

Plädoyer für eine Dritte Kammer als Interessenvertretung künftiger Generationen

Diskussionspapier von Wolfgang Gründinger

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
Demokratie zwischen Heute und Morgen	3
Künftige Generationen tragen die Folgen kurzsichtiger Politik.....	4
Auf dem Weg in eine nachhaltige Entwicklung?	5
Die strukturelle Gewalt, die unser enger Demokratiebegriff induziert.....	6
Demokratie und Zukunftsethik	7
Generationengerechtigkeit bisher ungenügend im Grundgesetz verankert.....	8
Der Zukunft eine Stimme geben	8
Warum gerade eine Dritte Kammer?	9
Schröders „Rat für Nachhaltige Entwicklung“	12
Der bayerische Senat.....	13
Zukunftsräte für die Schweiz	13
Welche Aufgabe besitzt ein Zukunftsrat?	14
Zusammensetzung des Rates	15
Wahl der Räte	16
Rechtsstellung der Räte	18
Kompetenzen des Rates	18
Zur demokratischen Legitimität einer Dritten Kammer	22
Zur politischen Durchsetzbarkeit	23
Zusammenfassung.....	24

Demokratie zwischen Heute und Morgen

Die Demokratie als Herrschaft des Volkes befindet sich in einer Konfliktsituation zwischen Mehrheitswille und Zukunftsausrichtung: Einerseits streben alle heute lebenden Menschen nach Wohlstand und Glück, was sicherlich nicht moralisch verwerflich ist, sondern im Gegenteil zu den fundamentalen Menschenrechten gehört. Doch andererseits besitzen auch zukünftige Generationen dieses Recht auf ein glückliches Leben, welches die Politik aufgrund ihrer ethischen Verantwortung ebenso schützen müßte wie die Rechte und Freiheiten bereits geborener Menschen. Nicht selten stehen aber die Interessen der heutigen und der zukünftigen Generationen¹ im Konflikt miteinander. Atommüll, Klimawandel und Artensterben seien exemplarisch für das gegenwärtig stattfindende Abschieben von Lasten in die Zukunft genannt. Der Ernst dieser Probleme ist weithin bekannt, doch werden sie von den herrschenden Entscheidungsträgern nur halbherzig angegangen, weil die momentan lebenden Menschen Einbußen in ihrem Wohlstand und Einschränkungen ihrer Freiheit fürchten und daher die erforderlichen Maßnahmen in einer Demokratie politisch nicht durchzusetzen sind.

Die Demokratie steht vor einer ungewöhnlichen Bewährungsprobe. Sie ist nach wie vor die beste bekannte Herrschaftsform. Allerdings führt ihr derzeitiges, althergebrachtes Organisationsprinzip, also die Übertragung der gesetzgebenden Gewalt auf ein vom Volk gewähltes Parlament, zur „Verherrlichung der Gegenwart und der Vernachlässigung der Zukunft“, wie schon Altbundespräsident Richard von Weizsäcker erkannte². Politiker³ wollen schließlich wiedergewählt werden – und denken daher in erster Linie an die nächsten Wahlen und erst danach an die nächste Generation. Sie vermeiden es tunlichst, unpopuläre Maßnahmen zu ergreifen, die zwar notwendig und sinnvoll wären, aber beim Volk – den Wählern nämlich – nicht beliebt sind. Zukünftige Generationen haben eben kein Wahlrecht. „Wir sind nach der Logik unseres Staates und unseres Rechts darauf reduziert, die Interessen der gerade jetzt lebenden Menschen zu schützen, und das sind vorwiegend ökonomische Interessen“, konstatiert Prof. Dr. Klaus Bosselmann, Direktor des Zentrums für Umweltrecht an der Universität Auckland in Neuseeland. „Um die langfristigen Interessen nachfolgender Generationen und der natürlichen Mitwelt kann es [unseren Repräsentanten] aufgrund ihres Mandats nicht gehen.“⁴

War es in der Vergangenheit redundant, sich mit dieser Problematik zu beschäftigen, so ist sie heute um so brisanter: Früher waren falsche Entscheidungen zu verkraften, da sie aufgrund des damaligen Standes der Technik keine langfristigen schwerwiegenden Folgen nach sich zogen; heute sind sie es nicht mehr. Die im wahrsten Sinne des Wortes unheimlich schnelle und tiefgreifende Entwicklung in Technik und Wissenschaft hat dazu geführt, daß Entscheidungen, die heute getroffen werden, noch weit in die Zukunft hinein reichen und damit die Rechte zahlreicher ungeborener Generationen tangieren.

Wenn aber deren Interessen im Willensbildungsprozeß nicht berücksichtigt zu werden brauchen, fallen unsere Entscheidungen stark gegenwartsorientiert aus. Damit jedoch gefährden wir in einem nicht zu verantwortendem Maße das Recht unserer Kinder und Enkel, auf einem intakten Planeten zu leben.

¹ Unter der gegenwärtigen Generation seien alle über 30-jährigen gemeint, da hier das durchschnittliche Alter der ersten Elternschaft liegt. Natürlich muß man differenzieren, wenn man von „der“ gegenwärtigen Generation spricht, welche die Existenz künftigen menschlichen Lebens gefährde. So tragen die Menschen in Industrieländern in anderen Dimensionen und auf anderem Wege zur Umweltzerstörung bei als Menschen in materiell ärmeren Ländern. Auch ist natürlich eine Pauschalisierung im Grunde nicht möglich, denn viele über 30-jährige engagieren sich eben auch für die Umwelt. Allerdings seien diese Differenzierungen im folgenden ausgespart, da sie die folgende Analyse und die daraus abgeleiteten Forderungen nicht verfälschen. Des weiteren sei angemerkt, daß sich die folgenden Ausführungen auf Deutschland beziehen; dies ist erforderlich für die anschließenden Schlußfolgerungen für die Änderungen im Grundgesetz.

² Zitiert nach: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen/Youth for Intergenerational Justice and Sustainability (Hg.): Generationengerechtigkeit! Nr. 2/2001, S. 20

³ In diesem Text wird aus stilistischen Gründen nur die maskuline Form verwendet. Gemeint sind selbstverständlich beide Geschlechter.

⁴ natur & kosmos Juni 2001, S. 32

Bundespräsident Johannes Rau stellte in seiner aufsehenerregenden Berliner Rede über einen „Fortschritt nach menschlichem Maß“ besorgt die Frage: „Werden wir zu Zauberlehrlingen? Setzen wir Entwicklungen in Gang, deren Folgen wir weder überblicken noch beherrschen können?“⁵ Die Antwort: Wir haben bereits damit begonnen.

Künftige Generationen tragen die Folgen kurzsichtiger Politik

Das Paradebeispiel für ein solches kurzsichtiges und verantwortungsloses Handeln ist unsere heutige Energiepolitik. Der gegenwärtige Energieüberfluß sichert uns eine hohe Lebensqualität und bildet die Grundlage für unsere wirtschaftliche Expansion, doch wir verdrängen dabei dessen unerwünschten Nebenwirkungen, ja ignorieren sie zum Teil absichtlich.

Indem der Mensch fossile Brennstoffe (Kohle, Öl, Gas) in einem unglaublich rasanten Tempo verheizt, verbraucht er innerhalb kürzester Zeit das Gros der Rohstoffvorräte der Erde. Die bekannten Vorräte an Erdöl reichen nur noch 44 Jahre, an Erdgas 64 Jahre und an Kohle noch 185 Jahre. Die Uranreserven sind sogar schon binnen 37 Jahren verbraucht, wenn man auf Wiederaufbereitung verzichtet. Alle bekannten fossilen Rohstoffreserven zusammen reichen nur noch dieses Jahrhundert lang aus, sofern der Verbrauch konstant bleibt, also nicht wie erwartet steigt. Selbst wenn noch weitere große Lagerstätten gefunden werden sollten, verlängert sich diese Frist nur um wenige Generationen.⁶

Die dann lebenden Menschen werden vor versiegten Ölquellen und leeren Erdgasfeldern stehen. Zwar wird deren Abhängigkeit von diesen Ressourcen dann nicht mehr so akut sein wie unsere, da Wirtschaftskrisen schon vor der absoluten Verknappung die Menschheit zum Umstieg auf andere Energiequellen zwingen werden. Aber gerecht ist unser verschwenderisches Wirtschaften dennoch nicht, wenn diese Energiewende aufgrund unserer Unfähigkeit zum schrittweisen Umstieg durch Rezessionen erfolgen muß. Des weiteren besteht keinerlei Garantie, daß sämtliche Funktionen der fossilen Ressourcen adäquat durch andere Technologien bereitgestellt werden können.

Durch unseren verschwenderischen Umgang⁷ mit Energie beschwören wir jedoch noch weit größere Gefahren für Mensch und Umwelt herauf, die schon die nächste Generation treffen werden. Bei der Verbrennung von Kohle, Öl und Gas entstehen gigantische Mengen an Kohlendioxid und anderen Gasen, die sich in der Atmosphäre anreichern, Sonnenwärme auf der Erde zurückhalten und so den natürlichen Treibhauseffekt verstärken. Wenn keine einschneidenden Maßnahmen ergriffen werden, befürchten Forscher globale Klimaveränderungen mit potentiell katastrophalen Folgen, wie etwa zunehmende Unwetter, Ernteeinbußen, Dürren, Überschwemmungen, Wüstenbildung und gewaltige Flüchtlingsströme, die auch die internationale Sicherheitspolitik tangieren werden.⁸

Wenn die Folgen dieser weltweiten Erwärmung tatsächlich so ernst sind, wie viele Wissenschaftler warnen, werden unsere Kinder und Enkel mit massiven ökologischen Problemen zu kämpfen haben. Ihr Wunsch nach einem glücklichen Leben wird nicht erfüllt werden, weil sich die heute regierenden Politiker eher nach den engstirnigen Lobbyinteressen und dem ökonomischen Kalkül ihrer Klientel richten anstatt weitsichtig und rücksichtsvoll zu planen.

Diese fahrlässige Energiepolitik setzt sich fort in der Nutzung der Atomkraft. Mit der Anwendung von Kernspaltung nimmt man unweigerlich das Risiko großer Unfälle mit unverantwortbar hohen, irreversiblen Folgeschäden in Kauf. Nach der offiziellen „Deutschen

⁵ Berliner Rede des Bundespräsidenten: Wird alles gut? Für einen Fortschritt nach menschlichem Maß, gehalten am 18.5.2001 in der Staatsbibliothek zu Berlin

⁶ Wolfgang Stahl: Die weltweiten Reserven der Energierohstoffe: Mangel oder Überfluß? Manuskript, Hannover 1999

⁷ Im physikalischen Sinne kann Energie weder verbraucht noch erzeugt werden, sondern nur umgewandelt. Es gilt das Gesetz der Energieerhaltung. Damit kann Energie eigentlich auch nicht verschwendet werden. Es hat sich jedoch der Usus etabliert, bei der Nutzung von Energie von Verbrauch, bei deren Nutzbarmachung von Erzeugung und bei einem nicht-rationellem Umgang von Verschwendung zu sprechen. Dies sei auch hier angewandt.

