

Wie kann die ökologische Generationengerechtigkeit im Grundgesetz stärker verankert werden als bisher?*

Beitrag für den „Generationengerechtigkeitspreis 2001/2002“ der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen – SRzG

A. *Sollte* die ökologische Generationengerechtigkeit im Grundgesetz stärker verankert werden?

Wie im folgenden aufzuzeigen sein wird, werden die Interessen künftiger Generationen im Prozess der politischen Willensbildung derzeit zu wenig berücksichtigt. Dies gilt auch und vor allem in Bezug auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Daher besteht aller Anlass, die ökologische Generationengerechtigkeit stärker als bisher im Grundgesetz zu verankern.

1. Das St. Florians-Prinzip als Leitmotiv der Politik

Das „St. Florians-Prinzip“¹ scheint mittlerweile endgültig zu einem Maßstab politischer Entscheidungen geworden zu sein: 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.² Dies gilt insbesondere in Bezug auf den Klimaschutz. 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.³ Ebenso unklar ist angesichts der demographischen Entwicklung, wie und vor allem von wem die Kosten der Alterssicherung in Zukunft finanziert werden sollen.⁴

Hauptursache für die besorgniserregende Entwicklung ist der technische Fortschritt, durch den sich die Möglichkeiten des Menschen, seine Umwelt zu gestalten, dramatisch vergrößert haben:⁵ Auf der einen Seite ist es (erst) seit relativ kurzer Zeit möglich, bewusst Prozesse in Gang zu setzen, deren langfristige Auswirkungen sich der menschlichen Vorstellungskraft entziehen. Auf der anderen Seite ist es wohl nur noch eine Frage der Zeit, bis die Menschheit dazu in der Lage sein wird, durch Eingriffe in das eigene Erbgut auch die „Innenwelt“ der Menschen massiv zu beeinflussen – mit unabsehbaren Folgen für sie selbst und für ihre Nachkommen.

* Dieser Text beruht auf einem Vortrag mit dem Titel „Intertemporale Strukturprobleme der Demokratie – Die Öko-Diktatur als Ausweg“, den der Verfasser auf der „39. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung ‚Öffentliches Recht‘“, im März 1999 in Zürich gehalten hat; vgl. Johannes Rux: „Intertemporale Strukturprobleme der Demokratie – Die Öko-Diktatur als Ausweg?“, 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.

Der ursprüngliche Text wurde grundlegend überarbeitet und aktualisiert. Die folgenden konkreten Vorschläge für eine Änderung des Grundgesetzes wurden für den Wettbewerbsbeitrag erstmals formuliert. Diese Arbeit wurde beim „Generationengerechtigkeitspreis 2001“ der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen SRzG im Juli 2002 mit einem Preis ausgezeichnet.

¹ Der heilige Florian ist Schutzpatron gegen Brandgefahr. Das St. Florians-Prinzip lautet: „Heiliger St. Florian, verschon mein Haus, zünd and're an.“

² Vgl. dazu *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung*, Welt im Wandel: Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken (Jahresgutachten 1998), 1999, S. 67 ff.

³ Eine andere, kaum weniger attraktive Möglichkeit besteht darin, sich gegebenenfalls mit Gewalt den Zugriff auf die verbleibenden Ressourcen zu sichern.

⁴ Vgl. dazu *Stolleis*, Die große Aufgabe der Sozialpolitik, NJW 1999, 699 f.

⁵ 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.

Tatsächlich handelt es sich dabei keineswegs nur um ein Problem des „Nachweltschutzes“ und damit auch der Generationengerechtigkeit: Vielmehr werden bei Entscheidungen generell vor allem die Interessen derjenigen Personen berücksichtigt, die entweder direkt am Entscheidungsverfahren beteiligt sind oder sonst Einfluss nehmen können. Dementsprechend kommt im Rahmen politischer Entscheidungen nicht nur den Interessen der künftigen Generationen tendenziell ein zu geringes Gewicht zu, sondern auch den Interessen der Bürger anderer Staaten – und zwar grundsätzlich unabhängig davon, ob diese im In- oder im Ausland leben.

2. 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, dem Bedürfnis nach Selbstentfaltung im Interesse der künftigen Generationen oder der Bürger anderer Staaten Grenzen zu setzen. Daher ist es geboten, sich zunächst etwas ausführlicher mit der Frage auseinander zu setzen, warum es überhaupt Staaten gibt und welche Aufgaben sie haben.

a) Das Menschenbild des Grundgesetzes

Dem Grundgesetz liegt die Vorstellung zugrunde, dass jeder Mensch nicht nur in der Lage, sondern auch Willens ist, über sich selbst zu bestimmen.⁶ Jedem Einzelnen wird also die Fähigkeit zugestanden, seine Interessen zu erkennen und aus der Vielzahl möglicher Verhaltensweisen diejenige auszuwählen, die diesen Interessen am besten entspricht.⁷ Dieses Menschenbild, das auf einer langen Tradition des Humanismus und der Aufklärung beruht,⁸ kommt vor allem im Grundsatz der Unantastbarkeit der Menschenwürde und den umfassenden Freiheitsgarantien zum Ausdruck, die im Grundgesetz mit gutem Grund den Bestimmungen über die Staatsorganisation vorangestellt wurden.

Auf der anderen Seite ist es eine Binsenweisheit, 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.⁹ 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 die Vorteile einer arbeitsteiligen Vorgehensweise zunutze machen wollen oder ob sie sich durch andere – nicht unbedingt rational nachvollziehbare – Motive miteinander verbunden fühlen. Ebensovienig ist es von Bedeutung, ob die Gruppe auf einem freiwilligen Zusammenschluss beruht oder ob ihre Mitglieder durch zufällige Ereignisse zusammengeführt wurden. Daher lassen sich die einzelnen Gruppen nicht trennscharf voneinander abgrenzen, sondern sie überschneiden und überlagern sich auf vielfache Weise.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Schon *Rousseau*, *Du Contrat Social*, Paris 1909 (Flammarion, Nachdruck der 1. Auflage, Amsterdam 1762), S. 6, betonte den transzendentalen Charakter der individuellen Freiheit: „L'homme est né libre, et partout il est dans les fers.“ („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).

