheit ist bereits in den Verfassungen von Sachsen und Sachsen-Anhalt vorgesehen.

Zu Nummer 2:

Durch diese Bestimmung wird es dem Gesetzgeber möglich, die Grundrechte der heute lebenden Bürger zu Gunsten der Freiheit der künftigen Generationen zu beschränken. Die Formulierung entspricht Art. 8 Abs. 2 der Verfassung des Schweizer Kantons Bern. Vergleichbare Bestimmungen finden sich im Zusammenhang mit dem Staatsziel Umweltschutz aber auch in einigen der neueren Landesverfassungen.

Zu Nummer 3:

Durch diese Neuformulierung des Staatszieles Umweltschutz soll sicher gestellt werden, dass die Gerichte und Behörden den Nachweltschutz und die ökologische Generationengerechtigkeit unabhängig davon berücksichtigen können, ob der Gesetzgeber zuvor bestimmt hat, dass und welche Ressourcen besonders schutzwürdig sind.

Die Formulierung entspricht einem Vorschlag, den das Land Hessen im Rahmen der Verhandlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat im Jahr 1992 eingebracht hatte.

Entgegen dem Vorschlag der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen für eine Neuformulierung des Art. 20a GG wird hier von einer weiteren Konkretisierung des Staatsziels abgesehen. Unabhängig davon, dass dieses Gebot nicht immer eingehalten wird, sollten in der Verfassung selbst nur die wesentlichen Grundlagen geregelt werden, damit späteren Veränderungen der Lebenswirklichkeit auch ohne eine Verfassungsänderung Rechnung getragen werden kann.

Zu Nummer 4:

Durch eine Änderung des Art. 23 GG soll sicher gestellt werden, dass die ökologische Generationengerechtigkeit auch bei der Mitwirkung an Entscheidungen auf der Ebene der Europäischen Union hinreichend berücksichtigt wird.

Zu Buchstabe a:

Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Bundesrepublik nur dann (weitere) Hoheitsrechte auf die Europäische Union überträgt, wenn diese sich im selben Masse wie die Bundesrepublik dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet.

Zu Buchstabe b:

Auf diese Weise wird sichergestellt, dass der Ökologische Rat über alle wichtigen Entwicklungen informiert wird.

Zu Buchstabe c:

Dem Ökologischen Rat wird eine noch stärkere Stellung als dem Bundesrat eingeräumt. Indem auf die neu einzufügenden Art. 77 Abs. 5 und 6 verwiesen wird, ist gewährleistet, dass der Ökologische Rat gegebenenfalls sein Veto einlegen und die Bundesregierung auf

diese Weise daran hindern kann, auf der Ebene der EU Maßnahmen zuzustimmen, durch die die natürlichen Lebensgrundlagen irreparabel geschädigt werden.

Zu Nummer 5:

Es ist kein nachvollziehbarer Grund dafür ersichtlich, wieso die Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG nur auf die Europäische Integration anwendbar sein soll. Vielmehr sollten für die Übertragung von Hoheitsrechten auf andere Institutionen dieselben Grundsätze gelten.

Zu Nummer 6:

Auch diese Regelung dient dazu, dem Ökologischen Rat die erforderlichen Informationen zu verschaffen.

Zu Nummern 7 und 8:

Nachdem der Ökologische Rat eine sehr große Bedeutung für den Prozess der politischen Willensbildung bekommen soll, ist es geboten, ihn möglichst eng in das Parlamentarische Verfahren einzubinden. Auf der anderen Seite müssen nicht immer alle Mitglieder des Rates dem Bundestag zur Verfügung stehen.

Zu Nummer 9:

Zu Art. 69a:

In dieser Bestimmung wurden die wesentlichen Aufgaben des Ökologischen Rates festgehalten. Neben der Mitwirkung an der Gesetzgebung und im Rahmen des Art. 23 GG hat er das Recht und gegebenenfalls die Pflicht, Gutachten zu erstellen.

Zu Art. 69b Abs. 1:

Durch das hier vorgeschlagene Wahlverfahren soll zum einen die Unabhängigkeit und Qualifikation der Mitglieder des Rates gesichert, zum anderen ein übermäßiger Einfluss der Parteien auf die Zusammensetzung des Gremiums verhindert werden. Es handelt sich letztendlich um ein modifiziertes Kooptationsverfahren. Man könnte ergänzend verlangen, dass die Mitglieder des Ökologischen Rates ihre Ablehnung eines Kandidaten begründen müssen, um sicher zu

stellen, dass wirklich nur die fachliche Qualifikation entscheidet. Alternativ zur Amtszeit von 15 Jahren wäre die Bestellung auf Lebenszeit möglich. Dies funktioniert beim Supreme Court der USA recht gut, wurde beim BVerfG jedoch mit guten Gründen sehr früh wieder aufgegeben.