⁸ Vgl. Hartmut Graßl: Wetterwende. Vision: Globaler Klimaschutz. Frankfurt am Main, New York 1999

Risikostudie Kernkraftwerke Phase B“, durchgeführt von der Deutschen Gesellschaft für Reaktorsicherheit im Auftrag der Bundesregierung, ereignet sich der Größte Annehmbare Unfall (GAU) mit 14.000 Soforttoten, Hunderttausenden späteren Todesfällen und einer für Generationen radioaktiv verseuchten Fläche in der Größe des Saarlandes einmal in 33.000 Betriebsjahren. In dieser Rechnung ist menschliches Versagen nicht berücksichtigt und der höchste deutsche Sicherheitsstandard zugrundegelegt. Geht man davon aus, daß jeder der 145 Reaktoren in Westeuropa 40 Jahre in Betrieb ist, ergibt sich sogar unter diesen großzügigen Ausgangsbedingungen die Wahrscheinlichkeit von 17,5 Prozent, daß sich ein solcher Unfall ereignet.⁹

Schon allein das Problem der ungelösten Entsorgungsfrage verbietet aufgrund unserer ethischen Verantwortung für zukünftige Generationen die Nutzung der Atomkraft. Jedes Jahr laden die deutschen Atommeiler weitere 500 Tonnen radioaktiven Müll in die Zukunft ab, der noch jahrtausendlang strahlen und die menschliche Gesundheit gefährden wird.¹⁰ Erst nach 24.100 Jahren ist beispielsweise das Plutonium-Isotop Pu 239 zur Hälfte zerfallen, d.h. wenn ein Gramm in die Umwelt gelangt, bedarf es eines geologischen Zeitraums von etwa 250.000 Jahren, bis nur noch ein Millionstel Gramm übrig ist, und selbst diese winzige Menge kann menschliches Leben schädigen und töten.¹¹

Nirgendwo auf der Welt existiert ein sicheres Endlager. Selbst wenn ein geeigneter Ort gefunden werden würde, ist nicht garantiert, daß die Menschen in wenigen Generationen wissen, wo der Atom Müll gelagert ist, und daß sie unsere Warnzeichen verstehen. Womöglich werden sie ihn erst dann entdecken, wenn aus ungeklärten Gründen hundert Schützlinge des unweit entfernten Kindergartens an Krebs erkrankt sind.

„Mit unserem Streben nach immer mehr Wohlstand, Bequemlichkeit, Mobilität und Genuß laden wir unseren Kindern eine Last auf, an der sie womöglich zerbrechen“, bringt Prof. Roland Scholz vom Otto-Hug-Strahleninstitut die Kritik an dieser Energiepolitik klar auf den Punkt.¹²

Auf dem Weg in eine nachhaltige Entwicklung?

Angesichts derartiger Gefahren für unsere Nachkommen und die „Permanenz echten menschlichen Lebens auf Erden“ (Hans Jonas)¹³ steht diese Energiepolitik und ebenso die Politik allgemein stark unter Kritik seitens zukunftsbewußter Bürger. Viele Entscheidungsträger reagieren auf diese Kritik und machen sich auch selbst Sorgen um das Wohl ihrer Kinder und Enkel.

Spätestens seit der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro, dem sogenannten Erdgipfel, steht deshalb das Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“ auf der politischen Agenda. Nach der Definition der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WCE) ist eine Entwicklung dann nachhaltig zu nennen, wenn sie „die Bedürfnisse der heutigen Generationen befriedigt, ohne zu riskieren, daß zukünftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“¹⁴

Einigkeit besteht darüber, daß eine solche (ökologisch) nachhaltige Entwicklung zumindest drei sogenannten „Managementregeln“ genügen muß¹⁵:

1. Der Verbrauch natürlicher Ressourcen darf auf Dauer nicht größer sein als die Rate ihrer Erneuerung oder der Substitution all ihrer Funktionen. Beispielsweise darf Wald nicht

⁹ Klaus Buchner: Atomausstieg?! Manuskript ohne Ort und Jahr, S. 6

¹⁰ Greenpeace (Hg.): Das Ende des Atomzeitalters. Broschüre, Hamburg 1996, S. 5

¹¹ Joschka Fischer: Für einen neuen Gesellschaftsvertrag. Eine politische Antwort auf die globale Revolution. München 2000, S. 327

¹² Roland Scholz: Vier Jahre – Zehn Jahre – nach Tschernobyl. Versuch einer Bilanz. Broschüre der Internationalen Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges e.V., Berlin 1996, S. 7

¹³ Hans Jonas: Das Prinzip Verantwortung. Frankfurt am Main 1979, S. 36

¹⁴ Volker Hauff (Hg.): Unsere gemeinsame Zukunft. Greven 1987

¹⁵ Vgl. z.B. BMU: Erneuerbare Energien und Nachhaltige Entwicklung. Berlin 1999, S. 6; BMU: Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland. Bericht der Bundesregierung. Bonn 1997, S. 9; Jörg Tremmel u.a.: Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit – Leit motive für das neue Jahrhundert. Manuskript, Oberursel 2001, S. 19f.

schneller abgeholzt werden, als er wieder in einem adäquaten Zeitraum nachwächst. Öl darf nicht schneller verbrannt werden, als alle seine Einsatzzwecke (z.B. Wärmeerzeugung, Kunststoffherstellung) durch andere Stoffe und Verfahren geleistet werden können (z.B. Solarkollektoren).

2. Die Freisetzung von Stoffen darf auf Dauer nicht größer sein als die Anpassungs- bzw. Aufnahmefähigkeit der Umwelt. Beispielsweise darf nur eine so große Menge klimarelevanter Gase emittiert werden, wie die Umweltmedien kompensieren können, ohne einen raschen Klimawandel zu riskieren.
3. Es dürfen keine Gefahrenquellen aufgebaut werden, die zu irreversiblen schwerwiegenden Folgeschäden für Mensch und Umwelt führen können. Diese Managementregel untersagt die Nutzung von Risikotechnologien wie etwa der Kernspaltung und wird daher von Befürwortern der Atomkraft unbeobachtet gelassen.

Mit der Erfüllung schon dieser drei Kriterien – manche nehmen noch die Erhalt der Artenvielfalt hinzu – wäre ökologische Generationengerechtigkeit¹⁶ praktisch erreicht.

Mittlerweile beansprucht jede Partei, jeder Politiker für sich, „nachhaltig“ zu sein.¹⁷ Der Begriff macht eine unglaubliche Karriere. Doch – wie steht es wirklich um dieses Leitbild?

Tatsächlich hat sich leider nicht viel getan. Zwar ist man sich offenbar seiner ethischen Verantwortung für zukünftige Generationen bewußt. Im Oktober 1994 wurde sogar ein neuer Artikel 20a in das Grundgesetz eingefügt, der den Schutz der Interessen künftiger Generationen zum Staatsziel erklärt. Doch wirklich geschehen ist wenig. Gerade ein paar erste halbherzige Ansätze wie etwa die vielbekämpfte Ökosteuer und der langfristige Atomausstieg sind erkennbar. Jeder Politiker ist anscheinend nach wie vor überzeugt, daß gerade seine Politik „nachhaltig“ ist, oder er findet einfach keinen Ausweg aus den Zwängen von Lobbyismus und Wählergunst. Nachhaltigkeit zu predigen und gleichzeitig nicht nachhaltig zu handeln ist heutzutage leider traurige Realität.

Die strukturelle Gewalt, die unser enger Demokratiebegriff induziert

Es liegt auf der Hand, daß nachrückende Generationen diesem Abschieben der Lasten in die Zukunft, nämlich auf sie, nicht zustimmen würden. Doch in einer Demokratie brauchen die Verantwortlichen nicht auf deren Interessen Rücksicht zu nehmen, da das Grundgesetz nur die Rechte bereits Geborener schützt und nur ihnen eine Beteiligung an der allgemeinen Willensbildung zusichert. Könnten die künftigen Generationen mit abstimmen, würde eine auf die Gegenwart ausgerichtete Politik keine Mehrheit mehr finden. Die Stimme der nachrückenden Generationen wird aber überhört, sie geht im Lärm und Getöse der heutigen Interessengruppen unter, um deren Gunst die Entscheidungsträger kämpfen. Es existiert kein Regulativ, das Nachhaltigkeit belohnt. Belange der Zukunft werden somit dem Zeitgeist der Gegenwart geopfert. Niemand wird die heutigen Politiker je dafür zur Verantwortung ziehen können, denn sie werden die langfristigen Folgen ihres Handelns nicht mehr miterleben. Was sie anrichten, müssen die künftigen Generationen ausbaden. Die intergenerationelle Gerechtigkeit bleibt auf der Strecke.

Defizite solcher Art bezeichnet der renommierte Osloer Friedens- und Konfliktforscher Johan Galtung als „strukturelle Gewalt“¹⁸: Niemand *will* vorsätzlich künftigen Generationen Schaden

¹⁶ In Fachkreisen unterscheidet man zwischen den Begriffen „Nachhaltigkeit“ und „Generationengerechtigkeit“. So bezeichnen Tremmel u.a. Generationengerechtigkeit als erreicht, „wenn die Chance nachrückender Generationen auf Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse mindestens so groß sind wie die der vorherigen Generationen.“ Diese Definition kommt an Nachhaltigkeit schon nahe heran, ist aber eben nicht identisch. Aus vereinfachenden und stilistischen Gründen sollen jedoch in dieser Arbeit diese beiden Begriffe als Synonyme verwendet werden, da sich vor allem ökologische Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit weitgehend überschneiden und eine solche identische Verwendung im allgemeinen Sprachgebrauch üblich ist. Vgl. Tremmel 2001, a.a.O.

¹⁷ Die SPD hat eine Broschüre herausgegeben namens „Zukunft sichern. Nachhaltigkeitsstrategien für Deutschland“ und wirbt mit einer Plakatserie für Nachhaltigkeit. Die CDU hat Nachhaltigkeit als eines von möglichen Wahlkampfthemen für die Bundestagswahl 2002 entdeckt. Die FDP benutzt den Begriff der Generationengerechtigkeit in ihrem Wahlprogramm von 1998 häufiger als den Begriff der sozialen Gerechtigkeit. Die Grünen beanspruchen ohnehin wegen ihrer ökologischen Ausrichtung für sich, nachhaltig zu sein. Und auch die PDS gebraucht diesen Slogan nicht selten.

zufügen, es wird also keine „personale Gewalt“ ausgeübt. Aber die Organisation unserer Willensbildung besitzt den konstitutiven Konstruktionsfehler, daß deren Wünsche nicht mit in die Entscheidungen einbezogen werden brauchen, da sie sich weder bei Wahlen noch im politischen Alltag in einer angemessenen Machtposition befinden. Nicht einmal Jugendliche im Alter von 17 Jahren, die noch weitgehend zukunftsorientiert denken, besitzen das Wahlrecht. Zukünftige Generationen können auch nicht Millionen Mitglieder zählende Verbände unterhalten, um so Lobbyarbeit bei den Politikern zu leisten. Ebenso können sie nicht über eine Verfassungsklage die Achtung ihrer Rechte einfordern, da sie als ungeborene Menschen weder eine Klage einreichen können noch den Schutz des Grundrechtskatalogs des Grundgesetzes genießen.

Unser heute weit verbreitetes Demokratieverständnis, das auf den strikten Parlamentarismus verengt ist, sich auf die Wünsche lebender Menschen konzentriert und dadurch noch nicht geborenen Menschen keinen Einfluß zuspricht, schadet also künftigen Generationen, und übt dadurch implizit strukturelle Gewalt aus.

Demokratie und Zukunftsethik

Demokratie steht mit der Entwicklung und Durchsetzung einer Zukunftsethik, die unsere Verantwortung gegenüber nachrückenden Generationen wahrnimmt, aber nicht per definitionem im Widerspruch. Im Gegenteil, eine nachhaltige Entwicklung ist nur unter demokratischen Rahmenbedingungen möglich, denn die historische Erfahrung lehrt, daß autoritäre Systeme bislang immer die lebenden Generationen in den Abgrund gestürzt und damit auch den folgenden Generationen schwere Lasten aufgebürdet haben. Zur Demokratie besteht somit keine Alternative.

Zwar geht der Planungshorizont auf Zeit gewählter Repräsentanten in der Regel nicht weit über die Legislaturperiode hinaus. Nichtsdestotrotz ist es im demokratischen Willensbildungsprozeß prinzipiell möglich, die Interessen künftiger Generationen einfließen zu lassen. Inwieweit dies geschieht, richtet sich danach, wie weit sich die Idee der Generationengerechtigkeit bei den Wählern etabliert hat und wie gut diese es verstehen, diese Idee auch gegenüber den Entscheidungsträgern zu artikulieren und konkrete Maßnahmen einzufordern. Die gegenwärtig zu beobachtende inflationäre Verwendung des Begriffes der Nachhaltigkeit seitens der Politiker¹⁹ zeigt, daß man mittlerweile den zukunftsbewußten Teil der Bürger als großes Wählerpotential einschätzt, das es auszuschöpfen gilt. Schließlich werden wohl auch viele Eltern und Großeltern zumindest den guten Willen äußern, daß sie gerne zurückstecken, wenn es um das Wohl ihrer Kinder und Enkel geht.