⁹ 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.

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.

b) Der Staat als Institution des organisierten Interessenausgleichs

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.¹⁰ Tatsächlich bleibt ihnen häufig gar nichts anderes übrig, weil sie keine Möglichkeit haben, sich aus der Gruppe zu lösen.

In den meisten Fällen erfolgt der Interessenausgleich ad hoc auf Grundlage der gemeinsamen Wertvorstellungen der Gruppenmitglieder. Dieser informelle Ausgleich wird jedoch 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:¹¹ An die Stelle der gemeinsamen Wertvorstellungen treten Normen, deren Setzung und Durchsetzung bestimmten Organen übertragen ist. Durch diese Institutionalisierung wird es zugleich möglich, die Körperschaft nach außen zu vertreten – und damit die gemeinsamen Interessen auch gegenüber anderen Gruppen und Körperschaften zu schützen.¹²

Das wohl wichtigste Beispiel für solche Körperschaften sind die so genannten Gebietskörperschaften, also etwa Staaten, Bundesländer, Kreise und Gemeinden, die jeweils der Gruppe von Bewohnern 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.

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

¹⁰ 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.

¹¹ Vgl. dazu immer noch grundlegend *Preuss*, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin 1889, passim und insbesondere S. 199 ff. und 233 ff.

¹² In diesem Sinne auch *Fleiner-Gerster*, Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage 1995, § 6, Rn. 2.

leider völlig übersteigerte – Nationalbewusstsein verbunden fühlen.¹³ Ganz unabhängig davon, auf welche Weise und aus welchen Gründen sich die bestehenden Gebietskörperschaften historisch entwickelt haben mögen und was sie heute zusammen hält,¹⁴ ergibt sich aus dem hier beschriebenen Zusammenhang allerdings eine Erklärung dafür, warum diese Organisationseinheiten auch heute noch bestehen *sollten*.¹⁵

Geht man von diesen Grundannahmen aus, dann zeigt sich, dass die Existenz des Staates oder genauer gesagt, die Ausübung von Staatsgewalt als konstitutivem Merkmal der Staatlichkeit, nicht nur Selbstzweck sein kann. Vielmehr hat der Staat die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der individuellen Freiheit zu schaffen.¹⁶ Seine Legitimation beruht daher 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.¹⁷ Schließlich und vor allem müssen sie 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.

c) *Nachweltschutz als Staatsaufgabe*

Begreift man den Staat als Institution zum Ausgleich der konkurrierenden Interessen seiner Bürger, dann bedeutet das allerdings 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 demzufolge in erster Linie die Aufgabe, seinen gegenwärtigen Bürgern die möglichst ungehinderte Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu ermöglichen. Daher gehört zwar der *Umweltschutz* im engeren Sinne zu den originären Staatsaufgaben,¹⁸ nicht jedoch der *Nachweltschutz*¹⁹ und die Frage der Generationengerechtigkeit spielt grundsätzlich nur insofern eine Rolle, als ein angemessener Ausgleich der Interessen der gegenwärtigen Generationen verlangt wird.

In diesem Zusammenhang ist allerdings zu beachten, dass sich die Bürger im Rahmen ihrer Beteiligung am Prozess der politischen Willensbildung nicht allein daran orientieren, wie sie ihre eigenen Entfaltungsmöglichkeiten sichern oder sogar noch vergrößern können: Aufgrund des bereits erwähnten Axioms der Selbstbestimmungsfähigkeit ist vielmehr davon auszugehen, dass der Mensch seine Einbindung in die Gesellschaft erkennt – und damit die Unmöglichkeit isolierter Selbstbestimmung.²⁰ Maßstab für politische Entscheidungen sind demzufolge nicht nur die unmittelbaren Interessen der einzelnen Bürger sondern vielmehr ihre

¹³ 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.

¹⁴ *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.

¹⁵ Vgl. in diesem Sinne wohl auch *Murswiek*, Umweltschutz als Staatszweck, 1995, S. 8.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ Vgl. hierzu z. B. *Fleiner-Gerster* (Fn. 12), § 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.

¹⁹ Grundlegend zu diesem Begriff *H. Hofmann* (Fn. 5), S. 340 ff.

²⁰ 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.).

subjektiven Vorstellungen vom Gemeinwohl, also darüber, wie die Vielzahl der von ihnen als berücksichtigungswürdig anerkannten Einzelinteressen untereinander ausgeglichen werden sollen.

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen künftiger Generationen und ein Mindestmaß an internationaler Solidarität gehören daher dann und nur dann zu den Aufgaben des Staates, wenn eine hinreichende Mehrheit der Bürger diese Ziele als Bestandteil des Gemeinwohls anerkennt.²¹ Warum die Bürger solche altruistischen²² Bedürfnisse haben, spielt dabei letztendlich keine Rolle.²³ Auch in der modernen säkularen Gesellschaft ist insofern sicherlich die ethisch-moralische Verpflichtung zur Nächstenliebe und zur Bewahrung der Schöpfung, die zu den Kernelementen der allermeisten Glaubensrichtungen gehört, von großer Bedeutung. Allerdings kann man auch dann zu der Überzeugung kommen, dass der Staat auch dem Nachweltschutz und der Generationengerechtigkeit verpflichtet sein sollte, 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.²⁴

