

Das ökologische Grundgesetz

Kersten

2022

ISBN 978-3-406-79545-9

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Jens Kersten

Das ökologische Grundgesetz

The logo for Beck's Shop features the text "beck-shop.de" in a bold, lowercase, sans-serif font. Above the dot of the "i" in "shop" are three small, solid orange circles of varying sizes, arranged in a slight arc. Below the main text, the words "DIE FACHBUCHHANDLUNG" are written in a smaller, uppercase, sans-serif font.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Das ökologische Grundgesetz

von

Jens Kersten

2022


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG



C.H. BECK


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

www.beck.de

ISBN 978 3 406 79545 9

© 2022 Verlag C.H.Beck oHG

Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck und Bindung: Friedrich Pustet GmbH & Co. KG

Gutenbergstraße 8, 93051 Regensburg

Satz: Fotosatz Buck

Zweikirchener Straße 7, 84036 Kumhausen

Umschlaggestaltung: S3 Advertising GmbH & Co. KG,

Bilker Allee 216, 40125 Düsseldorf

Umschlagabbildung: iStock.com, Fotografie-ID 1050288120, Foto: © Frank Peters

Foto Umschlagklappe: © privat



chbeck.de/nachhaltig

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort

Die Welt, in der wir leben, ist das Ergebnis von Revolutionen. Die bürgerliche Revolution des 18. Jahrhunderts hat den Verfassungsstaat geschaffen. Im 19. Jahrhundert wurde durch die industrielle Revolution die soziale Frage aufgeworfen, die zur Entwicklung des demokratischen Wohlfahrtsstaats geführt hat. Gegenwärtig erleben wir die digitale Revolution, die unser individuelles, gesellschaftliches und politisches Leben ebenfalls radikal verändert. Diese drei Revolutionen gingen und gehen bis heute auf Kosten der Natur. Sie waren und sind nur möglich, weil sie dem Grundsatz „Natur hat man zu haben“ folgen. Das Artensterben, die Klimakatastrophe und die Globalvermüllung waren und sind die Folge. Die Menschen des Globalen Nordens haben sich mit diesen drei Revolutionen selbst zu einer Naturgewalt entwickelt. Die Welt ist in ein neues Erdzeitalter eingetreten: das Anthropozän. Wenn die Bürgerinnen und Bürger des Globalen Nordens ihrer globalen Verantwortung für diese katastrophalen ökologischen Entwicklungen gerecht werden wollen, müssen sie ihre Gesellschaften in globaler Verantwortung ökologisch umgestalten. Bei dieser ökologischen Transformation kommt dem Verfassungsrecht zentrale Bedeutung zu: Der bürgerliche Verfassungsstaat hat sich zum sozialen Wohlfahrts- und digitalen Netzwerkstaat entwickelt. Nun steht seine Transformation zum ökologischen Verfassungsstaat auf der (r)evolutionären Agenda.

Die Einsicht, dass eine radikale Transformation unserer Gesellschafts- und Verfassungsordnung notwendig ist, um die ökologischen Risiken und Gefahren, die anthropozänen Schäden und Katastrophen aktiv anzugehen, stößt jedoch auf Widerstand. Gerade wir Bürgerinnen und Bürger des Globalen Nordens ahnen – nein: wir wissen, dass wir unser Leben radikal ändern müssen, um unserer ökologischen Verantwortung im Anthropozän auch global gerecht zu werden; und uns ist auch vollkommen klar: Je länger wir die ökologische Transformation unserer Sozial-, Wirtschafts- und Verfassungsordnung hinauszögern, desto ra-

