

Stein, Tine

Book Part — Digitized Version

Warum wir einen Ökologischen Rat brauchen: Plädoyer für ein neues Verfassungsverständnis

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Stein, Tine (1994) : Warum wir einen Ökologischen Rat brauchen: Plädoyer für ein neues Verfassungsverständnis, In: Bernd Guggenberger, Andreas Meier (Ed.): Der Souverän auf der Nebenbühne: Essays und Zwischenrufe zur deutschen Verfassungsdiskussion, ISBN 3-531-12524-9, Westdeutscher Verlag, Opladen, pp. 255-260

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112422>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Tine Stein

Warum wir einen Ökologischen Rat brauchen

Plädoyer für ein neues Verfassungsverständnis

Dem gestörten Verhältnis unserer Politik zur Natur wurde in jüngster Zeit zur Heilung empfohlen: ein Ökologischer Rat. Dieser soll Natur und Staat versöhnen. Diese Forderung ist in der Vergangenheit im bundesdeutschen Blätterwald ebenso laut geworden wie auf Kongressen zum Thema Demokratie und Umwelt. Den Anspruch auf Urheberschaft kann mit Fug und Recht Rudolf Bahro behaupten. Es gebührt ihm das Verdienst, den Vorschlag eines „Ökologischen Oberhauses“ justament zu einer Zeit präsentiert zu haben, wo ihm aus Anlaß der Wiedervereinigung das Schicksal beschieden war, heraus aus den vor sich hindümpelnden Biotopen universitärer wie außeruniversitärer Seminardiskussion zur realpolitischen Forderung in der verfassungspolitischen Diskussion zu mutieren. Selbst die gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat bzw. ihre zur Beratung des Sachbereichs Regierungsorganisation geladenen Experten gaben sich die Ehre, diesem Vorschlag einige Minuten zu widmen; wohingegen sie viele Stunden um ein Staatsziel Umweltschutz stritten, gar der Kommissionsvorsitzende wegen strittiger Formulierungsvorschläge mit Rücktritt drohte. Mit einigem Abstand zu der sehr respektablen Arbeit der Verfassungskommission ist es doch erstaunlich, daß die dort versammelten klugen Köpfe dem Problem der Zerstörung unserer natürlichen Lebensgrundlagen keine eigene Beratungszeit widmeten und sich diesbezüglich vornehmlich auf das eben erwähnte Staatsziel konzentrierten. Staatsziele ohne Verfahren, die geeignet sind, diese institutionell umzusetzen, bleiben jedoch Verfassungsslyrik. Wenn das Institutionengefüge des demokratischen Verfassungsstaates ökologisch blind ist – was im folgenden zu erörtern wäre – vermag auch ein Staatsziel, selbst im Duett mit einem Grundrecht, nicht, dieses zu beheben. Was also verbirgt sich hin-

ter der wohlklingenden Forderung nach Errichtung eines Ökologischen Rates, der ja augenscheinlich ein Verfahrensinstrument darstellt?

Im Verfassungsentwurf des *Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder* wird dem Ökologischen Rat die Aufgabe zugewiesen, an Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitzuwirken. Sein Hauptinstrument ist ein suspensives Vetorecht. Besonderes Augenmerk verdient der Bestellungsmodus, der an die Wahl der Verfassungshüter in Karlsruhe erinnert: Auf neun Jahre werden die Mitglieder des Ökologischen Rates gewählt, länger als zwei Legislaturperioden und ohne die Möglichkeit der Wiederwahl. Es ist dieser Bestellungsmodus, auf den sich die Erwartung gründet, daß der Ökologische Rat als eine Art demokratisiertes Oberhaus wirkt, welches das parlamentarische Unterhaus auf die ökologischen Grenzen verweist: So können sich doch die Mitglieder einerseits auf eine demokratische Legitimation berufen, sind jedoch andererseits des Zwanges enthoben, ihr Handeln an den Mehrheiten des Tages auszurichten, da keine Möglichkeit erneuter Kandidatur gegeben ist. Es steht den Mitgliedern des Ökologischen Rates frei, nach ihrem Gewissen und ihren Einsichten zu entscheiden, nach ihrem Urteil, was sie in der ökologischen Sache für angemessen erachten.