In der Tat ist der Nachweltschutz mittlerweile zur Staatsaufgabe geworden. Besonders deutlich zeigt sich dies in Art. 20a GG, mit dem der Staat ausdrücklich dazu verpflichtet wurde, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen.²⁵ Darüber hinaus ist der Staat auch dem „ökonomischen Nachweltschutz“ verpflichtet: Denn hinter dem in Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG festgeschriebenen Gebot, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten dürfen, steht der Gedanke, dass diejenigen, die die Kredite letztendlich zurückzahlen müssen, auch von den Investitionen profitieren sollen.²⁶

3. Der mangelhafte Nachweltschutz als strukturelles Problem der Demokratie

Selbst wenn man davon ausgeht, dass der Nachweltschutz zu den Aufgaben des Staates gehört, bestünde nur dann Anlass, die ökologische Generationengerechtigkeit stärker als bisher im Grundgesetz zu verankern,

²¹ *Murswiek* (Fn. 15), 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.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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. 5), S. 35 ff. Zumindest derzeit ist die insbesondere von *Bosselmann* (Fn. 21), S. 51 und S. 68 ff., erhobene Forderung, die „Würde der nicht-menschlichen Natur“ anzuerkennen, jedoch nicht mehrheitsfähig.

²⁵ *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 enthält die Präambel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (AS 1999, S. 2556 = CH-nBV, in Kraft seit dem 1. Januar 2000), die 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 ist.

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

²⁶ 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).

wenn der Staat seinen Verpflichtungen nicht oder jedenfalls nicht hinreichend nachgekommen ist. Dabei ist zu beachten, dass es keinen objektiven Maßstab gibt. Entscheidend ist vielmehr, ob eine hinreichende Mehrheit der Bürger zu der Auffassung gelangt, dass die erkennbaren Risiken nicht mehr hinnehmbar sind.

Tatsächlich deutet – bei aller gebotenen Skepsis gegenüber der Aussagekraft von Meinungsumfragen – schon das allgemeine, eher diffuse, aber doch stetig wachsende Unbehagen, das die meisten Bürger angesichts des immensen Verbrauchs nicht nachwachsender Rohstoffe oder auch im Hinblick auf die stetig ansteigende Staatsverschuldung verspüren, darauf hin, dass der Nachweltschutz bisher noch nicht angemessen berücksichtigt werden. Dieser Eindruck bestätigt sich, wenn man berücksichtigt, dass sich fast alle politischen Parteien die Forderung nach einem noch besseren Schutz der natürlichen und ökonomischen Lebensgrundlagen auf die Fahnen geschrieben haben – und zwar nicht nur in Deutschland.²⁷

Auf der anderen Seite ist in diesem Zusammenhang aber auch zu beachten, dass es sich bei der Bundesrepublik Deutschland um einen demokratischen Staat handelt, in dem die Bürger durchaus die Möglichkeit haben, ihrer Unzufriedenheit mit der bisherigen Politik Ausdruck zu verleihen. Tatsächlich ist es absehbar, dass die „ökonomische Generationengerechtigkeit“ über kurz oder lang zum entscheidenden Wahlkampfthema werden wird, da das bisherige System der Sozialversicherung offensichtlich nicht mehr funktioniert. Umgekehrt deutet der Umstand, dass die Generationengerechtigkeit und der Nachweltschutz im Übrigen für die Wahlentscheidung derzeit keine größere Rolle spielen, darauf hin, dass die Mehrheit der Bürger die Interessen der künftigen Generationen eben doch (noch) als hinreichend geschützt ansieht. Zwar würde das niemanden daran hindern, im Prozess der politischen Willensbildung auf eine Änderung der bisherigen Politik hinzuwirken. Solange es jedoch nicht gelingt, eine hinreichende Mehrheit der Bürger davon zu überzeugen, dass die Frage der ökologischen Generationengerechtigkeit eine größere Rolle spielen muss, wäre der Staat nicht dazu verpflichtet, den Interessen der künftigen Generationen größere Beachtung als bisher zu schenken.

Diese Vermutung setzt allerdings voraus, dass die Interessen der künftigen Generationen nicht allein deshalb ein so geringes Gewicht im politischen Willensbildungsprozess haben, weil dem Selbstverwirklichungsstreben der gegenwärtigen Bürger aufgrund struktureller Defizite dieses Willensbildungsprozesses ein zu großes Gewicht zukommt.

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

Tatsächlich zeigt eine nähere Betrachtung, dass die unmittelbaren eigenen Interessen der (wahlberechtigten) Bürger selbst dann dominieren, wenn diese grundsätzlich davon überzeugt sind, dass den Interessen künftiger Generationen ein noch größeres Gewicht zukommen sollte.

Die Ursache für diese Fehlgewichtung ist zunächst und vor allem darin zu suchen, dass 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:²⁸ Daher ist denjenigen, die eine Entscheidung zu treffen haben, häufig überhaupt nicht bewusst, dass sie durch ihr Verhalten die Freiheit oder gar die physische Existenz Dritter gefährden. Selbst wenn sie die Gefahren erkennen, täuschen sie sich unter Umständen über den Stellenwert der Interessen, die bei der Entscheidung berücksichtigt werden müssten.

In diesem Zusammenhang ist weiterhin zu beachten, dass die individuellen Vorstellungen über das Gemeinwohl zwangsläufig egozentrisch sind. Denn diese Vorstellungen beruhen in erster Linie auf den Erfahrungen

²⁷ 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.

²⁸ 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.