dikaler werden die (r)evolutionären Veränderungen unseres Lebensstils ausfallen, und desto mehr gesellschaftlicher Widerstand ist zu erwarten. Deshalb sind die individuellen und kollektiven Ausreden, mit der ökologischen Transformation unserer Gesellschaft zu beginnen, allgegenwärtig: Es wird auf den technischen Fortschritt verwiesen, mit dem wir dann in der Zukunft alle anthropozänen Probleme lösen können. Sicherlich werden sich ökologische Herausforderungen durch technische Innovation annehmen lassen. Aber aller Erfahrungen nach eben auch nicht alle. Darüber hinaus sind auch die ökologischen Reboundeffekte neuer Technologien immer einzurechnen; und über die Akzeptanz von beispielsweise Geo-Engineering, einschließlich der damit verbundenen internationalen Konflikte, haben wir dann noch überhaupt nicht gesprochen. Als zweites Argument gegen eine ökologische Transformation unserer Gesellschaft wird plötzlich die soziale Gerechtigkeit (wieder) entdeckt, um sie gegen die Umweltgerechtigkeit auszuspielen: Nicht alle – so der gängige Einwand – können sich den Umweltschutz leisten. Es soll alles so bleiben wie es ist; und so werden weder die Frage der sozialen Gerechtigkeit noch die Herausforderung der ökologischen Gerechtigkeit angegangen, die doch nicht voneinander zu trennen sind. Es bedarf eines sozialen *und* ökologischen Neuansatzes in der anthropozänen Gesellschaftspolitik. Denn wir sollten uns auch hier nichts vormachen: Die ökologische Transformation unserer Gesellschaft wird viel Geld kosten. Darüber hinaus müssen sich die Gesellschaften des Globalen Nordens ihrer postkolonialen Verantwortung nicht nur moralisch und politisch, sondern auch ökonomisch und finanziell stellen, wenn es um die ökologische Transformation der anthropozänen Weltgesellschaft geht. Doch diese finanziellen und ökonomischen Transfers, die die ökologische Transformation von Gesellschaften in globaler Perspektive erfordert, wird immer noch ökonomischer als die Alternative sein: die Verwüstung der Welt. Auch dies zeigt uns, dass die ökologische, ökonomische und die soziale Transformation nicht unabhängig voneinander gedacht und gestaltet werden können. Angesichts der einschüchternden Größe dieser anthropozänen Herausforderung wird von den Advokaten des Status quo schließlich auf das Totschlagsargument gesetzt: Die ökologische Transformation unserer Gesellschaft führe in die „Ökodiktatur“. Bürgerinnen und Bürger, die die ökonomischen Regeln des Marktes und der digitalen Kommunikation ohne jedes Wenn und Aber akzeptieren, wittern ausgerechnet in ökologischen Regelungen plötzlich die Tyrannei. In der Sache geht es aber auch hier um nichts anderes, als die Angst um einen im historischen und globalen Vergleich einmalig luxuriösen Lebensstil.

Will man diesen ökonomischen und politischen Ausreden nicht nachgeben, bleiben jedoch juristische Einreden: Wir folgen aber doch längst dem Nachhaltigkeitsprinzip! Wir verfügen doch über eine verfassungsrechtliche Staatszielbestimmung „Umweltschutz“! Hat uns das Bundesverfassungsgericht mit dem Gebot der „intertemporalen Freiheitssicherung“ in seinem Klima-Beschluss vom 24. März 2021 nicht wieder einmal den rechten Weg gewiesen? Doch die nüchternen Antworten auf diese juristischen Einwände lauten: Das Nachhaltigkeitsprinzip hat mit Blick auf die anthropozänen Herausforderungen längst seine normative Steuerungskraft verloren. Über das progressive Artensterben, die exponentielle Klimakatastrophe, die globale Vermüllung und die „Entsorgung“ der atomaren Abfälle für eine Million Jahre lässt sich schlicht nichts Nachhaltiges (mehr) sagen. Darüber hinaus ist die Staatszielbestimmung „Umweltschutz“ (Art. 20a GG) normativ viel zu schwach, um die ökologische Transformation unserer Gesellschaft zu begleiten. Und so viel Zustimmung der Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts auch verdient: Er bleibt eine isolierte Entscheidung zum Klimaschutz. Ein einziger Gerichtsbeschluss führt nicht zur ökologischen Transformation einer ganzen Gesellschaft, so wichtig und richtig er auch für sich genommen sein mag. In dem aktuell auf den Klimaschutz verengten ökologischen Tunnelblick darf nicht übersehen werden, dass wir zugleich auch noch andere anthropozäne Herausforderungen zu bewältigen haben; und gerade die abweisenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Containern oder zu Tierrechten zeigen, wie zurückhaltend die Karlsruher Richterinnen und Richter eigentlich in ökologischen Fragen Recht sprechen. Bis auf die Klima-Entscheidung fällt die judikative Ökobilanz des Bundesverfassungsgerichts bisher nicht positiv aus.