Das Beispiel der Schweiz, einem der urdemokratischen Länder Europas, zeigt eindeutig, daß eine Synthese zwischen einer ausgebauten Demokratie und fortschrittlichem Umweltschutz möglich ist. Zudem zeigt ein Blick auf die Programme verschiedener Parteien, daß Parteien wie die Grünen oder die kleine ÖDP, die Umweltschutz groß schreiben, sich gleichzeitig auch für mehr, nicht für weniger Demokratie einsetzen.²⁰

Zwar bestehen sowohl bei den Politikern als auch bei den Bürgern enorme Diskrepanzen zwischen der Umweltschutz propagierenden Rhetorik und dem tatsächlichen Handeln, jedoch machen die angeführten Gedanken deutlich, daß die Demokratie grundsätzlich zu einer adäquaten Zukunftsvorsorge fähig ist.²¹ Angesichts der manifesten Bedrohung der Rechte und Freiheiten folgender Generationen dürfen wir uns jedoch nicht darauf verlassen, daß diese prinzipiell vorhandene Möglichkeit auch entsprechend genutzt wird. Daher empfiehlt es sich, die notwendigen Rahmenbedingungen in unserem System der Willensbildung zu schaffen, unter denen eine generationengerechte Entwicklung besser realisiert werden kann. Hierzu müssen entsprechende Ergänzungen im Grundgesetz vorgenommen werden.

¹⁸ Johan Galtung: Strukturelle Gewalt. Reinbek bei Hamburg 1975

¹⁹ Vgl. Anmerkung 17

²⁰ Vgl. Wahlprogramme der Grünen und der Ökologisch-Demokratischen Partei (ÖDP) zur Bundestagswahl 1998

²¹ Vgl. Dieter Birnbacher: Verantwortung für zukünftige Generationen. Stuttgart 1988, S. 258-268

Generationengerechtigkeit bisher ungenügend im Grundgesetz verankert

Schon heute verpflichtet eigentlich das Grundgesetz den Staat zur ökologischen Generationengerechtigkeit. „Der Staat“, so heißt es in dem am 27.10.1994 eingefügten Artikel 20a, „schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen.“

Die Verfassung wurde geändert, nicht aber die politische und gesellschaftliche Realität. Die recht schwammige Formulierung dieses Artikels, noch dazu als unverbindliches Staatsziel statt als einklagbares Menschenrecht postuliert, läßt erahnen, wie groß der Ermessensspielraum ist, den sich der Gesetzgeber zugesichert hat. Nach Abwägung mit wirtschaftlichen Interessen bleibt für ökologische Belange gewöhnlich nicht viel mehr übrig als guter Wille. Anders als Grundrechte ist ein Staatsziel nicht auf gerichtlichem Wege von Individuen einklagbar, es kann – bestenfalls – die Auslegung der einzelnen Grundrechte beeinflussen, sofern sich ein Konflikt ergibt. Allerdings wird wohl meist die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen, die sich mit Artikel 2 begründen läßt, mehr Gewicht zugemessen bekommen. Schließlich ist diese Freiheit ein verbrieftes Recht eines bereits geborenen Menschen, im Gegensatz zu den oft nicht klaren, da nur vermuteten Interessen noch nicht lebender Menschen.

Artikel 20a besitzt also lediglich symbolische Bedeutung: Er verpflichtet den Staat zur Respektierung der Rechte künftiger Generationen, doch schreibt er der Politik keine praktische Umsetzung vor; er umreißt lediglich ein unverbindliches Programm, dessen Ausformung und Umfang allein dem gegenwartsbezogenen Gesetzgeber überlassen ist. Gegen die knallharten Interessen der Wirtschaft, geschützt vor allem durch das Grundrecht auf Freiheit in Artikel 2, kann sich das wage formulierte Staatsziel Umweltschutz wohl nicht durchsetzen, zumindest ist davon weder in der herrschenden Rechtspraxis noch im politischen Alltag viel zu spüren. Der Artikel 20a besitzt nicht mehr Bedeutung als das Wahlprogramm einer Partei. Weitere Änderungen im Grundgesetz zur Verwirklichung ökologischer Generationengerechtigkeit müssen also weit über derartig unkonkrete Absichtserklärungen hinausgehen.²²

Der Zukunft eine Stimme geben

Schon 1979 erklärte der Philosoph und Friedenspreisträger Hans Jonas, daß das Fehlen einer Vertretung nachrückender Generationen im heutigen Willensbildungsprozeß der erforderlichen Entwicklung einer Zukunftsethik abträglich sei. In seinem Werk *Das Prinzip Verantwortung* äußerte er seine „Zweifel an der Zulänglichkeit repräsentativer Regierung, nach ihren normalen Grundsätzen und mit ihren normalen Verfahren den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Denn diesen Grundsätzen und Verfahren gemäß bringen sie nur gegenwärtige Interessen zu Gehör und machen ihr Gewicht geltend und erzwingen Berücksichtigung. Ihnen sind öffentliche Autoritäten Rechenschaft schuldig, und dies ist die Art und Weise, wie die Respektierung von Rechten konkret zustande kommt (im Unterschied zu ihrer abstrakten Anerkennung). Die ‚Zukunft‘ aber ist in keinem Gremium vertreten; sie ist keine Kraft, die ihr Gewicht in die Waagschale werfen kann. Das Nichtexistente hat keine Lobby und die Ungeborenen sind machtlos. Somit hat die ihnen geschuldete Rechenschaft vorerst noch keine politische Realität im gegenwärtigen Entscheidungsprozeß hinter sich, und wenn sie die einfordern können, sind wir, die Schuldigen, nicht mehr da.“²³

Das Problem ist also: Die Zukunft ist in keiner Institution repräsentiert, und daher wird sie konsequent mißachtet.²⁴ Diesen gordischen Knoten kann man durchschlagen, indem man ganz einfach ein staatliches Organ schafft, das mit der Aufgabe betraut ist, die Interessen

²² Vgl. Ralf Kleindiek: Die Bäume werden trotzdem nicht in den Himmel wachsen – Zum neuen Staatsziel Umweltschutz. In: Till Müller-Heidelberg u.a. (Hg.): Grundrechte-Report. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland. Reinbek bei Hamburg 1997, S. 165-169

²³ Jonas 1979, a.a.O., S. 55

²⁴ Das Problem ist in diesem Satz natürlich vereinfacht beschrieben. Der genannte Ursache-Wirkung-Zusammenhang ist jedoch der vermutlich wichtigste.

künftiger Generationen zu erahnen, zu artikulieren und im Gesetzgebungsverfahren wahrzunehmen. Damit wäre das Strukturproblem der parlamentarischen Demokratie weitestgehend behoben.

Dieses Gremium muß jedoch unbedingt ausreichende Kompetenzen besitzen, um seine Ansichten angemessen in den Willensbildungsprozeß einbringen zu können, es muß also über eine gewisse legislative Macht verfügen und soll nicht nur beratend tätig sein. Dabei dürfen allerdings demokratische Grundsätze keinesfalls beschnitten werden, die letzte Entscheidungsbefugnis muß ergo unbedingt beim Parlament verbleiben. Alles andere käme einer Öko-Diktatur gleich und wäre verfassungswidrig.

Es gilt zu ergründen, wie dieses Gremium, das zu Bundestag und Bundesrat als Dritte Kammer hinzutreten soll, en detail gestaltet werden kann. Dazu sollen im folgenden konkrete Vorschläge entwickelt werden.

Zunächst wird jedoch auf die Frage eingegangen, was diesen Lösungsvorschlag gegenüber anderen auszeichnet, und es werden drei konkrete Institutionen vorgestellt, deren jeweilige Konzeption hilfreich für die anschließenden Überlegungen ist.

Warum gerade eine Dritte Kammer?

Neben der institutionellen Lösung existieren noch weitere Ansätze, wie man dem Strukturproblem der Demokratie begegnen könnte. Jedoch besitzt die Dritte Kammer einige Vorteile, so daß die anderen Vorschläge zwar ebenfalls begrüßenswert sind und jede Unterstützung für ihre Durchsetzung finden sollten, aber nicht den Königsweg zu mehr Generationengerechtigkeit darstellen. Im folgenden sollen mehrere Ansätze aufgezeigt und anschließend eine vergleichende Betrachtung mit dem Konzept der Dritten Kammer angestellt werden.

Minderjährigenwahlrecht

Die Forderung, das Wahlalter auf 16 Jahre zu senken, taucht schon seit geraumer Zeit immer wieder in der politischen Diskussion auf. Eine Senkung des Wahlalters würde vermutlich nicht nur zu mehr Demokratie, sondern auch zu mehr ökologischer Generationengerechtigkeit führen, da Jugendliche noch weitgehend zukunftsorientiert denken und die Politik auf dieses Kalkül Rücksicht nehmen müßte. Diese Maßnahme ist daher absolut wünschenswert, allerdings hätte sie nicht die nötige politische Durchschlagskraft. Sie ist einfach zu schwach, um sich merklich auf die Politik auszuwirken. Radikaler und durchgreifender ist der nur selten auftauchende Vorschlag nach einer vollständigen Abschaffung der Altersgrenze beim Wahlrecht.²⁵ Wie man diesen Vorschlag auch sonst beurteilen mag, fest steht: Das Hinzukommen von Millionen jugendlichen, zukunftsorientierten Wählern würde den Blick der Politiker für die Zukunft schärfen, da sie dann auch auf die Interessen der jüngsten lebenden Generation Rücksicht nehmen müßten. Allerdings wird eine solch radikale Weichenstellung auf absehbare Zeit nicht die notwendige Zweidrittel-Mehrheit finden und stößt auf immense Widerstände in der Bevölkerung – ob diese berechtigt sind, sei dahingestellt. Diese Forderung kann also ganz einfach politisch nicht durchgesetzt werden und muß deshalb als Instrument zur Schaffung von mehr ökologischer Generationengerechtigkeit vorläufig ausgeschlossen werden.

Verlängerung der Legislaturperiode

Die Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre (wie auf Ebene der Bundesländer und auf Europaebene üblich) zielt darauf, den Planungs- und Handlungshorizont der Politiker zu verlängern. Dann müßte man den Stillstand in der Politik jeweils einige Monate vor den Bundestagswahlen nicht mehr so oft hinnehmen, da weniger

²⁵ Gefordert z.B. von Benjamin Kiesewetter: Die Gleichberechtigung der jungen Generation, in: Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.): Ihr habt dieses Land nur von uns geborgt. Hamburg 1997, S. 309-334

oft eine Wahl stattfindet. Außerdem müßten die Politiker etwas längerfristiger planen. Die Auswirkungen eines solchen Vorhabens wären gewiß positiv zu bewerten, wären aber vom Umfang her gering. Zudem ist eine Verlängerung der Legislaturperiode bereits in konkreter Planung.

Ermöglichung bundesweiter Volksentscheide

Volksentscheide auf Bundesebene stellen eine Möglichkeit dar, mit mehr Demokratie mehr ökologische Generationengerechtigkeit zu erreichen. In Ländern wie der Schweiz, Österreich oder Dänemark hat sich gezeigt, daß mehr Demokratie durchaus zu mehr Umweltschutz führen kann. So wirbt etwa die Zwei-Prozent-Partei ÖDP: „Nur eine funktionierende Demokratie, bei der die Bürgerinnen und Bürger die Zügel in der Hand halten, garantiert uns eine funktionierende ökologische und soziale Marktwirtschaft. Demokratie ist der Schlüssel zu einer zukunftsfähigen Gesellschaft.“²⁶

Die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene ist daher zu begrüßen. Sie befindet mittlerweile sogar in Planung, auch wenn Teile der CDU/CSU der notwendigen Verfassungsänderung nicht zustimmen wollen.

Allerdings besitzt auch dieser Vorschlag nicht genug Durchschlagskraft, um sich merklich auf die Politik auszuwirken. Deshalb kann die Ermöglichung von Volksentscheiden nicht das wichtigste Instrument zur Durchsetzung ökologischer Generationengerechtigkeit darstellen.