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

Spätestens hier wird deutlich, wo die Wurzel des Problems liegt: Nämlich bei den allzu idealistischen Annahmen über die Fähigkeit des Menschen zur Selbstbestimmung.²⁹ Der kategorische Imperativ lässt sich selbst in seiner einfachsten Form des „Was Du nicht willst, das man Dir tu“, das füg‘ 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 die „altruistischen“ 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.³⁰ Selbst wenn die Bürger daher tatsächlich erkennen, dass sie die Rechte anderer verletzen, finden sie häufig doch einen mehr oder weniger überzeugenden Grund, warum ihr Verhalten ausnahmsweise gerechtfertigt sein soll.³¹

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 in diesem Zusammenhang aber auch zu beachten, dass die Ergebnisse des politischen Willensbildungsprozesses in einer Demokratie vor allem deshalb mit größerer Wahrscheinlichkeit dem Gemeinwohl entsprechen als in einer Autokratie oder Aristokratie,³² weil sich die individuellen Verzerrungen gegenseitig ausgleichen. Da die Angehörigen der künftigen Generationen aber nicht selbst am Verfahren beteiligt werden können, fehlt die wichtigste Voraussetzung für einen effektiven Interessenausgleich.³³

²⁹ 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 *Doehring*, *Allgemeine Staatslehre*, 1991, Rn. 348, der von einer „Fiktion staatsbürgerlicher Reife“ spricht.

Abzulehnen ist allerdings die von *Tremmel/Laukemann/Laux*, ZRP 1999, S. 432, 433, aufgestellte These, dass (lediglich) die Weiterentwicklung der Moral und Weitsicht der *Entscheidungssträger* nicht mit dem enormen Zuwachs der technischen Möglichkeiten Schritt gehalten habe (Hervorhebung durch den Verf.).

³⁰ 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. 27), und ausführlich den zweiten Bericht an den „Club of Rome“ (*E. U. von Weizsäcker/A. B. Lovins/L. H. Lovins*, Faktor 4, München 1995).

³¹ 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 *Ronellenfisch*, *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.

³² 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.

³³ 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.

b) Die Folgen der politischen Arbeitsteilung

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.³⁴ 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.³⁵

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.³⁶ 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.³⁷

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.³⁸

Verstärkt werden diese Tendenzen dadurch, dass die Bürger bei Wahlen darauf beschränkt sind, insgesamt über die konkurrierenden Politikentwürfe der angetretenen Parteien oder Einzelkandidaten abzustimmen.

³⁴ 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).

³⁵ 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.

³⁶ Auch der *Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderung* (Fn. 2), S. 333 ff., betont die Notwendigkeit, das Wissen über die Ursachen, Mechanismen und Schadenswirkungen unerwünschter Ereignisse, zu vergrößern.

³⁷ Dazu gehört auch und insbesondere die Einbindung in eine politische Partei.

³⁸ Vgl. auch *Kloepfer* (Fn. 33), S. 22; und ausführlich *Wehner*, *Die Katastrophen der Demokratie*, 1992, S. 68 ff.

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.³⁹

Um Missverständnisse zu vermeiden, möchte ich 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,⁴⁰ 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 Parteien⁴¹ gewisse Tendenzen zu einer „Aristokratisierung“ der politischen Willensbildung unverkennbar sind,⁴² 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.⁴³

c) Zur Ineffizienz des bisherigen „Staatsziels Umweltschutz“

Meine Diagnose scheint allerdings kaum mit der neueren 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 Allgemeingut. Wie schon dargelegt wurde, hat zumindest der deutsche Verfas-

³⁹ Auch wenn die politische Bedeutung der Massenmedien kaum unterschätzt werden darf, geht Zolo, *Die demokratische Fürstentherrschaft*, 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.

⁴⁰ 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 Machterhalt 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.).

⁴¹ 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.

⁴² Besonders deutlich herausgearbeitet hat dies Zolo (Fn. 39), S. 147 ff., m. w. N.

⁴³ 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 Guy, DVBl. 1998, 917 (918).

sunggeber die Langzeitverantwortung des Staates durch die Einführung des „Staatszieles Umweltschutz“ auch ausdrücklich anerkannt.⁴⁴ 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.⁴⁵

Allerdings haben diese noblen Gesten, 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.⁴⁶ 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,⁴⁷ 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 aber auch und 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 so genannten verfassungsimmanenten Schranken der Grundrechte in Frage.⁴⁸ 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,⁴⁹ ist zu beachten, dass Adressat einer Staatszielbestimmung nur der Staat ist, nicht aber die Gesellschaft als Ganzes oder gar der einzelne Bürger.⁵⁰ Ein Grundrechtseingriff lässt sich daher unter keinen Umständen *ausschließlich* durch den Verweis auf eine Staatszielbestimmung rechtfertigen.

⁴⁴ Eine vergleichbare Regelung findet sich in Art. 2 S. 4 der neuen Schweizer Bundesverfassung von 1999 (Fn. 25).

⁴⁵ Vgl. etwa ausdrücklich Art. 2 Abs. 1 des Protokolls von Kyoto vom 11.12.1997 zum UN-Rahmenabkommen über Klimaveränderungen vom 9.5.1992.

⁴⁶ Vgl. dazu *Bölsche* (Fn. 27), 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. 30).

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.

⁴⁷ 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. 25), 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ So auch *Kloepfer*, Rn. 18; *Murswiek*, Rn. 56 ff./72; *Schulze-Fielitz*, Rn. 54 (alle Fn. 48); die allerdings übersehen, dass das Staatsziel dann aber kaum geeignet ist, Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen..

Verschärft wird dieses Problem durch den Umstand, dass das Staatsziel Umweltschutz nach der klaren und eindeutigen Vorgabe des Art. 20a GG erst der Konkretisierung durch den Gesetzgeber bedarf. Zwar ist der Gesetzgeber seinerseits dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet. Solange er nicht ausdrücklich erklärt, dass und in wie weit bestimmte natürliche Ressourcen besonderen Schutz bedürfen, haben die Gerichte und Verwaltungsbehörden nur sehr beschränkte Möglichkeiten, unter Berufung auf Art. 20a GG das Schutzniveau wesentlich zu erhöhen.⁵¹