In modernen politischen Ordnungen fällt die Funktion der diskursiven Beratung des Herrschers dem Parlament zu: das so zugleich Ort der Beratung *und* der Entscheidungsfindung ist. Allein – und das ist einer der gewichtigsten Einwände gegen die Demokratie – es hat den Anschein, daß zu gewisser Beratung und Entscheidungsfindung die Repräsentanten nicht fähig sind. Und zwar nicht, weil sie allesamt aufgrund individueller Grenzen dazu nicht in der Lage seien, sondern weil die „Funktionsbedingungen der Wettbewerbsdemokratie“ (Peter Graf Kielmansegg) gewisse Problemlösungen gar nicht erst in ihr Blickfeld geraten lassen. Geht man mit der ökonomischen Theorie der Demokratie von dem Eigeninteresse der Politiker aus, welches auf Macht und Ansehen, mithin Wiederwahl aus ist, dann zwingen die Mechanismen von Konkurrenz und Wettbewerb, das Angebot der Politik nach der Nachfrage zu richten. Und nimmt man weiterhin an – und dieser Annahme kann jeder, der sich auch nur ein wenig eingehender mit ökologischen Problemen beschäftigt hat, beträchtliche Plausibilität zuerkennen –, daß ökologische Entscheidungen das alltägliche Verhalten der Bürger empfindlich verändern würden und eben nicht alles durch blaue Engel oder grüne Punkte zu umweltfreundlichem Charakter geadelt werden kann, dann steht der Beleg für ein Funktionieren der Wettbewerbsdemokratie unter der Bedingung des „tendenziellen Falls der Luxusrate“ noch aus.

Bisher ließ sich jedenfalls mit Graf Kielmansegg beobachten: Entscheidungen, die den Einzelnen Kosten aufbürden, sind nur durchsetzbar, wenn entweder diese Kosten durch ein Wachstum bei den Realeinkommen kompensiert werden oder im gleichen Zug eine hinreichend große Zahl an Wählern begünstigt wird. Und insofern erklärt sich, warum die Wettbewerbspolitiker den „demokratischen Grenzwert“, also die Vermutung, wann die Mehrheit einer Entscheidung zustimmt, entsprechend vorsichtig und nicht eben allzu risikofreudig ansetzen.

Was so offenkundig Aufgabe der Repräsentanten wäre, nämlich Verzicht und Einschränkungen in Normen zu fassen und für deren Durchsetzung zu sorgen, gelingt im demokratischen Verfassungsstaat anscheinend strukturell nicht: Es können die Zukünftigen nicht wählen; es machen sich die ökologisch negativen Folgen mancher industriepolitischer Entscheidungen erst in einem Zeitraum bemerkbar, der mit dem demokratischer Kontrolle nicht zusammengeht; es bilden sich politische Meinungen vor einem ideologischen Hintergrund, der aus dem 19. Jahrhundert stammt, welches wesentlich von den Konflikten zwischen Kapital und Arbeit geprägt war; es verfügen die ökologischen (Gemeinwohl-)Interessen nicht über ein Sanktionspotential, sie sind, mit einem Wort von Claus Offe gesprochen, nicht „konfliktfähig“ – mithin: es gibt keine ökologischen Sicherungen, keine *checks and balances*, wenn die Mehrheit nicht so will, wie sie aus ökologischer Perspektive wollen soll.

Die ökologische Unterbelichtung betrifft nicht nur das demokratische Prinzip, sondern den demokratischen Verfassungsstaat als ganzen. Richtungweisend für die neuzeitliche Politik war und ist der Anspruch an den Staat, eine Art innerweltliches Wohlfahrtsversprechen umzusetzen, in jedem Fall den Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen die Individuen friedlich ihre ökonomischen Austauschbeziehungen pflegen können. Stand aber nicht bei genauerem Hinsehen die Friedlichkeit demokratischer Konfliktlösungsverfahren auf der Basis grundrechtlich fixierter staatlicher Handlungsschranken unter einer bestimmten und entscheidenden Prämisse – der wirtschaftlichen Prosperität? Wurde nicht der Verteilungskonflikt im wesentlichen so gebändigt, daß der Kuchen zwar nicht anders aufgeteilt, aber die Stücke insgesamt immer größer wurden? Es hat den Anschein, als ob das glückliche Verhältnis innerhalb des *responsive* und *limited government*, eben als demokratische Konfliktregelung einerseits und verfassungsrechtliche Begrenzung der Politik in Anerkennung der Schranken individueller Freiheit andererseits, vor allem unter der Bedingung des staatlichen Wohlstandsversprechens mit ausgemachter Zuwachsrate ermöglicht wurde.