Aufnahme eines Nachhaltigkeitsgebots in die Präambel

Die Verankerung eines expliziten Gebots in der Präambel des Grundgesetzes, die Rechte künftiger Generationen zu respektieren, geht in die Richtung des jetzigen Artikels 20a: Eine solche Novelle besäße nicht mehr als symbolische Bedeutung und könnte die Politik nur indirekt beeinflussen, indem das Bundesverfassungsgericht bei der Auslegung von Grundrechten Abstriche zugunsten der Generationengerechtigkeit vornehmen könnte. Von der Wirkung her ist also auch dieser Vorschlag viel zu schwach.

Menschenrecht auf Umwelt

Äußerst attraktiv erscheint die Verankerung eines Menschenrechts auf eine intakte und gesunde Umwelt. Dieses müßte, wie alle anderen Grundrechte auch, vom Staat verbindlich geachtet und geschützt werden und könnte von jedermann gerichtlich eingefordert werden.

Die tatsächlichen politischen Konsequenzen einer solchen Novelle sind aber ungewiß und würden wohl mehr eine Sache der Rechtsauslegung des Bundesverfassungsgerichts sein denn Handlungsgrundlage der Abgeordneten des Bundestages. Dies hat sich empirisch am Artikel 20a gezeigt, dessen inhaltliche Aussage nämlich nichts anderes ist, als daß der Staat die Umwelt für den Menschen zu schützen hat. Ein Grundrecht würde diesem Ziel zwar eine höhere Priorität verleihen. Ob jedoch darum auch eine entsprechende Politik folgt, steht in den Sternen. Zwar wäre ein solches Recht einklagbar und könnte damit die verantwortlichen Entscheidungsträger zum Handeln zwingen, jedoch nur über den Umweg des Bundesverfassungsgerichts, das allerdings dem Bundestag konkrete umweltpolitische Vorschriften weder von der Sachkenntnis her machen kann – schließlich sind Richter keine Umweltexperten – noch aus juristischen und demokratietheoretischen Gründen darf – schließlich ist das Parlament, nicht das Verfassungsgericht der Gesetzgeber.

Ein solches Grundrecht würde zudem nur die Interessen heute lebender Menschen an der Umwelt schützen und nicht die Interessen künftiger Generationen, da letztere nicht den Schutz der Grundrechte genießen.

Des weiteren zeichnet sich keine politische Mehrheit für eine solche Regelung ab. Schon der schwammige, unverbindliche Artikel 20a hatte es schwer, die notwendigen Mehrheiten zu

²⁶ ödp: Demokratieleben. Würzburg, Flugblatt ohne Jahresangabe

finden. Die Verankerung eines verbindlichen Grundrechtes auf Umwelt wäre angesichts dieser Erfahrungen ein äußerst mühevolleres, kaum zu bewältigendes Unterfangen.

Ein weiterer Aspekt, der in der Diskussion um ein Grundrecht auf Umwelt nicht außer acht gelassen werden darf, ist die evidenten Tatsache, daß ein solches Recht zwar ökologischen Belangen mehr Bedeutung verleihen würde, jedoch andere Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung wie etwa die Bewahrung von Kulturdenkmälern als kulturelle Ressourcen übersehen würde. Die Verengung auf den reinen Umweltschutz birgt also nicht unproblematische Schwachstellen.

Zu erwartende Vollzugsdefizite, die Beschränkung auf lebende Generationen, das offensichtliche Fehlen politischer Mehrheiten und die mangelnde Integration anderer Erfordernisse nachhaltiger Entwicklung sprechen gegen ein Grundrecht auf Umwelt als Königsweg zur Verankerung ökologischer Generationengerechtigkeit.

Konkretisierung des Artikels 20a

Ein anderer Vorschlag hat in letzter Zeit zunehmend Aufmerksamkeit gefunden: die Konkretisierung des Artikels 20a, um auf diesem Wege ein präzises Schutzniveau für die natürlichen Lebensgrundlagen sicherzustellen. Dazu soll der Artikel 20a um die weiter oben erläuterten sogenannten Managementregeln erweitert werden, die von der Politik verbindlich angestrebt und soweit möglich beachtet werden müssen. Die Befolgung dieser Prinzipien würde tatsächlich einen großen Schritt in eine zukunftsfähige Demokratie bedeuten.

Die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen hat bereits einen empfehlenswerten Formulierungsvorschlag für einen präzisen Artikel 20a entwickelt und in die politische Debatte eingebracht.²⁷ Deshalb erscheint es überflüssig, sich noch einmal mit der Konkretisierung dieser Idee zu beschäftigen.

Nicht zuletzt steht auch dieser Vorschlag in der Kritik. So bemängelt etwa Bundesjustizministerin Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin vor allem folgende Punkte am Konzept der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen²⁸:

1. Das Grundgesetz zeichnet sich durch Grundsatzbestimmungen und Wertentscheidungen aus und wird durch Knappheit und Kürze geprägt. Demgegenüber sei eine Konkretisierung des Artikels 20a zu detailliert.
2. „Eine unfähige oder unlustige Politik [kann] durch die schönsten Verfassungsrechtssätze nicht zum Handeln gezwungen werden“.
3. Die Erfüllung der Managementregeln würde den Staat überfordern und das Grundgesetz entwerten, da dessen Bestimmungen eigentlich in der Praxis immer eingehalten werden müßten.
4. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wird als ausnahmslos verbindlich postuliert; es müsse somit immer zugunsten bestimmter Umweltmedien entschieden werden, was aber die Interessen lebender Generationen vernachlässige und andere Aspekte der Nachhaltigkeit wie z.B. die Erhaltung kultureller Ressourcen ausblende.

Die Vorzüge der Dritten Kammer

Im Gegensatz zu allen genannten Reformvorschlägen würde mit einer Dritten Kammer die Möglichkeit geschaffen werden, eklatante Widersprüche zur Maxime der intergenerativen Gerechtigkeit zu verhindern bzw. bereits vorhandene zu lösen, da dieser Rat nämlich direkt mit dem nötigen Sachwissen und Veränderungswillen ins politische Geschehen eingreifen könnte und die Definition nachhaltiger Politik nicht klientelgebundenen Abgeordneten überlassen würde.

Exemplarisch sei hierfür die Atomkraft genannt, die von ihren Befürwortern als nachhaltig bezeichnet wird, da sie die Klimakatastrophe verhindere und – wenn bestimmte technische

²⁷ Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen: Das Wichtigste in Kürze. Manuskript, Oberursel 2001, S. 32f.

²⁸ Schreiben von Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin an den Vorstand der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen vom 27.10.1999

Optionen (Schnelle Brüter) genutzt werden – nicht die Ressourcenverknappung beschleunige. Wie weiter oben dargestellt, handelt es sich bei der Kernspaltung jedoch keinesfalls um eine generationengerechte Alternative. Um solchen Konflikten entgegenzuwirken, müßte entweder der Nachhaltigkeitsbegriff im Grundgesetz präzisiert und als verbindlich vorgeschrieben werden (wie es der Vorschlag eines konkreteren Art. 20a vorsieht) oder ein Nachhaltigkeitsrat müßte eingesetzt werden, der in das politische Geschehen eingreifen und so konkrete Maßnahmen unterstützen oder ablehnen kann.

Gegenüber den genannten Vorschlägen besitzt der Nachhaltigkeitsrat entscheidende Vorteile. Vergleicht man ihn mit dem bisher am weitesten gereiften alternativen Verfassungsnovelle, dem präziseren Artikel 20a, so stellt man fest, daß alle Kritik am Artikel 20a für ihn nicht zutrifft:

- Die Verankerung einer Dritten Kammer würde keine detaillierten Vollzugsbestimmungen für Grundrechte oder Staatsziele erfordern.
- Sie wäre nicht nur ein „schöner Verfassungssatz“, sondern würde tatsächlich durch ihr Mitwirken im Willensbildungsprozeß das politische Geschehen merklich verändern.
- Sie würde den Staat nicht überfordern und das Grundgesetz somit nicht entwerten, da keine Handlungsvorschriften, sondern lediglich die Einrichtung einer Institution festgeschrieben wird.
- Sie würde andere Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen und einen Ausgleich mit den Interessen lebender Generationen zulassen.

Insofern ist die Verankerung eines Nachhaltigkeitsrates im Grundgesetz, der die Interessen der Zukunft gegenüber denen der Gegenwart vertritt und am Gesetzgebungsverfahren beteiligt ist, die effektivste Lösung.

Überraschend ist vielleicht, daß es heute schon einen Nachhaltigkeitsrat gibt – der allerdings nicht mehr als ein Papiertiger ist.

Schröders „Rat für Nachhaltige Entwicklung“

Seiner Schwäche für runde Tische und dergleichen Bündnisse treu hat Bundeskanzler Gerhard Schröder im Februar 2001 einen „Rat für Nachhaltige Entwicklung“ einberufen.²⁹ Gemäß dem Beschluß der Regierung soll der Rat Beiträge zu einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie erarbeiten, konkrete Maßnahmen zu deren Umsetzung vorschlagen sowie den gesellschaftlichen Dialog über die Thematik der Nachhaltigkeit fördern. Er verfügt also über keinerlei praxisverändernden Kompetenzen, was eine demokratische Legitimation unnötig macht, und bildet damit nur ein weiteres unwichtiges Gremium im bunten Institutionendschmel.³⁰

Interessant ist die Untersuchung seiner Besetzung. Dem Rat gehören 17 Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens an, deren gemeinsamer Nenner ihr Engagement für Nachhaltigkeit ist und die meist Nichtregierungsorganisationen vorstehen. Sie sollen allerdings nicht als Vertreter ihrer Organisationen fungieren, auch wenn sie gesellschaftliche Gruppen repräsentieren. Die Mitglieder, die von der Bundesregierung ernannt werden, sind zum Großteil Vorsitzende von Umweltschutzverbänden, manche sind bei Unternehmen tätig, andere Wissenschaftler, auch die evangelische Kirche und Gewerkschaften sind vertreten.

Es taucht die Frage auf, ob es nicht sinnvoll wäre, Schröders Nachhaltigkeitsrat einfach mehr Kompetenzen zu verleihen und so das Thema „Dritte Kammer“ abzuhaken. Schröders Konzept ist aber auf ein beratendes, regierungsabhängiges Gremium mit begrenztem Arbeitsauftrag ausgelegt und nicht auf eine Institution, die aktiv in das Gesetzgebungsverfahren eingreifen soll. Daher ist weitere Beschäftigung mit dem Thema unbedingt notwendig.

²⁹ Vgl. SPD-Bundestagsfraktion (Hg.): Zukunft sichern. Nachhaltigkeitsstrategien für Deutschland. Berlin 2001, S. 18f. und 23

³⁰ Neben diesem Rat existieren viele weitere Gremien, die ohne weiteres zu einigen wenigen zusammengefaßt werden könnten. Vgl. Marc Fritzler: Ökologie und Umweltpolitik. Bonn 1997, S. 59

Der bayerische Senat

Damit die Schaffung einer Dritten Kammer nicht zum Scheitern verurteilt ist, sollte man das Schicksal des bayerischen Senats kennen. Der bayerische Senat, der gemäß Artikel 34 der bayerischen Verfassung „die Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes“ wahrnehmen sollte, ist pünktlich zum 1. Januar 2000 verschwunden: Mit überwältigender Mehrheit haben die Bürgerinnen und Bürger des Freistaats ihn gegen den Willen der CSU-geführten Regierung per Volksentscheid aus der Verfassung verbannt. Die Argumente der Bürgerinitiative waren einleuchtend: Der Senat sei demokratisch nicht legitimiert, seine Kompetenzen seien dementsprechend zu weitreichend, und außerdem kostete er dem Steuerzahler unnötig Geld.