4. Ergebnis

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass der Nachweltschutz zu den Aufgaben des Staates gehört. Das Bemühen um Generationengerechtigkeit scheitert im demokratischen Willensbildungsprozess jedoch regelmäßig daran, dass diejenigen, die langfristig – oder jenseits der Staatsgrenzen – von den Folgen politischer Entscheidungen betroffen werden, an diesen Entscheidungen nicht beteiligt sind. Zwar kann und muss man davon ausgehen, dass es auch die tatsächlich Wahlberechtigten grundsätzlich für erforderlich halten, den Interessen der künftigen Generationen ein größeres Gewicht zuzumessen. Dieses Bedürfnis tritt bei der Wahlentscheidung jedoch regelmäßig hinter anderen Bedürfnissen zurück. Da die Mitglieder des Bundestages und der von diesem gestützten Bundesregierung verständlicherweise daran interessiert sind, ihr Mandat erneuert zu bekommen, spielt der Nachweltschutz auch im Rahmen der organisierten politischen Willensbildung nur eine untergeordnete Rolle. Die Frage der Generationengerechtigkeit kommt daher in der Regel erst dann zum Tragen, wenn die Angehörigen der belasteten Generation selbst wahlberechtigt sind.⁵²

Es besteht daher aller Anlass, den Nachweltschutz und die Generationengerechtigkeit stärker als bisher im Grundgesetz zu verankern.

B. Wie kann die ökologische Generationengerechtigkeit im Grundgesetz stärker verankert werden als bisher?

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 auf der einen Seite diejenigen Maßnahmen ergreifen soll, denen eine hinreichende Mehrheit der Bürger in Kenntnis der verfügbaren Informationen zustimmen würde – wobei er auf der anderen Seite die Bürger angemessen informieren und über die Notwendigkeit einer Beschränkung ihrer individuellen Freiheit aufklären muss. Demzufolge muss es bei einer eventuellen Reform der Verfassung vor allem darum gehen, die Kommunikationsstrukturen so zu verbessern, dass die erkennbaren Risiken politischer Entscheidungen von den politischen Akteuren und von den Bürgern wahrgenommen und angemessen berücksichtigt werden.

Zunächst sollen allerdings zwei andere Möglichkeiten erörtert werden, wie durch eine Änderung des Grundgesetzes dem Gedanken der ökologischen Generationengerechtigkeit ein größeres Gewicht verschafft werden könnte: Nachdem der Nachweltschutz nicht zuletzt deshalb häufig hinter anderen Interessen zurücktreten muss, weil sich die einzelnen Bürger unter Berufung auf ihre Grundrechte gegen Beschränkungen ihrer individuellen Freiheit zur Wehr setzen, liegt es nahe, den Nachweltschutz ausdrücklich als Schranke für die Grundrechtsausübung festzuschreiben (1). Eine zweite Möglichkeit besteht darin, das Staatsvolk neu zu definieren, um einen noch größeren Kreis derjenigen in den demokratischen Willensbildungsprozess einzubeziehen, die von politischen Entscheidungen betroffen werden (2).

1. Der Umwelt- und Nachweltschutz als Schranke für die Grundrechtsausübung

⁵¹ Vgl. dazu zusammenfassend *Murswiek* (Fn. 48), Rn. 60 ff., der darauf hinweist, dass Art. 20a GG bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, Ermessensentscheidungen und im Rahmen planerischer Abwägungen durchaus Gewicht bekommen könne. Dies setzt jedoch voraus, dass die entsprechenden gesetzlichen Vorgaben es überhaupt zulassen, dass dieser Aspekt zum Gegenstand der Abwägung gemacht wird.

⁵² Genau damit lässt sich erklären, wieso die Reform der Sozialversicherung erst jetzt ernsthaft angegangen wird obwohl seit Jahren oder gar Jahrzehnten bekannt ist, dass sich das bisherige System aufgrund der demographischen Entwicklung nicht auf lange Sicht halten lassen wird.

Zunächst ist festzuhalten, dass es nicht möglich ist, die Angehörigen künftiger Generationen in den personalen Schutzbereich der Grundrechte einzubeziehen, da diese (noch) keine Personen sind und daher auch keine subjektiven Rechte haben können.⁵³

Allerdings könnte man etwa – wie etwa in Sachsen und Sachsen-Anhalt⁵⁴ – neben der Sozialbindung auch die ökologische Verantwortlichkeit des Eigentums in Art. 14 GG festschreiben.⁵⁵ Darüber hinaus wäre es vorstellbar, den Bürgern – wie es in einigen deutschen Bundesländern im Zusammenhang mit dem Staatsziel Umweltschutz⁵⁶ und noch deutlicher im Schweizer Kanton Bern geschehen ist⁵⁷ – ausdrücklich die Verantwortung dafür zuzuweisen, dass auch den künftigen Generationen das Recht zur Selbstbestimmung gewahrt bleibt.⁵⁸ Schließlich könnte das Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a GG so gefasst werden, dass die Behörden und Gerichte dieses Ziel unabhängig davon berücksichtigen können, ob der Gesetzgeber bereits festgelegt hat, dass und welche natürlichen Ressourcen überhaupt schutzwürdig sind.⁵⁹

Obwohl der Staat damit grundsätzlich die Möglichkeit hätte, die Freiheit der künftigen Generationen besser als bisher gegenüber den Ansprüchen der gegenwärtigen Bürger zu schützen,⁶⁰ würden diese Änderungen für sich genommen im Ergebnis wohl keine grundlegende Veränderung der Politik bewirken: Schließlich kann der Staat kaum dazu gezwungen werden, von seinen Eingriffsrechten auch tatsächlich Gebrauch zu machen. Vielmehr ist aufgrund der bereits beschriebenen Defizite des Prozesses der politischen Willensbildung davon auszugehen, dass das Parlament und die Regierung auch weiterhin vor jeder mehr als geringfügigen Belastung der Bürger zurückschrecken würden, 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.