Auf dieses strukturelle Staatsversagen stellt der Ökologische Rat eine institutionelle Antwort dar. Gewiß lassen sich im Kuratoriumsentwurf auch die populären Forderungen finden, nach welchen der Staat in seinen Zielen auch auf den Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens verpflichtet, den Verbänden ein Klagerecht im Dienste der Natur zubilligt, der Umweltminister mit einem Vetorecht innerhalb des Kabinetts ausgestattet wird und anderes mehr. Doch der innovative Vorschlag auf Einrichtung eines Ökologischen Rates bricht aus dem *mainstream* des bekannten Forderungskataloges aus: Während bisher stets die Vereinbarkeit von Demokratie und Ökologie gleichsam beschworen wurde, kann der Ökologische Rat als Institution mit bewußt „aristokratischem“ Charakter verstanden werden.

Der Ökologische Rat soll nicht allein der sachlichen und klugen Beratung von Parlament und Regierung dienen; darüber hinaus soll er mittels seines suspensiven Vetorechts Entscheidungsprozesse aufhalten, die aus ökologischer Perspektive bedenkliche Regelungen zum Inhalt haben. Es steht zu vermuten, daß den – in letzter Instanz nicht verantwortlichen Mitgliedern – aufgrund ihrer institutionell gesicherten Unabhängigkeit ein hohes öffentliches Ansehen zukommt. Ihr Veto konsequenzenlos auszuschlagen, setzte das Parlament dem Legitimationsdruck der ökologisch interessierten Öffentlichkeit aus. Diese „Reflexionschleife“ eines vom Ökologischen Rat zurückgewiesenen Gesetzesentwurfes böte mithin die Chance, für Maßnahmen zu werben, die Konsumenten wie Produzenten anhalten, ökologische Grenzen zu achten.

Wenn aber nun die Ökologischen Räte aufgrund fehlender Wiederwahlmöglichkeit ihre Entscheidungen nicht nach Partikularinteressen – seien diese auch mehrheitsfähig – ausrichten müssen und am Gemeinwohl orientierte Problemlösungen vortragen können, auf die zu kommen und durchzusetzen es Legislative und Exekutive so schwerfällt, – warum dann den Ökologischen Rat nicht als „ordentliche“ zweite Kammer einrichten, mit allen Kompetenzen der Gesetzgebung ausgestattet? Dem ersten Anschein nach kämen doch solchen Konstruktionen des Ökologischen Rates eine hohe Plausibilität zu, die ihm gerade weitreichende Rechte am Regierungsprozeß sicherten: Der Kurzfristigkeit des demokratischen Entscheidungsprozesses enthoben, vermag er machtvoll auf die übrigen demokratischen Institutionen im ökologischen Sinne mäßigend einzuwirken.

Der Blick in die Wirklichkeit von Konkurrenzdemokratien aber lehrt, daß alle Institutionen, die durch Kompetenzen Macht haben, dem Zugriff zentraler Vermittler von Interessen nicht entgehen können: den

Parteien. Je üppiger der Ökologische Rat mit Rechten ausgestattet würde, desto wichtiger wäre es den Parteien, auf seine Besetzung entscheidenden Einfluß auszuüben. Dann aber steht zu befürchten, daß die gewünschte Unabhängigkeit der Mitglieder des Ökologischen Rates von den Zwängen und Beschränkungen der Parteiendemokratie sich nicht einstellte, der Ökologische Rat auch nur ein weiteres Gremium in der Verfügungsmasse der Parteien wäre. Dann wäre der Zweck des Unterfangens, nämlich das demokratische Prinzip zu begrenzen, suspendiert. Insofern ist es interessanterweise die paradox anmutende machtpolitische Inkompetenz, die den Ökologischen Rat als eine für die Parteien unattraktive Institution erscheinen läßt und so zugleich die Chance bietet, daß sich in ihm relativ unabhängige Persönlichkeiten zusammenfinden, die jenseits von Parteienkalkül und Wahlarithmetik handeln können.