Der Senat besaß tatsächlich ungewöhnlich viel Macht, so als ob die Väter der bayerischen Verfassung das Parlament für nicht voll zurechnungsfähig gehalten hätten. Er hatte uneingeschränktes Gesetzesinitiativrecht; er nahm auf Ersuchen der Staatsregierung zu Gesetzesvorschlägen Stellung und mußte es sogar bei Gesetzen über den Staatshaushalt, bei Verfassungsänderungen und bei zum Volksentscheid bestimmten Gesetzen; und er konnte ein aufschiebendes Vetorecht gegen sämtliche Gesetze einlegen, die ihm nicht genehm waren. Wenn man bedenkt, daß der Senat nicht etwa für Menschen sprechen sollte, die nicht für sich selbst sprechen können, sondern dazu gedacht war, die Interessen ohnehin einflußreicher gesellschaftlicher Gruppen wie Industrie, Gewerkschaften und Kirchen zu vertreten, dann war diese Machtfülle tatsächlich nicht zu rechtfertigen, auch wenn der Landtag immer noch das letzte Wort behielt. Das Argument der fehlenden demokratischen Legitimation war also vollkommen nachvollziehbar.

Der Senat bestand aus 60 Mitgliedern, die sich aus Vertretern von Land- und Forstwirtschaft, Industrie und Handel, Handwerk, Gewerkschaften, freien Berufen, Genossenschaften, Kirchen, Wohltätigkeitsorganisationen, Hochschulen und Gemeinden zusammensetzten.

Ökologische Belange waren also überhaupt nicht berücksichtigt, höchstens indirekt über die Land- und Forstwirtschaft, die Gewerkschaften oder die Kirchen. Durch den Senat haben lediglich die Mächtigen die Chance erhalten, direkt in die Gesetzgebung eingreifen zu können. Auch die große Zahl von 60 Mitgliedern (im Vergleich zu 17 beim Nachhaltigkeitsrat) und die damit verbundenen finanziellen Belastungen für die Steuerkasse sind nicht unbedingt Zeichen demokratischer Gesinnung.

Die Senatoren mußten das 40. Lebensjahr vollendet haben, was ein Indiz dafür ist, daß nicht die Interessen der Jugend und der künftigen Generationen vertreten werden sollten. Sie wurden von den jeweiligen Körperschaften auf die Dauer von sechs Jahren gewählt. Wiederernennung war zulässig. Alle zwei Jahre schied ein Drittel der Senatoren aus und wurde neu gewählt. Die Senatoren durften nicht zugleich dem Landtag angehören, waren aber im Genuß derselben Sonderrechte wie Indemnität, Immunität, Zeugnisverweigerungsrecht, Urlaub und Aufwandsentschädigung.

Der Senat und sein Ende lehren, wie es nicht geht. Man kann nicht 60 Verbandsvertreter mit hohen Diäten und Privilegien ausstatten und sie eine wichtige Rolle im Gesetzgebungsverfahren spielen lassen, obwohl sie ohnehin schon auf mehr oder weniger dubiosen Wegen (Millionenspenden an Parteien, Direktspenden an Abgeordnete, weitere Formen der Lobbyarbeit) enormen Einfluß auf die Politik nehmen, und dann auch noch die begeisterte Zustimmung des Volkes erwarten.

Zukunftsräte für die Schweiz

In der Schweiz wollen Bürger seit einigen Jahren nicht wie beim bayerischen Senat ein das Parlament ergänzendes Gremium abschaffen, sondern im Gegenteil einführen. Dort beginnt sich eine Bürgerinitiative zu etablieren, die sich für die Einrichtung von sogenannten Zukunftsräten auf lokaler, regionaler, bundesweiter und supranationaler Ebene engagiert.

Solche Institutionen „würden unsere Gesellschaft wieder mit einem Langzeitgedächtnis versehen und die Grundrechte der nachrückenden Generationen einbringen“, hofft Robert

Unteregger, Geschäftsleiter der Stiftung Zukunftsrat.³¹ Er stellt sich eine Dritte Kammer auf Schweizer Bundesebene als eine Art Think-Tank (Denker-Zirkel) vor, dessen Aufgabe vor allem darin besteht, in offenem Gespräch ein Leitbild zu entwerfen, wie die Zukunft in zwanzig Jahren aussehen soll.

„Solche Phasen des Nachdenkens und Wachsen-Lassens wechseln sich ab mit Phasen, in denen konkrete Maßnahmen erarbeitet und eingeleitet werden“, erklärt Unteregger. Der Zukunftsrat greift dann in die Gesetzgebung ein und versucht, seine Visionen durchzusetzen. Hierzu soll er mit nicht geringen Kompetenzen ausgestattet werden. So könnte er Normen vorgeben, die bei der Ausarbeitung von Gesetzen verbindlich beachtet werden müssen; er kann zu allen Gesetzesentwürfen Stellung nehmen und Änderungsvorschläge einbringen, die als angenommen gelten, wenn sie nicht von einer Dreifünftel-Mehrheit in den beiden anderen Kammern überstimmt werden oder der Zukunftsrat mit einer Zweidrittel-Mehrheit auf seinem Antrag besteht.³² Letztere Bestimmung würde aber die legislative Macht des Parlaments derart beschneiden, daß sie wohl nicht mehr als vereinbar mit der repräsentativen Demokratie angesehen werden kann. Auch die Normenkompetenz des Rates ist demokratietheoretisch als äußerst bedenklich einzustufen. Schließlich sind die Abgeordneten „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden“ (Artikel 38 GG).

Das Demokratiedefizit, das durch die ungeheure Machtfülle des Rates entsteht, will Unteregger mit einem konsequent demokratischen Wahlverfahren ausgleichen. Dies könne beispielsweise durch eine besondere Form des gewöhnlichen Volkswahlverfahrens geschehen: Die Kandidaten geben auf einem „Zukunftsblatt“ an, weshalb sie Zukunftsräte werden wollen, und dem „Vergangenheitsblatt“ können Angaben zur Person entnommen werden. Ein Wahlkampf findet nicht statt. Alle Wahlberechtigten verfügen über eine bestimmte Anzahl an Punkten, die sie auf die Kandidaten verteilen können. Ob dann aber wirklich die kompetentesten Sachverständigen gewählt werden und nicht diejenigen, die die Kunst der Selbstdarstellung am besten beherrschen, ist fraglich. Bei einer Wahl durch das Volk wäre der Zukunftsrat im Grunde nichts anderes als ein zweites Parlament.

Die Schaffung von Zukunftsräten, so Unteregger abschließend, sei zwar von der gesellschaftlichen Bedeutung her nicht mit Ausflügen ins Weltall vergleichbar. Ein Zukunftsrat sei etwas anderes, nämlich „eine gut durchdachte, neuartige Institution, die unsere Gesellschaft wirksam auf langfristig gangbare Entwicklungslinien führen kann. Ein Sinnbild dafür, in welche Richtung unsere menschlichen und gesellschaftlichen Anstrengungen in diesem Jahrhundert führen sollen.“³³

Jedenfalls sei, betont der Stiftungschef, über die verschiedenen Vorschläge zur Gestaltung eines Zukunftsrats noch viel zu diskutieren, bis ein konkretes Konzept feststehe. Daher soll der Blick nun wieder nach Deutschland gerichtet werden, wo ein „Zukunftsrat“ ebenfalls notwendig ist.

Welche Aufgabe besitzt ein Zukunftsrat?

Die grundsätzliche Aufgabe eines deutschen Zukunftsrates wäre es, die Interessen künftiger Generationen zu vertreten und einen Beitrag zu einer nachhaltigen und generationengerechten Entwicklung in Deutschland zu leisten.

Wenn ein Rat eingerichtet werden soll, dann kann man seinen Auftrag nicht allein auf ökologische Aspekte beschränken. Diese verengte Sichtweise würde die anderen Dimensionen von Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit schlicht ausblenden. Schließlich haben künftige Generationen auch andere Interessen als rein ökologische, konkret etwa konsolidierte Staatsfinanzen oder ein akzeptables Bildungssystem. Auch das im breiten Konsens getragene Prinzip von Umweltschutz als Querschnittsaufgabe würde durch eine Verengung des Nachhaltigkeitsbegriffs auf ausschließlich ökologische Belange

³¹ Basler Zeitung vom 2.1.2001, S. 21

³² Weiterarbeiten am Zukunftsrat. Das Bulletin der Stiftung Zukunftsrat, Nr.1, Herbst 1997, S. 13f.

³³ Basler Zeitung, ebd.

nicht zur Geltung kommen. Eine Dritte Kammer, die allein ökologisch plaziert ist, würde wahrscheinlich auch keine politische Mehrheit finden.

Es empfiehlt sich daher, in der juristischen Formulierung des Auftrags des Rates eine nicht spezifisch ökologische, sondern allgemeine Ausrichtung auf die Interessen künftiger Generationen festzuschreiben. Dieses universelle Aufgabenspektrum muß aber nicht unbedingt bedeuten, daß der Rat einem zweiten Parlament gleich käme und mit Sachverständigen aus den verschiedensten Disziplinen überladen werden müßte, da er sich ja mit allem zu beschäftigen habe. Sie soll nur sicherstellen, daß nicht die ökologische Generationengerechtigkeit durchgedrückt wird und dabei andere Aspekte der Generationengerechtigkeit ignoriert werden oder gar zu Schaden kommen.

In der Praxis wird sich dieses Problem wohl von selbst lösen, da der absolute Großteil der Umweltexperten zugleich auch über adäquates Fachwissen in anderen Ressorts verfügt. Umgekehrt gilt das übrigens genauso; die meisten Menschen, die als fit in Sachen Generationengerechtigkeit gelten, kennen sich in vielen, ja oft nahezu allen davon betroffenen Politikfeldern recht gut aus. Exemplarisch sei diese These an der Person von Ernst Ulrich von Weizsäcker, einem der Nestoren der deutschen Umweltpolitik, belegt: Der langjährige Präsident des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie sitzt heute für die SPD im Bundestag und leitet dort die Enquête-Kommission zur Globalisierung der Weltwirtschaft.

Und im Streitfall könnte immer noch das Verfassungsgericht entscheiden, wann der Rat nun tätig werden darf und wann nicht (Artikel 93 GG).

Die Aufgabe des Rates kann und sollte also weit gefaßt werden. Der entsprechende Artikel im Grundgesetz kann nach dem Kapitel IVa über den Gemeinsamen Ausschuß eingeschoben werden und lauten:

IVb. Rat für generationengerechte und nachhaltige Entwicklung

Artikel 53b [Aufgabe]

Der Rat für generationengerechte und nachhaltige Entwicklung (Rat) steht in der Aufgabe, treuhänderisch die Interessen zukünftiger Generationen gegenüber den Interessen der gegenwärtigen Generationen zu vertreten und so an der Schaffung einer generationengerechten und nachhaltigen Entwicklung mitzuwirken.

Zusammensetzung des Rates

Für die Größe und Zusammensetzung des Rates gilt: klein, aber fein. Der Bürger soll wissen, daß der Rat kein Sammelbecken für emeritierte Professoren und ausgediente Politiker ist, sondern die Interessen seiner Kinder und Enkel vertritt. Der bayerische Senat ist ja aus ähnlichen Gründen abgeschafft worden, weil er nämlich ein Tummelplatz für 60 Verbandslobbyisten war.

Die Größe von Schröders Nachhaltigkeitsrat mit 17 Personen ist schon ein guter Orientierungspunkt. Jede exakte Zahl ist aber mehr oder weniger willkürlich gewählt. Eine Größe von 20 Personen ist aus der einfachen praktischen Überlegung heraus empfehlenswert, daß man so alle paar Jahre ein Viertel der Räte auswechseln kann und auf diesem Weg nicht der ganze Rat immer komplett neu gewählt werden muß.

In den Rat sind nur Spitzenleute zu berufen, deren Fachkenntnisse verbürgt, deren Engagement für Nachhaltigkeit bekannt und deren Unabhängigkeit etwa von kurzfristigen Unternehmens- oder Verbandsinteressen gesichert ist. Aufgrund des letzten Punkts muß unbedingt ein Nebenberufsverbot aufgenommen werden.

Es sollte aufgrund des Prinzips der Gewaltenteilung klar sein, daß die Räte keinem anderen verfassungsmäßigen Organ des Bundes oder eines Landes angehören dürfen.