⁵³ Vgl. dazu schon *H. Hofmann* (Fn. 5), S. 327, der allerdings betont, dass sich aus den Grundrechten eine objektive Schutzpflicht des Staates ableiten lässt. Die von *Tremmel/Laukemann/Lux* (Fn. 8), S. 435, unter Berufung auf *Höfle* aufgestellte These, dass die „potentiellen Individuen“ zumindest bedingte Rechte haben, kann jedenfalls aus juristischer Sicht nicht überzeugen, da Rechte nur einer Person zustehen können.

⁵⁴ Art. 31 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Sachsen: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen, insbesondere die natürlichen Lebensgrundlagen schonen.“

Art. 18 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen dienen.“

⁵⁵ Vgl. dazu ausführlich *Bosselmann* (Fn. 21), S. 80 ff., und schon *Leimbacher*, *Die Rechte der Natur*, 1988, S. 261 ff. und 268 ff.

⁵⁶ Vgl. Art. 141 Abs. 1 S. 1 der Verfassung des Freistaats Bayern: „Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist, auch eingedenk der Verantwortung für die kommenden Generationen, der besonderen Fürsorge jedes einzelnen und der staatlichen Gemeinschaft anvertraut.“

Art. 39 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg: „Der Schutz der Natur, der Umwelt und der gewachsenen Kulturlandschaft als Grundlage gegenwärtigen und künftigen Lebens ist Pflicht des Landes und aller Menschen.“

Art. 12 Abs. 3 S. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern: „Jeder ist gehalten, zur Verwirklichung der Ziele in Abs. 1 und 2 [„Staatsziel Umweltschutz“] beizutragen.“

Art. 10 Abs. 1 S. 1 der Verfassung des Freistaats Sachsen: „Der Schutz der Umwelt als Lebensgrundlage ist, auch in Verantwortung für die kommenden Generationen, Pflicht des Landes und Verpflichtung aller im Land.“

Art. 35 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt: „Jeder einzelne ist verpflichtet, hierzu [zum „Staatsziel Umweltschutz“] nach seinen Kräften beizutragen.“

Art. 31 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen: „Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen ist Aufgabe des Freistaats und seiner Bewohner.“

⁵⁷ Vgl. Art. 8 Abs. 2 der Verfassung des Schweizer Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (AS 131-212, in Kraft seit dem 1. Januar 1995): „Neben der Verantwortung für sich selbst trägt jede Person Verantwortung gegenüber den Mitmenschen sowie Mitverantwortung dafür, dass das Recht zur Selbstbestimmung auch künftigen Generationen gewahrt bleibt.“

⁵⁸ Zwar wäre es möglich, diesen Gedanken statt dessen in Art. 2 Abs. 1 GG zu verankern und die Allgemeine Handlungsfreiheit unter den Vorbehalt zu stellen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen der künftigen Generationen nicht irreparabel geschädigt werden dürfen. Allerdings ist die Allgemeine Handlungsfreiheit subsidiär gegenüber den speziellen Freiheitsrechten. Daher wäre nicht sicher gestellt, dass auch die übrigen Grundrechte vergleichbaren Beschränkungen unterliegen.

⁵⁹ Dies entspräche einer Forderung, die bereits während der Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat erhoben worden war, vgl. BT-Drs. 12/6000 S. 65 ff.

⁶⁰ Eine darüber hinaus gehende Beschränkung anderer Freiheitsrechte, etwa der Berufsausübungs- oder der Wissenschaftsfreiheit, erscheint schon deshalb nicht erforderlich, weil die natürlichen Lebensgrundlagen nicht durch Erkenntnisse oder Handlungen an sich gefährdet werden, sondern durch physikalische Prozesse.

2. Neudefinition des Staatsvolkes und Auflösung der Staatlichkeit

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 tatsächlich 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

Die Einbindung der bisherigen Nationalstaaten in eine oder mehrere umfassendere Körperschaften kann dabei 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 geht es daher bei der Diskussion über eine Europäische Verfassung vor allem darum, wie den Bürgern der ihnen gebührende Einfluss auf die Entscheidungen der Organe der EU ermöglicht werden kann.

Spätestens hier wird deutlich, dass es hier nicht oder doch nur am Rande um das deutsche Grundgesetz geht. Schließlich bleibt dem Gesetzgeber insofern nur die relativ begrenzte Möglichkeit, die begonnenen Reformen des Staatsangehörigkeitsrechtes fortzuführen, um sicher zu stellen, dass möglichst alle Menschen, die dauerhaft von den Auswirkungen politischer Entscheidungen betroffen sind, am Prozess der Entscheidungsfindung beteiligt werden. Darüber hinaus wäre es allerdings durchaus vorstellbar, dass die Übertragung von Hoheitsbefugnissen in Zukunft davon abhängig gemacht wird, dass die betreffende über- oder zwischenstaatliche Einrichtung nicht nur der Demokratie, dem Rechts-, Sozial- und Bundesstaat und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, sondern auch dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Die Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 GG könnte und sollte daher um einen entsprechenden Zusatz erweitert und ihr Geltungsbereich auf alle anderen Gesetze erweitert werden, mit denen die Bundesrepublik Hoheitsbefugnisse auf über- und zwischenstaatliche Einrichtungen überträgt.

3. Zu den Möglichkeiten, die künftigen Generationen in den demokratischen Willensbildungsprozess einzubinden

Da es objektiv unmöglich ist, die Angehörigen künftiger Generationen in den Prozess der Entscheidungsfindung einzubeziehen,⁶³ kann das Problem des inter-temporalen Interessenausgleichs kaum in den her-

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.

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 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-Gutzzeit*, NJW 1997, 2861; *Roellecke*, NJW 1996, 2773.

kömmlichen demokratischen Verfahren gelöst werden.⁶⁴ Damit stellt sich aber die Frage, wie und vor allem von wem⁶⁵ ihre Interessen im Rahmen konkreter Entscheidungsprozesse durchgesetzt werden können.

a) „Mehr Demokratie“ als Ausweg?