Schließlich wäre es möglich, eine gewisse Mindestqualifikation zu verlangen. Dies führt allerdings nur dazu, dass bestimmte Personen von der Mitgliedschaft ausgeschlossen werden, obwohl sich durchaus dazu in der Lage wären, dem Gedanken des Nachweltschutzes Gehör zu verschaffen.

Zu Art. 69b Abs. 2:

Eine weitgehende Inkompatibilitätsregelung ist erforderlich, um die Unabhängigkeit der Mitglieder des Rates zu sichern.

Zu Art. 69c:

Es erscheint angemessen, in Bezug auf die Rechte und Pflichten der Mitglieder des Rates an die Stellung der Bundestagsabgeordneten anzuknüpfen. Um eine Amtsenthebung zu ermöglichen, ist ein Verfahren wie bei der so genannten Bundespräsidentenanklage sinnvoll.

Zu Art. 69d Abs. 1:

Durch die Beschränkung der Wahlperiode und das Verbot der anschließenden Wiederwahl soll eine übermäßige Machtkonzentration verhindert werden.

Zu Art. 69e:

In dieser Bestimmung werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass der Ökologische Rat seine kommunikative Funktion erfüllen kann. Dazu muss der Rat insbesondere die Möglichkeit haben, sich die erforderlichen Informationen zu verschaffen. Daher braucht er nicht nur ein normales Interpellationsrecht, sondern auch Auskunftsrechte gegenüber dem Parlament, dem Bundesrat und der Bundesregierung. Umgekehrt müssen diese Organe die Möglichkeit haben, sich an den Beratungen des Ökologischen Rates zu beteiligen.

Zu Art. 69f:

Auf der einen Seite ist es sinnvoll, dass auch der Rat eine Europakammer einrichtet. Auf der anderen Seite kann diese Kammer das Vetorecht des Rates unter keinen Umständen wahrnehmen.

Zu Nummer 10:

Der Ökologische Rat wird seine Aufgaben im wesentlichen im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren erfüllen.

Zu Buchstabe a:

Der Ökologische Rat braucht in jedem Fall ein Initiativrecht.

Zu Buchstabe b:

Durch die Regelung des Abs. 2 wird der Ökologische Rat im Regelverfahren der Gesetzgebung mit dem Bundesrat gleich gestellt. Die Beratungsverfahren laufen parallel. Damit besteht zwar die Gefahr, dass die Anregungen des Ökologischen Rates in den Beratungen des Bundesrates zu wenig Gewicht haben und umgekehrt. Auf der anderen Seite ist das Verfahren einigermaßen zügig durchführbar. Dabei ist zu beachten, dass es später noch hinreichend Gelegenheit gibt, einen Kompromiss zu finden.

Zu Buchstabe c:

Geht die Initiative vom Bundesrat aus, dann beraten Bundestag und Ökologischer Rat parallel. Um sicher zu stellen, dass der Bundestag einigermaßen rasch entscheiden kann, muss der Ökologische Rat deutlich machen, dass er Stellung beziehen will.

Zu Buchstabe d:

Wenn die Initiative vom Ökologischen Rat selbst ausgeht, soll zunächst die Bundesregierung Stellung nehmen, dann der Bundesrat und schließlich der Bundestag.

Zu Nummer 11:

Durch die Reform des Art. 78 GG wird gewährleistet, dass der Ökologische Rat jedenfalls dann maßgeblichen Einfluss auf Gesetzgebungsverfahren hat, wenn das betreffende Gesetz Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen hat.

Zu Buchstabe b:

Grundsätzlich hat der Ökologische Rat nur ein Einspruchsrecht, mit dem er den Bundestag zu einer erneuten Entscheidung zwingen kann. Eine erneute Beschlussfassung im Bundesrat erscheint entbehrlich, da die Interessen der Länder bereits im vorherigen Verfahren angemessen berücksichtigt werden könnten und das Verfahren andernfalls zu sehr in die Länge gezogen würde.

Jedenfalls dann, wenn eine irreparable Schädigung der natürlichen Lebensgrundlagen zu befürchten ist, kann der Rat sein Veto einlegen. Angesichts dieser Möglichkeit, wird er schon im Vorfeld Gehör finden. Mit dem Veto ist das Gesetzgebungsverfahren beendet.