Der entsprechende Artikel im Grundgesetz würde also lauten:

Artikel 53c [Zusammensetzung]

(1) Der Rat besteht aus zwanzig renommierten Persönlichkeiten, die jede Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten und die sich um die Idee einer nachhaltigen und generationengerechten Entwicklung besonders verdient gemacht haben und auf diesem Gebiet Sachverständige von anerkannt hervorragender Befähigung sind.

(2) Die Ratsmitglieder sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Sie dürfen weder dem Bundestage, dem Bundesrate, der Bundesregierung, dem Bundesverfassungsgericht noch entsprechenden Organen eines Landes angehören und kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb ausgerichteten Unternehmens angehören.

Wahl der Räte

Für die Wahl der Räte bieten sich grundsätzlich vier Varianten an:

1. Wahl durch das Volk
2. Ernennung durch die Bundesregierung
3. Entsendung durch Nichtregierungsorganisationen
4. Wahl durch den Bundestag und/oder den Bundesrat

Das vielleicht wichtigste Kriterium bei der Beurteilung dieser Möglichkeiten ist das Maß an Demokratie. Dies hat nicht nur praktische Gründe, wie die Stärkung der Akzeptanz des Rates in der Bevölkerung, sondern ist auch aus verfassungsrechtlichen Aspekten geboten und gibt die Hypothese, daß Generationengerechtigkeit auch und sogar nur in einer Demokratie möglich ist, am besten wieder.

Wahl durch das Volk

Allerdings verbietet sich die direkte, sonst zu Recht übliche Wahl durch das Volk, denn in diesem Falle würde den Rat nichts vom Parlament unterscheiden und er würde daher wohl auch nur kurzsichtige Politik betreiben. Gewählt würde schließlich auch wieder der, der bekannt und beliebt ist und nicht der, der genug Sachverstand und Idealismus besitzt, die Interessen künftiger Generationen vertreten zu können. Volkswahlverfahren eignen sich für kurzfristige, nicht für langfristige Anliegen.

Man könnte zwar z.B. den Wahlkampf für die Rätewahl untersagen, wie es Robert Unteregger von der Stiftung Zukunftsrat vorsieht, aber dann stellt sich die Frage, ob das dann wirklich einer Wahl gleichkäme oder nicht mehr als eine Showveranstaltung ist, bei der dann zufällig Kandidat C am meisten Stimmen erlangt. Schließlich sind die Kandidaten in der Bevölkerung unbekannt, da kein Wahlkampf betrieben wird, und sind auch nicht über Parteien einzuordnen, denn sie sollen ja immerhin nicht die Interessen einer Partei vertreten, sondern die der künftigen Generationen. Zwar könnte man auf den Wahlbögen kurze Biographien der Kandidaten abdrucken, damit die Wähler auch einen Eindruck bekommen können, aber es steht wohl nicht zu erwarten, daß die Lebensläufe auch alle gelesen werden.

Das Volkswahlverfahren, so attraktiv es auch erscheinen mag und so sehr es sonst zu Recht als demokratischste Form der Willensbildung angewendet wird, muß also ausgeschlossen werden.

Ernennung durch die Bundesregierung

Eine Ernennung der Räte durch die Bundesregierung, wie beim existierenden Nachhaltigkeitsrat praktiziert, wäre zu wenig demokratisch. Schließlich würden so nur wenige, noch dazu parteigebundene Personen an der Zusammensetzung eines Gremiums mitwirken, das weitreichende Kompetenzen erhalten soll. Zudem ist die Besetzung eines legislativen Organs durch die Exekutive mit Hinblick auf das Prinzip der Gewaltenteilung nur schwierig zu legitimieren. Die demokratiethoretischen Bedenken sind also gravierend.

Entsendung durch Nichtregierungsorganisationen

Aus ähnlichen Gründen ist eine Entsendung der Räte durch Nichtregierungsorganisationen auszuschließen. Nichtregierungsorganisationen sind zwar eher auf Idealismus und Langzeitdenken ausgelegt als Politiker und verfügen auch über die nötige Fachkompetenz, um prinzipiell für die Auswahl der Räte geeignet zu sein. Der Rat würde dann allerdings, so steht zu befürchten, zu einer Vertretung der Interessen von Verbänden verkommen.

Nicht umsonst wurde der bayerische Senat, der dieses Wahlverfahren anwendete, durch Volksentscheid abgeschafft. Außerdem sind Nichtregierungsorganisationen ohnehin stark an der öffentlichen Meinungsbildung beteiligt und können einen nennenswerten Einfluß auf die Politik geltend machen.

Nichtsdestotrotz könnte man anerkannten Verbänden, die sich z.B. für Umweltschutz und finanzielle Nachhaltigkeit einsetzen, bescheidene Beteiligungsmöglichkeiten an der Besetzung des Rates einräumen. So kann man einem Gremium aus Vertretern von Umweltschutzorganisationen, Gewerkschaften, Kirchen usw. das alleinige Vorschlagsrecht zugestehen. Dieses Organ kann ruhig dem bayerischen Senat etwas ähneln, denn seine Mitglieder tun ja salopp formuliert nichts weiter, als sich auf Kandidaten für den Rat zu einigen, und werden dafür auch nicht bezahlt. Die genaue Zusammensetzung ist durch ein Gesetz zu regeln.

Wahl durch den Bundestag

Die Wahl der Räte durch den Bundestag und bzw. oder den Bundesrat ist, im Gegensatz zu den bisher genannten Varianten, nicht nur mit demokratietheoretischen Überlegungen vereinbar, sondern würde vermutlich auch die gewünschte Ausrichtung des Rates auf seinen Auftrag ermöglichen.

Zwar könnten die Parlamentarier wieder nur die wählen, die ihnen wahrscheinlich am wenigsten Schwierigkeiten machen würden. Allerdings werden auch die Angehörigen des Bundesverfassungsgerichts vom Bundestag und Bundesrat gewählt, und dieses Gericht hat sich eben nicht dadurch einen Namen gemacht, daß es die Politiker in Ruhe walten läßt. Im Gegenteil, es erntete bereits mehrmals heftige Kritik von so manchen Ministerpräsidenten und Kabinettsmitgliedern, da es deren Meinung nach zu sehr in die Gesetzgebung eingriff. Die Unabhängigkeit und die Rechtsprechung dieses höchsten deutschen Gerichts finden in allen demokratischen Kreisen große Anerkennung und hohen Respekt.

Das Bundesverfassungsgericht ist der empirische Beweis dafür, daß die Wahl der Räte durch Bundestag und Bundesrat funktionieren würde. Daher sollte man einfach das Wahlverfahren des Verfassungsgerichts für den Rat übernehmen. Die Räte würden also dann je zur Hälfte vom Bundestag und Bundesrat mit einer jeweiligen Zweidrittel-Mehrheit gewählt (vgl. Artikel 94 GG).

Länge der Amtszeit

Die Länge der Amtszeit der Räte soll sich einerseits am demokratischen Prinzip der periodischen Substitution orientieren, andererseits und vor allem jedoch soll sie der Anforderung Rechnung tragen, daß die Räte weit in die Zukunft blicken müssen.

Eine Legislaturperiode von vier Jahren ist dafür jedenfalls viel zu kurz. Eine Amtszeit von zwölf Jahren bietet sich deshalb an, da auch die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts auf zwölf Jahre bestellt werden. Außerdem genügt diese Amtszeit dem einfachen praktischen Anspruch, daß alle drei Jahre ein Viertel der Räte ausscheiden und neu gewählt werden kann; so muß nicht der komplette Rat auf einen Schlag neu besetzt werden. Bis dieses Verfahren etabliert ist, müssen noch gesetzliche Ausnahmeregelungen gefunden werden, die entweder die Amtszeit der ersten Räte entsprechend kürzen oder einen sukzessiven Aufbau des Rates vorsehen.

Eine Wiederwahl der Räte sollte auf keinen Fall gestattet werden. Ansonsten würden auch die Räte mehr auf die nächste Wahl als auf die Belange der künftigen Generationen bedacht sein. Zudem wären 24 Jahre Amtszeit offenkundig viel zu lang.

Altersgrenze

Eine Altersgrenze für die Wählbarkeit ist nicht festzulegen, weder nach oben noch nach unten. Eine Altersgrenze ist nicht nur immer willkürlich, sie würde auch jungen bzw. älteren Experten, die sich gerne für Nachhaltigkeit engagieren würden, den Zugang zum Rat sinnlos versperren. Generationengerechtigkeit heißt Gerechtigkeit zwischen den Generationen, nicht Bevorzugung oder Benachteiligung einer Generation; Junge bzw. Alte pauschal von der Möglichkeit auszuschließen, für die Rechte der nachrückenden Generationen zu sprechen, würde diese Maxime schlicht ignorieren.

Zusammenfassend läßt sich folgender Artikel formulieren:

Artikel 53d [Wahl]

(1) Die Ratsmitglieder werden von einem Gremium aus anerkannten Organisationen, die sich für eine nachhaltige und generationengerechte Entwicklung einsetzen, zur Wahl vorgeschlagen und je zur Hälfte vom Bundestage und vom Bundesrate mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen auf die Dauer von zwölf Jahren gewählt. Alle drei Jahre scheidet ein Viertel der gewählten Räte aus und es findet eine neue Wahl statt.

(2) Wiederwahl ist nicht gestattet.

(Der Verweis auf das Gesetz für das Vorschlagsgremium und für die Etablierung des Wahlverfahrens findet sich weiter unten.)

Rechtsstellung der Räte

Den Räten sind dieselben Privilegien zuzugestehen wie den Abgeordneten des Bundestages, also Indemnität und Immunität (Artikel 46), Zeugnisverweigerungsrecht (Artikel 47) sowie Urlaub und finanzielle Aufwandsentschädigung (Artikel 48). Das Motiv dabei ist ganz einfach, die Unabhängigkeit der Räte sicherzustellen. Die Gewährung dieser Rechte ist heutzutage ohnehin nur pro forma und eine demokratische Selbstverständlichkeit. Nichtsdestoweniger müssen sie in den verfassungsrechtlichen Regelungen berücksichtigt werden:

Artikel 53e [Rechtsstellung der Ratsmitglieder]

Für die Ratsmitglieder gelten sinngemäß die Vorschriften der Artikel 46 mit 48.

Kompetenzen des Rates

Die Verankerung eines Rates ohne wirkliche Kompetenzen wäre sinnlos. Ein machtloser Rat wäre keine wirkliche Dritte Kammer, sondern ein zusätzliches beratendes Gremium, mit dem einzigen Unterschied, daß es in der Verfassung steht. Damit der Rat merkliche Fortschritte der Politik bewirken kann, muß er unbedingt mit weitreichenden Einflußmöglichkeiten ausgestattet werden.

Als diskutabile Befugnisse sind vorstellbar:

- Zutritts- und Anhörungsrecht bei Sitzungen des Bundestages
- Recht auf Stellungnahme zu allen für Wert befundenen Gegenständen, insbesondere zu Gesetzesvorschlägen
- Gesetzesinitiativrecht
- Beschleunigungsrecht auf für dringlich befundene Gesetzesvorhaben

- Recht auf Übergabe der Beschlußfassung zu vorgeschlagenen und bestehenden Gesetzen zum Volksentscheid, sobald die Möglichkeit dazu besteht
- (aufschiebendes) Vetorecht gegen Gesetze
- Recht auf Vorgabe verbindlicher Normen für die Ausarbeitung von Gesetzen

Zutritts- und Anhörungsrecht

Das mindeste, das man den Räten zugestehen sollte, ist das Zutritts- und Anhörungsrecht bei allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse. Dieses Recht besitzen ja auch die Mitglieder des Bundesrates und der Regierung.

Hierfür muß Artikel 43 wie folgt ergänzt werden:

Artikel 43 [Zutritts- und Anhörungsrecht] (neu)

(1) [...]

(2) Die Mitglieder des Bundesrates, des Rates für nachhaltige und generationengerechte Entwicklung und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten haben zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse Zutritt. Sie müssen jederzeit gehört werden.