Wenn die Entscheidungsperspektive der parlamentarischen Demokratie durch den Rhythmus der Wahltermine bestimmt wird, dann 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 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 Unmün-

⁶⁴ Anders aber H. Hofmann (Fn. 5), S. 329 bzw. 332 ff., der zum „Volk“ nicht nur die tatsächlichen Staatsangehörigen zählen will.

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*, „Finanzwirtschaftliche Entscheidungen in der Demokratie“, in: Bertsch/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. 181 ff., 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.

⁶⁸ Dagegen sprechen auch nicht die Erfahrungen mit den Schweizer Abstimmungen über die sogenannte „Rothenturm-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.

digkeit 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

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, den Nachweltschutz in gewisser Weise zu privatisieren, indem man den Umweltschutzorganisationen einen größeren Einfluss verschafft.⁷⁰ Tatsächlich erscheint dies aber jedenfalls in Bezug auf den Nachweltschutz als ein untauglicher oder allenfalls geringen Erfolg versprechender Versuch: Zwar leisten die 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 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) Ein unabhängiger Ökologischer Rat als Ausweg aus dem Dilemma

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

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. 55), S. 399 ff. und 415 ff.

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.

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. 2), 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.

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.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 befürchten, 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 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.⁸²

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 künftigen Generationen infolge dieser Entscheidungen vernichtet würden oder zumindest massiv bedroht wären.⁸³

⁷⁷ Jonas (Fn. 5), 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. 33), S. 22; vgl. auch ders. (Fn. 48), 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. 38), 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.

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

⁸³ 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:

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.⁸⁴

Dies würde sich aber nicht nur auf die Beratungen der obersten Staatsorgane auswirken. Vielmehr ist zu erwarten, dass die Diskussion um den Stellenwert des Naturschutzes 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 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.⁸⁵

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 Naturschutz nicht ausreicht – oder die sich offen dazu bekennen müssten, dass es sich hierbei doch nur um ein Lippenbekenntnis handelt.⁸⁶ Da sich der Naturschutz 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 Bundesrat⁸⁷ bzw. von der Bundesregierung⁸⁸ 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

Guggenberger/A. Meier (Hrsg.), *Der Souverän auf der Neben Bühne*, 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).

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Da der Naturschutz 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.

⁸⁷ Bei Vorlagen der Bundesregierung und Gesetzesbeschlüssen des Bundestages.

⁸⁸ Bei Vorlagen des Bundesrates.

Vorlage im Falle ihrer Annahme die natürlichen Lebensgrundlagen der künftigen Generationen zumindest massiv gefährden würde.⁸⁹

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.⁹⁰

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 oder zumindest für eine sehr lange Amtsperiode ernannt würden.⁹¹ 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.⁹² 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.⁹³

cc) Zur demokratischen Legitimation der Entscheidungen des Ökologischen Rates

Unabhängig davon, ob es tatsächlich sinnvoll wäre, einem unabhängigen Ökologischen Rat die Aufgabe zu übertragen, der ökologischen Generationengerechtigkeit im Prozess der politischen Willensbildung Geltung zu verschaffen, stellt sich die Frage, ob es überhaupt verfassungsrechtlich zulässig wäre, eine solche Institution einzuführen.

(1) Zur Notwendigkeit demokratischer Legitimation

Insofern ist zunächst festzuhalten, dass von den drei Prinzipien, nach denen der Prozess der Willensbildung innerhalb einer Körperschaft theoretisch organisiert sein kann, allein das demokratische Prinzip dem Postulat entspricht, 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.⁹⁴

⁸⁹ Die Entscheidung, ob die Voraussetzungen für die Ausübung des Vetorechtes tatsächlich vorliegen, könnte dem Bundesverfassungsgericht übertragen werden.

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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.

⁹² 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.

⁹³ 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. 83) 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.

⁹⁴ 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

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.⁹⁵ Der Grundsatz der Freiheit von Wahlen und Abstimmungen erweist sich damit 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.⁹⁶

(2) Zur demokratischen Legitimation der Mitglieder eines unabhängigen ökologischen Rates

Jedenfalls dann, wenn die Mitglieder des ökologischen Rates auf Lebenszeit gewählt oder gar von den bisherigen Mitgliedern des Rates kooptiert werden, kann nach diesen Grundsätzen keine Rede mehr von demokratischer Legitimation sein. Tatsächlich wird die Legitimationskette bereits dadurch durchbrochen, dass die Mitglieder des Rates ihre Entscheidungen in völliger Unabhängigkeit treffen können und müssen. Unter dieser Voraussetzung lassen sich die konkreten Entscheidungen des Ökologischen Rates nämlich auch nicht höchst mittelbar auf eine Willensäußerung der Bürger zurückführen.⁹⁷ Tatsächlich beruht seine Funktionsfähigkeit geradezu auf der möglichst weitgehenden Unabhängigkeit seiner Mitglieder.⁹⁸ 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 und damit den Zweck, der mit der Einführung eines solchen Rates erreicht werden soll.

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.⁹⁹ Denn wenn sich danach jedes staatliche Handeln mit Entscheidungscharakter zumindest mittelbar auf das Volk zurückführen lassen muss, dann darf auch der verfassungsändernde Gesetzgeber¹⁰⁰ 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.¹⁰¹

Böckenförde, HdBStR, Band I, 1987, § 22; *Stern*, Staatsrecht, Band 1, 2. Auflage 1984, § 18; oder auch *Sartori*, Demokratietheorie, 1992 (jeweils passim).

⁹⁵ So auch *Fleiner-Gerster* (Fn. 12), § 3, Rn. 6.

⁹⁶ Vgl. dazu vor allem *BVerfGE* 93, 37 (66 ff.), m.w.N.; und schon früher *BVerfGE* 83, 60 (72).

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ 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 *Kloepfer* (Fn. 33), 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. 23), S. 17, erachtet es für „ethisch unstatthaft“, die Grundlage der parlamentarischen Demokratie im vermeintlichen Interesse ferner Generationen aufzuheben.