Die Wettbewerbsdemokratie jedenfalls ist bisher den Beweis schuldig geblieben, der Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen wirksam Einhalt zu gebieten. Und ein bloßes Staatsziel, zu dem unsere Wettbewerbspolitiker sich durchzuringen gerade noch gewillt sind, macht da noch lange keinen ökologischen Staat. Die ökologische Selbstbegrenzung der Demokratie jedenfalls allein über den Karlsruher Umweg bewältigen zu wollen, erscheint nicht gerade erfolgversprechend. Wie sollten die obersten Hüter des Rechtsstaats nicht nur den Einzelnen vor der Mehrheit, sondern gleich die zukünftigen Generationen oder gar bei nicht-anthropozentrischen Staatszielvorschlägen die gesamte Tier- und Pflanzenwelt vor den Eingriffen der Mehrheit schützen können? Zumal mittels einer Verfassung, deren Grundrechtskatalog die Handlungsfreiheit der Person wie die Freiheit des Eigentums zum zentralen Inhalt hat, ohne jedwede ökologische Grundrechtsschranke – wie sie beispielsweise Hans Peter Dürr und viele andere in dem Brief des *global challenges network* an die Verfassungskommission fordern? Dies gilt um so mehr, wenn man sich die Kompromißformel zum Umwelt-Staatsziel betrachtet, für die schließlich zwei Drittel der Kommissionsmitglieder votierten: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Gewiß ist auch eine gehörige und berechtigte Portion Skepsis angebracht gegenüber allzu hoch fliegenden Hoffnungen, die in den Ökologischen Rat gesetzt werden. Daß das Bild des unabhängigen Amtsinhabers bei diesem Vorschlag Pate gestanden hat, dessen Tugendhaf-

tigkeit sich daran ausweist, seine Entscheidungen am Gemeinwohl zu bemessen, ist nicht zu übersehen. Und gewiß sind die Zweifel nicht gänzlich auszuräumen, ob es denn so sicher und eindeutig auszumachen ist, was in einem konkreten Falle das ökologische Gemeinwohl ist. Auch die Ökologischen Räte können in Streit geraten, was denn nun als das ökologisch Angemessene gelten kann. Denn ein „ökologisches Hauptgesetz“ läßt sich nicht finden im Buch der Natur. Auch die Spatzen pfeifen es nicht von den Dächern. Den Scharfsinn des Menschen hat es lange Zeit nicht bekümmert. Weder findet es sich auf Rinde geschrieben, noch in Thesenform an einer Kirche angeschlagen.

Die Grenzen für unser Handeln können wir nur selber setzen; dabei hilft kein Gott, kein ökologischer Philosophenkönig (ebenso keine Königin) und auch keine Wissenschaft. Erst recht hilft bei der ökologischen Grenzziehung keine selbsternannte rettende Elite, die sich im Lichte der Gefahr und der Gewißheit des Wahrheitsbesitzes den Erlösungsauftrag erteilt. Aber dieser Vorwurf kann den Ökologischen Rat nicht treffen: Denn wenn seine Mitglieder auch nicht wiedergewählt werden können und insofern sich durch die Chance aristokratischer Unabhängigkeit auszeichnen, so können sie doch auf die demokratische Geburt als Gewählte verweisen. Innerhalb des Konzepts des *responsive government* allerdings ist es die Wieder- bzw. Abwahlmöglichkeit der Repräsentanten, die die Kontrolle der Regierenden durch die Regierten garantiert. Insofern handelt es sich bei dem ökologischen Rat in der Tat um ein demokratiefremdes Element. Das Risiko der Öko-Diktatur gehen wir mit dieser Institution jedoch nicht ein. Eher laufen wir Gefahr, uns bei dem Verzicht auf eine ökologische Institutionenreform unseres demokratischen Verfassungsstaates eines Tages in einem Notstandsstaat wiederzufinden, der den Mangel verwaltet, existentielle Lebenschancen zuteilt und der Freiheit – weder dem Selbstbestimmungsrecht noch dem Rechtsstaat – nicht sonderlich verpflichtet ist.