Recht auf Stellungnahme

Unstrittig dürfte es auch sein, dem Rat das Recht zu geben, zu allen Sachverhalten und insbesondere zu Gesetzesvorhaben eine Stellungnahme abzugeben, also sprichwörtlich überall seinen Senf dazuzugeben. Der bayerische Senat durfte das laut Verfassung nur, wenn ihn die Staatsregierung darum bat. Sie mußte ihn aber nach seiner Meinung fragen, wenn es um den Haushalt, um Verfassungsänderungen oder Volksentscheide ging.

Ähnlich, aber freier kann man das Äußerungsrecht des Rates ausgestalten. Grundsätzlich sollte sich der Rat natürlich zu allem äußern dürfen, was er einen Kommentar für wert hält. Da die Verteilung von Finanzmitteln von großer Bedeutung ist – man betrachte nur einmal die ökonomisch unsinnigen und ökologisch schädlichen Kohlesubventionen – und die Staatsverschuldung die Interessen künftiger Generationen unmittelbar tangiert, sollte sich die Regierung über den Haushalt mit dem Rat absprechen müssen. Auch Verfassungsänderungen sind dafür bedeutend genug. Außerdem sollte sie die Meinung des Rates bei allen Fragen einer nachhaltigen Entwicklung einholen. Nicht nur die Bundesregierung, sondern auch die anderen Staatsorgane sollten den Rat um eine Stellungnahme bitten können.

Es läßt sich demnach formulieren:

Artikel 53f [Stellungnahme]

Der Rat ist dazu berufen, zu allen Gesetzesvorhaben, Gesetzen und sämtlichen Sachverhalten auf Ersuchen der Bundesregierung, des Bundestages, des Bundesrates oder des Bundespräsidenten oder nach eigenem Ermessen Stellung zu nehmen. Die Bundesregierung soll seine Stellungnahme bei allen Angelegenheiten einholen, welche das Leitbild einer generationengerechten und nachhaltigen Entwicklung in besonderem Maße betreffen. Sie muß es tun bei dem Gesetz über den Bundeshaushalt und bei verfassungsändernden Gesetzen.

Gesetzesinitiativrecht

Genauso konsensfähig ist sicherlich ein Gesetzesinitiativrecht des Rates. Der Rat darf dann also selbst Gesetze verfassen und sie dem Bundestag vorlegen, der die Entscheidung über Annahme oder Ablehnung trifft. Die Macht verbleibt ergo beim Parlament, das Recht der Gesetzesinitiative ist nichts weiter als ein Vorschlagsrecht, das zumindest bewirkt, daß sich der Bundestag mit den Ideen des Rates auseinandersetzen muß.

Je nachdem, ob die Regierung das Vorhaben des Rates schätzungsweise unterstützen wird oder nicht, sollte sich der Rat aussuchen dürfen, ob er sein Gesetz der Regierung vorschlägt und diese es dann – mit dem entsprechenden Plus an Unterstützung – an den Bundestag weiterleitet oder ob er es gleich dem Bundestag unterbreitet. Eine ähnliche Regelung gab es in der bayerischen Verfassung für den Senat.

Die entsprechenden Vorschriften finden sich im Artikel 76 des Grundgesetzes, der hierzu wie folgt ergänzt werden muß:

Artikel 76 [Recht der Gesetzesinitiative] (neu)

(1) Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, *durch den Rat für nachhaltige und generationengerechte Entwicklung*, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht.

(2) [...]

(3) [...]

(4) *Vorlagen des Rates für nachhaltige und generationengerechte Entwicklung werden nach dessen Ermessen entweder über die Bundesregierung in den Bundestag eingebracht und im weiteren Verlauf wie in Absatz 2 behandelt oder unmittelbar dem Bundestag zugeleitet und im weiteren Verlauf mit den sinngemäßen Vorschriften des Absatzes 3 behandelt.*

Überführung eines Gesetzes zum Volksentscheid

Ein Recht des Rates darauf, ein Gesetz zum Volksentscheid zu bringen, sollte Eingang in den Kompetenzenkatalog finden, sobald die Möglichkeit zu bundesweiten Volksentscheiden besteht. Dann könnte der Rat seine Gesetzesvorhaben, die im Bundestag gescheitert sind, mit dem Mittel der direkten Demokratie durchsetzen und ebenso unliebsame Gesetze vom Volk rückgängig machen lassen. Dies würde auch die Sensibilität der Politiker und der Bevölkerung für Belange künftiger Generationen stärken.

Einspruchsrecht

Soweit dürften die Kompetenzen des Rates noch relativ einfach mehrheitsfähig sein, da sie dem Rat nicht wirklich erlauben, dem Bundestag seine carte blanche streitig zu machen. Bislang kann der Rat zwar empfehlen und vorschlagen, so die Politiker immer wieder mal auf die Füße treten und sie an die Zukunft erinnern, aber tatsächlich ins politische Geschehen eingreifen und die schlimmsten intergenerationellen Ungerechtigkeiten verhindern kann er nicht. Der Rat braucht also, um seinem Auftrag auch in der Realität nachkommen zu können, ein zusätzliches Machtinstrument.

Der US-Präsident kann beispielsweise – als einzelner, parteigebundener Mensch! – ein Veto gegen alle Gesetze des Kongresses einlegen, das nur durch Zweidrittelmehrheit in beiden Parlamentskammern überstimmt werden kann. Diese Mehrheit kann aber erfahrungsgemäß nur selten mobilisiert werden: Von den insgesamt 1066 Vetos, die Roosevelt, Truman und Eisenhower zwischen 1933 und 1961 aussprachen, wurden lediglich 23 majorisiert, ein Anteil von gerade einmal 2,2 Prozent.³⁴ Der französische Präsident – wieder nur ein einzelner, parteigebundener Mensch – besitzt ebenfalls ein Vetorecht, allerdings kann dieses mit einfacher Mehrheit überstimmt werden und bewirkt also nur, daß sich das Parlament nochmals mit dem Gesetz befassen muß (Artikel 10 der französischen Verfassung). Ähnliche Befugnisse besaß der bayerische Senat und besitzt der Bundesrat.

Zumindest ein aufschiebendes Einspruchsrecht kann dem Rat also zugebilligt werden. Mit demokratietheoretischen Aspekten ist dies allemal vereinbar. Allerdings würde der Rat damit immer noch nicht über die notwendige Autorität verfügen, seinen Auftrag adäquat zu erfüllen.

³⁴ Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Informationen zur politischen Bildung: Politisches System der USA. Bonn 1997, S. 12

Daher sollte der Rat mit einem ähnlich massiven Vetorecht ausgestattet werden wie der amerikanische Präsident. Der Rat kann dann also ein Veto gegen Gesetze einlegen, das nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag (und bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen im Bundesrat) überstimmt werden kann.

Hier muß aber vorsichtig agiert werden, damit nicht demokratische Prinzipien wie die grundsätzliche Entscheidungsgewalt des Parlaments unzumutbar angetastet werden. Daher sollte als erschwerende Klausel eingefügt werden, daß ein solches Veto eines einstimmigen Konsenses im Rat bedarf. Dies erscheint vor allem nötig, weil der Rat nur aus 20 Personen besteht und sonst einige wenige Personen im Rat mehr Macht auf sich vereinigen könnten als hunderte vom Volk legitimierte Repräsentanten im Bundestag. Daher ist diese Auflage der Einstimmigkeit unbedingt notwendig. Nichtsdestotrotz ist diese Befugnis sehr weitreichend und wird daher Schwierigkeiten haben, die nötigen Mehrheiten zu finden.

Man braucht nicht zwischen den beiden beschriebenen Versionen des Vetorechts – aufschiebend oder absolut – auszuwählen, sondern man kann dem Rat alle beide zugestehen: Ein Einspruch des Rates mit einfacher Mehrheit kann dann mit einfacher Mehrheit im Bundestag überstimmt werden, ein einstimmiger Einspruch des Rates wird nur mit Zweidrittelmehrheit im Bundestag überstimmt. Ein ganz ähnliches Recht hat der Bundesrat inne.

Im Grundgesetz kann man diese Bestimmungen, analog zum Einspruchsrecht des Bundesrates, im Artikel 77 verankern:

Artikel 77 [Gesetzgebungsverfahren] (neu)

(1) Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen. Sie sind nach ihrer Annahme durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrate und dem Rate für nachhaltige und generationengerechte Entwicklung zuzuleiten.

[...]

(5) Der Rat für nachhaltige Entwicklung kann binnen drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses Einspruch einlegen. Wird das Gesetz als besonders dringlich bezeichnet, so verkürzt sich diese Frist auf eine Woche. Wird der Einspruch mit der einfachen Mehrheit der Mitglieder des Rates beschlossen, so muß der Bundestag sich über das Gesetz neu beraten und kann anschließend den Einspruch mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder zurückweisen. Hat der Rat den Einspruch einstimmig beschlossen, so bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag einer Mehrheit von zwei Dritteln, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.

Beschleunigungsrecht

Wenn von einem Beschleunigungsrecht für als besonders dringlich erachtete Gesetzesvorlagen die Rede ist, werden sich manche in den Kriegszustand versetzt fühlen. Ein solches Recht besitzt nämlich die Bundesregierung im Verteidigungsfall (Artikel 115d GG). Dabei befinden wir uns tatsächlich in einer Art von „Krieg“, da die zu beobachtenden nicht nachhaltigen und nicht generationengerechten Entwicklungen und Entscheidungen bereits das Ausmaß struktureller Gewalt im Sinne Johan Galtungs angenommen haben, diese in der Zukunft noch vergrößern, positiven Frieden erschweren und sogar die Gefahr von personaler Gewalt, also von militärischen Konflikten um Ressourcen, erhöhen. Braucht aber der Rat dann auch ein Beschleunigungsrecht?

Viele Fragen etwa des Klimaschutzes erfordern schlechterdings ein möglichst sofortiges Handeln. Ein Beschleunigungsrecht wäre demnach ein Beleg dafür, daß man sich dem Ernst der Lage bewußt ist – aber auch nicht mehr. Schließlich wird jahrzehntelanges Nichtstun nicht durch ein nur um Wochen kürzeres Gesetzgebungsverfahren aufgewogen. Zudem kann auch ohne Grundgesetz-Änderung das Gesetzgebungsverfahren dadurch schnell von statten gehen, indem das Gesetz aus der Mitte des Bundestages vorgeschlagen wird. Und wenn die Lage diese Dringlichkeit wirklich gebietet, dann kann man davon ausgehen, daß von dieser Möglichkeit auch Gebrauch gemacht wird. Die Eilgesetze z.B. während der BSE-Krise haben dies deutlich gezeigt. Ein Beschleunigungsrecht ist insofern also nicht nötig.

Vorgabe von Normen

Eine Normenkompetenz, wie sie von der Schweizer Stiftung Zukunftsrat angedacht wird, also das Recht des Rates, Leitlinien auszuarbeiten, die der Gesetzgeber verbindlich zu beachten hat, ist strikt abzulehnen. Der Rat soll die Interessen künftiger Generationen im Gesetzgebungsverfahren vertreten und nicht diktieren. Ein solches Weisungsrecht widerspricht evident dem klaren Gebot des Grundgesetzes, daß die Abgeordneten des Bundestages „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden“ sind (Artikel 38 GG). Diese Ungebundenheit gehört zur demokratischen Basiskonstruktion. Sie zugunsten eines Weisungsrecht des Rates auszuhöhlen, wäre ein Schritt in Richtung Öko-Diktatur, nicht in Richtung Zukunftsfähigkeit.

Alle weiteren nötigen Vorschriften können in einem einfachen Gesetz festgelegt werden. Auf dieses Gesetz sollte im Grundgesetz verwiesen werden:

Artikel 53g [Ratsgesetz]

Die sonst noch erforderlichen Bestimmungen, insbesondere zur Zusammensetzung des Vorschlagsgremiums und sonstige Regelungen zur Wahl der Ratsmitglieder, werden durch ein Bundesgesetz getroffen, das von Artikel 53d für einen befristeten Zeitraum zum Aufbau des Rates abweichen kann.