Ob die Voraussetzungen des Abs. 6 vorliegen, entscheidet der Rat selbst. Will er seine eigene Legitimation nicht in Frage stellen, muss er sich dabei Zurückhaltung auferlegen.

Zu Nummer 12:

Diese Änderung ist die notwendige Konsequenz aus der Änderung des Art. 77 GG.

Zu Nummer 13:

Im Falle des Gesetzgebungsnotstandes besteht keine Möglichkeit, den Ökologischen Rat zu beteiligen. Zwar wäre es wünschenswert, dass der Nachweltschutz auch dann berücksichtigt wird. Durch die formelle Beteiligung des Rates wäre das Verfahren aber nicht mehr praktikabel.

Zu Nummer 14:

Grundsätzlich soll der Ökologische Rat auch im Verteidigungsfall seinen Einfluss behalten.

Zu Nummer 15:

Dieser Einfluss muss aber zwangsläufig enden, wenn nicht einmal genügend Zeit bleibt, den Bundestag und Bundesrat einzuberufen.

Zu Artikel 2

Zu Nummer 1:

Für die erstmalige Besetzung des Rates ist eine Übergangsregelung erforderlich, da das Kooptationsverfahren vor Einrichtung des Gremiums selbstverständlich noch nicht funktioniert. Das in Art. 69b vorgesehene Verfahren kann jedoch durchgeführt werden, sobald eine gewisse Zahl der Mitglieder des Rates feststeht.

Zu Nummer 2:

Diese Übergangsregelung ist erforderlich, um einen fließenden Übergang zum neuen Entscheidungsverfahren zu gewährleisten.

Literatur

- Guggenberger, Bernd et al. (1991) (Hg.): Eine Verfassung für Deutschland. München/Wien.
- Jonas, Hans (1984): Das Prinzip Verantwortung. Frankfurt am Main.
- Klein, Hans-Hugo (1997): Direktwahl der Ministerpräsidenten? In: Burkhardt Ziemke et al. (Hg.): Staatsphilosophie und Rechtspolitik – Festschrift für Martin Kriele. München. S. 573 ff.
- Kloepfer, Michael (1994): Das Ladenburger Kolleg Umweltstaat: Resultate und Perspektiven. In: Michael Kloepfer (Hg.): Umweltstaat als Zukunft. Bonn. S. 22 ff.
- Kloepfer, Michael (1999): Kommentierung zu Art. 20a GG. In: Rudolf Dolzer et al. (Hg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz. Heidelberg.
- Rux, Johannes (1999): Intertemporale Strukturprobleme der Demokratie – Die Öko-Diktatur als Ausweg? In: Martin Bertschi et al. (Hg.): „Freiheit und Demokratie“. Stuttgart et al. S. 301 ff.
- Stein, Tine (1994): Warum wir einen ökologischen Rat brauchen. In: Bernd Guggenberger et al. (Hg.): Der Souverän auf der Nebenbühne. Opladen. S. 255 ff.
- Steinberg, Rudolf (1998): Der ökologische Verfassungsstaat. Frankfurt am Main.
- Wehner, Burkhard (1992): Die Katastrophen der Demokratie. Darmstadt.

ZUR PERSON

Dr. Johannes Rux

geb. 1967 in Freiburg. Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften an der FU Berlin, derzeit Habilitand an der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen mit den Forschungsschwerpunkten Recht der politischen Willensbildung und Bildungsrecht. Zahlreiche Veröffentlichungen zum Staats- und Verwaltungsrecht, u.a.: Die pädagogische Freiheit des Lehrers, Berlin 2002. Direkte Demokratie in der Weimarer Republik in: KritV 2002. Die Haushaltsvorbehalte in Bezug auf die direktdemokratische Verfahren in den Verfassungen der neuen Bundesländer; in: LKV 2002. Landesstaatsangehörigkeit und politische Willensbildung in: ZAR 2000. Intertemporale Strukturproblem des demokratischen Staates – Die Öko-Diktatur als Mittel zur Sicherung der Freiheit künftiger Generationen? in: Bertschi, Gächter, Hurst et al. (Hg.) „Freiheit und Demokratie“, Stuttgart et al. 1999. Beförderungsverbote und Grundrechtsschutz, in: ZAR 1999. Positive und negative Bekenntnisfreiheit in der Schule in: Der Staat 1996.