¹⁰⁰ Schließlich kann ein Ökologischer Rat durch eine Verfassungsänderung eingerichtet werden.

¹⁰¹ Bestenfalls kann die bloße Existenz des Organs als hinreichend demokratisch legitimiert angesehen werden, nicht jedoch seine konkreten Entscheidungen.

Dieses Legitimationsdefizit wird auch nicht dadurch ausgeglichen, dass sich der Gesetzgeber oder die Regierung unter bestimmten Voraussetzungen über das Veto des Rates hinwegsetzen könnten. Denn der Rat hat auch denn einen maßgeblichen Einfluss auf das Entscheidungsverfahren.

(3) Zur Zulässigkeit einer Durchbrechung des demokratischen Prinzips

Tatsächlich entfaltet das demokratische Prinzip jedoch keineswegs eine solch absolute Geltungskraft, wie sie der „Legitimationskettenfetischismus“¹⁰² des Bundesverfassungsgerichtes vermuten lässt. Schließlich gehört die Verwirklichung dieses Prinzips keineswegs zu den Aufgaben des Staates.¹⁰³ Denn die Demokratie ist kein Grundwert der Verfassung, sondern lediglich eines von mehreren Instrumenten, mit denen die Freiheit der Bürger gesichert werden kann. Dementsprechend wird das demokratische Prinzip des Grundgesetzes durch die Staatsstrukturprinzipien zugleich ergänzt und beschränkt.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵

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 Teilmölkler der einzelnen Bundesländer.¹⁰⁶ 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.^{107/108} 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.¹⁰⁹

¹⁰² *Bryde* (Fn. 62), S. 324.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Zu beachten ist insofern auch, dass der demokratischen Mehrheitsregel „rechtsstaatliche und bundesstaatliche Grenzen“ gesetzt sind; so *BVerfGE* 44, 125 (141), vgl. auch *Herzog* (Fn. 29), 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. 94), 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.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Über dieses Problem geht die Staatsrechtslehre häufig mit leichter Hand hinweg, vgl. *Herzog*, HdBStR, Band II, 1987, § 44, Rn. 25.

¹⁰⁷ Zusammenfassend dazu *Robbers*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 1999, Art. 51 GG, Rn. 11, m. w. N.

¹⁰⁸ Die theoretische Möglichkeit, dass das Parlament der Landesregierung wegen deren Verhalten im Bundesrat das Vertrauen entzieht, reicht als Instrument demokratischer Kontrolle nicht aus.

¹⁰⁹ 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.

Für die bisherige Staatspraxis von größter Bedeutung war schließlich die Unabhängigkeit der Bundesbank, die sich auch nach der jüngsten Änderung des Art. 88 GG kaum aus der Verfassung selbst ableiten lässt,¹¹⁰ sondern die auf einer verfassungs- und wirtschaftspolitisch absolut überzeugenden Entscheidung des einfachen Gesetzgebers beruht.¹¹¹ Gerade an diesem Beispiel lässt sich illustrieren, dass es sinnvoll ist, den *ökologischen* Nachweltschutz in gewisser Weise 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 Prinzips darstelle.¹¹² Tatsächlich handelt es sich jedoch 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.¹¹³

Spätestens jetzt sollte deutlich geworden sein, dass die Forderung nach einer teilweisen „Entdemokratisierung“ des Entscheidungsprozesses nicht ganz so radikal ist, wie sie 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 heute schon das Bundesverfassungsgericht oder auch der Bundesrat ausüben.¹¹⁴

Schluss

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass es nicht nur sinnvoll, sondern auch möglich ist, dem Nachweltschutz und der ökologischen Generationengerechtigkeit durch eine Änderung des Grundgesetzes größeres Gewicht im Prozess der politischen Willensbildung zu verschaffen. Allerdings kommt es dabei weniger darauf an, den Nachweltschutz ausdrücklich als Staatsziel zu definieren und/oder die Freiheit der Einzelnen zu beschränken. Denn in einem demokratischen Staat muss es immer darum gehen, die Bürger aufzuklären und davon zu überzeugen, dass sie zugunsten der Interessen künftiger Generationen gewisse Beschränkungen der eigenen Freiheit in Kauf nehmen sollten. Der hier vorgeschlagene Ökologische Rat hätte in erster Linie die Aufgabe, diese Aufklärungsarbeit zu leisten. Seine weitreichenden Entscheidungskompetenzen dienen daher auch und vor allem dazu, dass er kein Expertengremium unter vielen anderen bleibt, sondern sich im politischen Prozess tatsächlich Gehör verschaffen kann.

¹¹⁰ Vgl. dazu *Herdegen* in *Maunz/Dürig* (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 88 GG, Rn. 53 ff.

¹¹¹ 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.

¹¹² BVerfGE 89, 155 (208). 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. 103), 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).

¹¹³ 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.

¹¹⁴ 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.

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 erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik 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 daher mit der Gefahr verbunden, dass der Ökologische Rat über sein Vetorecht alle Bereiche der staatlichen Tätigkeit dominieren könnte.

Allerdings müssen die politischen Entscheidungen letztendlich doch vom Parlament und von der Regierung getroffen – und verantwortet – werden. 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 daher eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür, dass der Versuch, die Staatsaufgabe des Nachweltschutzes zu erfüllen, in keiner Öko-Diktatur enden wird.

Anhang: Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes¹¹⁵

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 künftigen 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 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.“

¹¹⁵ 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“.

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 *und des 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 Bundes-

rates 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. 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 ruben 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.¹¹⁶

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.¹¹⁷

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.¹¹⁸

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:

¹¹⁶ Vgl. dazu Fn. 54.

¹¹⁷ Vgl. dazu Fn. 56 f.

¹¹⁸ Vgl. GVK-Drs. Nr. 9 sowie oben Fn. 59.

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 Natweltschutz 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.