Zur demokratischen Legitimität einer Dritten Kammer

Da der Rat mit wirkungsvollen Kompetenzen ausgestattet ist und somit eine wichtige Rolle im Gesetzgebungsverfahren spielt, stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimität. Die demokratische Rechtmäßigkeit irgendeines Organs kann man nicht mit mathematischen Formeln beweisen; es seien jedoch einige Gedanken vorgestellt, die deutlich machen, daß der Rat durchaus seine demokratiethoretische Rechtfertigung besitzt.

Zunächst einmal ist ausdrücklich festzuhalten, daß der Bundesrat ähnliche Befugnisse wie der Nachhaltigkeitsrat besitzt, wie etwa das Zutrittsrecht, das Gesetzesinitiativrecht und das Einspruchsrecht. Jedoch vertritt ja der Bundesrat nicht die Interessen des Volkes per se, sondern die Eigeninteressen der Länder. Die Väter des Grundgesetzes haben es also für demokratisch befunden, das Parlament durch eine Ländervetretung in seiner freien Machtausübung einzuschränken, um die Wünsche und Belange der Länder in die Entscheidungsfindungsprozesse einzubeziehen. Eine vergleichbare Intention liegt der Schaffung einer Dritten Kammer zugrunde: Sie schränkt das Parlament in seiner freien Machtausübung ein, um die Bedürfnisse der künftigen Generationen in das demokratischen Willensbildungsverfahren einzubeziehen.

Der Staat hat die verfassungsmäßige Aufgabe, die Menschenrechte zu garantieren und der Verantwortung der heute lebenden Generationen für die nachfolgenden gerecht zu werden. Die Organisation der staatlichen Institutionen ist lediglich eine Frage dessen, wie man diesen Auftrag am besten erfüllen kann. Da das System der parlamentarischen Demokratie dafür grundsätzlich geeignet ist, aber der Ergänzung bedarf, damit auch die Interessen der künftigen Generationen adäquat repräsentiert werden, kann insofern der Rat als demokratisch legitimiert angesehen werden, soweit die meiste Macht beim Parlament verbleibt und somit die Demokratie nicht desavouiert wird. Im vorgelegten Konzept hält der Bundestag auch weiterhin die Zügel der Legislative in der Hand.

Schon allein mit dem Zustandekommen einer Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat, die zur Verankerung des Rates im Grundgesetz erforderlich ist, findet ein demokratischer Willensbildungsprozeß statt, wodurch zumindest seine demokratische Legalität sichergestellt ist. Außerdem werden die Mitglieder des Rates direkt vom Parlament bzw. der Ländervetretung eingesetzt. Das Parlament wird somit zum Garant der Gesetz- und Rechtmäßigkeit des Rates.

Sobald die Möglichkeit einer bundesweiten Volksabstimmung vorhanden ist, sollte die Entscheidung über die Schaffung eines Rates direkt vom Volke getroffen werden. Damit wäre die Zustimmung des obersten Souveräns gesichert.

Zwar ist damit die demokratische Legitimität strenggenommen noch nicht eingestanden; jedoch kann das im Zusammenhang mit Volksabstimmungen oft gehörte Argument, daß auch die Todesstrafe durch Parlaments- oder Volksentscheid theoretisch wiedereingeführt werden könnte und trotzdem demokratischem Gedankengut widerspricht, nicht gelten. Es handelt sich beim Rat um die Optimierung der demokratischen Willensbildung, um eine Systemfrage mit dem Ziel der Garantie der Menschenrechte ungeborener Menschen, und nicht wie bei der Todesstrafe um den Einzug der Barbarei in unsere Justiz, also um einen eklatanten Eingriff in die Menschenrechte geborener Menschen.

Im Zweifel um die demokratische Legitimität sollte man die Schaffung eines Rates einfach kurzerhand beschließen. Wäre er nämlich tatsächlich undemokratisch und damit verfassungswidrig, würde das Bundesverfassungsgericht einige seiner Befugnisse schlicht wieder plattbügeln. Ein „vorausseilender Gehorsam“ des Gesetzgebers gegenüber möglichen verfassungsrechtlichen Bedenken ist nämlich ganz allgemein fehl am Platze, wie Jutta Limbach, ihres Zeichens die oberste Verfassungshüterin höchstpersönlich, immer wieder betont: „Der Gesetzgeber ist immer noch der erste Interpret des Grundgesetzes.“³⁵

Zur politischen Durchsetzbarkeit

Änderungen des Grundgesetzes bedürfen einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat, die sehr schwierig zu erreichen ist. 446 der 669 Abgeordneten müssen dem Konzept eines Nachhaltigkeitsrates also ihr Einverständnis erteilen. Bei den gegenwärtigen Kräfteverhältnissen im 14. Deutschen Bundestag³⁶ würde es nicht einmal ausreichen, wenn SPD, Grüne, FDP und PDS zusammen geschlossen für den Rat plädieren, wenn sich in den Reihen der Union nicht genügend Abweichler finden. Wenn also der Fraktionszwang eingehalten wird, müßten zumindest die beiden großen Volksparteien SPD und CDU/CSU die Einrichtung einer Dritten Kammer befürworten.

Die Grünen und die PDS dürften am einfachsten von der Notwendigkeit eines Nachhaltigkeitsrates zu überzeugen sein. Schließlich gehört der Umweltschutz zu den traditionellen Kerninhalten der Grünen; und die PDS wird sich von einer solchen Ergänzung des parlamentarischen Systems eine tendenziell „linkere“ Ausrichtung der Politik erwarten, fordert sie doch schon in ihrem Wahlprogramm 1998 „die Errichtung einer parlamentarischen Kammer auf Bundesebene als Vertretung sozialer, ökologischer, feministischer und anderer Bewegungen“ (S.12). Die PDS wird gewiß auch ohne Aufnahme von Feministinnen für eine Dritte Kammer plädieren.

Zum potentiellen Unterstützerkreis des Rates läßt sich auch die SPD rechnen. Die Sozialdemokraten schreiben sich nämlich das Leitbild der Generationengerechtigkeit groß auf die Fahnen: Ob nun Rentenreform, Sparkurs oder Ökosteuer, alles geschieht im Namen der Nachhaltigkeit.³⁷ Zwar ist nicht überall Nachhaltigkeit drin, wo sie draufsteht, aber man kann durchaus auf nicht wenige Abgeordnete hoffen, die eine Dritte Kammer für sinnvoll halten und für das Konzept werben würden. Schließlich gibt es in den Reihen der SPD-Fraktion einige Mandatsträger, die für ihre ökologische Haltung und ihren Einsatz für Generationengerechtigkeit bekannt sind.

Union und FDP schwenken zwar rhetorisch ebenso auf den Nachhaltigkeitskurs ein, allerdings kann man diese Parteien wohl eher zu den Gegnern einer Dritten Kammer zählen. Die Union ist traditionell sehr skeptisch, was grobe Änderungen, vor allem in der Verfassung, anbelangt. Aus der Opposition heraus stimmt sie erfahrungsgemäß gegen solche Vorhaben, selbst wenn alle anderen Parteien sie mittragen. Dies zeigte das Scheitern der Aufnahme eines simplen Tierschutzgebotes ins Grundgesetz einzig am Widerstand der CDU/CSU. Erst

³⁵ Frankfurter Allgemeine vom 27.8.2001

³⁶ Vgl. Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag. 14. Wahlperiode. S. 281f.

³⁷ siehe z.B. SPD-Intern Nr. 7-8/2001, S.1, 3f.; SPD-Bundestagsfraktion 2001, a.a.O.; SPD-Bundestagsfraktion (Hg.): Zur Sache. Versprochen – gehalten. Halbzeitbilanz. Berlin 2000, S. 65

wenn die Union wieder Regierungspartei ist, kann man vorsichtig hoffen, daß sie sich von der Notwendigkeit einer Dritten Kammer überzeugen läßt.

Die FDP wird der Idee eines Nachhaltigkeitsrates ebenfalls nicht unbedingt wohlgesonnen gegenüberstehen. Schließlich ist mit seiner Einrichtung eine Einschränkung der Entscheidungsgewalt des Parlaments verbunden, was der (verengten klassischen) liberalen Ideologie widerspricht. Da jedoch das Leitbild der Generationengerechtigkeit bei der FDP jedoch einen hohen Stellenwert einnimmt³⁸, sollte man den Mut nicht sinken lassen, daß die Liberalen dem Konzept doch noch zustimmen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Beschaffung einer Zweidrittelmehrheit für den Nachhaltigkeitsrat ein schwieriges Unterfangen darstellt. Daher sollte man unbedingt die Möglichkeit eines bundesweiten Volksentscheides nutzen, sobald sie besteht. Das Volk setzt nicht viel Vertrauen in die Politiker und wird sich dementsprechend von einem ergänzenden Expertengremium eine bessere Ausrichtung der Politik erwarten. Die weiter oben angeführten Argumente für einen Nachhaltigkeitsrat werden in der Öffentlichkeit vermutlich als einleuchtend betrachtet werden. Die meisten Eltern und Großeltern werden in ihrer Mehrzahl dem Konzept schätzungsweise wohlwollend gegenüberstehen, da sie sich davon eine bessere Zukunft für ihre Kinder und Enkel erhoffen. Hinzu kommt, daß die Begriffe „Nachhaltigkeit“ und „Generationengerechtigkeit“ eine erstaunliche Karriere hinter sich haben, sich in aller Munde befinden und von sämtlichen Parteien propagiert werden; wenn die Politiker also dann einen Nachhaltigkeitsrat ablehnen, werden viele schon aufgrund der wieder mal identifizierten Diskrepanz zwischen Rhetorik und Realität für den Rat stimmen.

Die Bevölkerung wird die Einrichtung eines Nachhaltigkeitsrates dementsprechend tendenziell eher unterstützen, so wie sie auch den Umweltschutz früher durchgesetzt hat. Die Schaffung einer Dritten Kammer ist also keineswegs als wirklichkeitsfremd anzusehen und kann durchaus die notwendigen Mehrheiten finden.

Zusammenfassung

Gerechtigkeit zwischen den Generationen ist, angesichts der enormen Einwirkungsmöglichkeiten des Menschen auf die Umwelt und das Leben auf der Erde, zu einem ethischen Handlungsprinzip geworden. Die parlamentarische Demokratie ist grundsätzlich fähig, diesem Grundsatz zu folgen. Allerdings leidet sie an dem Strukturproblem, daß ihre Entscheidungsträger auf ihre Wiederwahl bedacht und daher zwangsläufig gegenwartsorientiert sind.

Um diese Schwachstelle zu korrigieren, muß ein Weg gefunden werden, zukünftige Generationen trotz ihrer inhärenten Artikulationsunfähigkeit am demokratischen Willensbildungsprozeß angemessen zu beteiligen. Dies ist am besten möglich durch die Schaffung eines Expertengremiums, das treuhänderisch die Interessen künftiger Generationen wahrnehmen soll. Dieser Nachhaltigkeitsrat soll als Dritte Kammer neben Bundestag und Bundesrat treten und mit 20 anerkannten Sachverständigen besetzt sein, die abwechselnd jeweils von einer Zweidrittel-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat ohne Wiederwahlmöglichkeit auf zwölf Jahre gewählt werden. Um seinem Auftrag ausreichend nachkommen zu können, ist der Rat mit den notwendigen Kompetenzen auszustatten.

Für die Einrichtung dieses Gremiums sind Änderungen im Grundgesetz nötig. Die dazu notwendigen Mehrheiten sind noch schwierig zu beschaffen. Sollte jedoch das öffentliche Bewußtsein dem Anliegen einer generationengerechten Entwicklung künftig einen ähnlich hohen Stellenwert einräumen wie früher dem Umweltschutz, so dürfte die Verankerung einer Dritten Kammer als Interessenvertretung für zukünftige Generationen nicht mehr utopisch klingen.

³⁸ Der Begriff der Generationengerechtigkeit taucht im Wahlprogramm der F.D.P. (damals noch mit Punkten) zur Bundestagswahl 1998 häufiger auf als der Begriff der sozialen Gerechtigkeit.