„Eine alte Ordnung“ – so *Mathias Greffrath* – „löst sich auf, und eine neue hat noch keine Konturen.“ Auf der Suche nach dieser neuen Ordnung müssen wir auch neu ansetzen: Wir brauchen ein ökologisches Grundgesetz, das die ökologische Transformation der Bundesrepublik verfassungsrechtlich begleitet. Die verfassungspolitische Debatte über die ökologische Transformation unserer Verfassungsordnung muss allerdings nicht vollkommenen neu beginnen. Seit über fünfzig Jahren wird sie geführt: Ökologische Rechte und die Rechte der Natur, das ökologische Staatsprinzip und eine konkretere Fassung der ökologischen Staatszielbestimmung, die Ökologisierung des parlamentarischen Regierungssystems und ökologische Politiken wurden und werden bereits seit den 1970er Jahren im politischen Raum gefordert, diskutiert

und formuliert. Die ostdeutsche Bürgerrechtsbewegung hat vor und nach der deutschen Einheit wichtige ökologische Akzente in der verfassungspolitischen Debatte gesetzt. Diese prägten und prägen die ostdeutschen Landesverfassungen, die aus diesem Grund ökologisch sehr viel innovativer als die westdeutschen Landesverfassungen sind. Bei der Reform des Grundgesetzes nach der deutschen Einheit konnten sich diese ökologisch innovativen Impulse allerdings nicht durchsetzen. Doch deshalb lohnt es sich heute umso mehr, sie aufzugreifen, sicherlich verspätet, aber hoffentlich noch nicht zu spät. Auch die Rechtswissenschaft hat mit verfassungspolitischen Konzepten für die ökologische Transformation des Grundgesetzes geworben: so beispielsweise *Klaus Bosselmann* mit dem Plädoyer für einen ökologischen Rechtsstaat, *Rudolf Steinberg* mit der Beschreibung des ökologischen Verfassungsstaats, *Michael Kloepfer* mit der Reflexion von staatlicher Umwelt- und Langzeitverantwortung, *Ivo Appel* und *Wolfgang Kahl* mit der Profilierung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes, *Matthias Rossi* mit Konzepten des Umweltinformationsrechts, *Andreas Fischer-Lescano* und *Andreas Gutmann* mit einem sehr innovativen Blick auf die Recht der Natur, *Christian Callies* mit der Diskussion eines verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Abstandsgebots zu den planetaren Kippunkten, *Sabine Schlacke* mit dem wissenschaftlichen Engagement für einen globalen „Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ und *Sigrid Boysen* mit der Eröffnung von Perspektiven auf ein trans- und internationales Umweltrecht in der postkolonialen Konstellation. Diese Aufzählung ließe sich problemlos fortsetzen und zeigt vor allem eines: Es liegen viele Argumente und Konzepte für eine ökologische Gestaltung unserer Gesellschafts- und Verfassungsordnung auf dem Tisch. Wir müssen sie nur aufgreifen, um ein ökologisches Grundgesetz zu schreiben – ein ökologisches Grundgesetz, das die anthropozänen Herausforderungen des Artensterbens, der Klimakatastrophe und der Globalvermüllung annehmen kann. Viele dieser Diskussionsangebote, Formulierungsvorschläge und Regelungskonzepte werden in den folgenden Überlegungen aufgegriffen. Auf diese Weise lässt sich ein Eindruck gewinnen, wie sie in einem ökologischen Grundgesetz zusammenwirken können. Es geht also nicht nur um die Profilierung einzelner ökologischer Regelungen, sondern auch um das Verständnis ihres systematischen Zusammenspiels in einer ökologischen Verfassungsordnung.

Wie könnte und müsste also heute ein ökologisches Grundgesetz insgesamt aussehen? Um diese Frage zu beantworten, folgt diese diskursive Zusammenstellung der vielfältigen Diskussionsangebote, Formu-

lierungsvorschläge und Regelungskonzepte der verfassungspolitischen Leitidee eines ökologischen Liberalismus: Es kommt darauf an, die politische Rationalität des liberalen Verfassungsstaats auch in seiner ökologischen Dimension zu entfalten. Dabei treten die ökologischen Verfassungsbausteine nicht schlicht neben die bürgerlichen und sozialen Verfassungselemente. Sie verschränken sich vielmehr mit diesen im demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassungsprozess. So wird deutlich, dass und wie die ökologische Transformation unserer Gesellschafts- und Verfassungsordnung möglich ist. Zugleich zeigt die ganze Vielfalt der politischen und rechtlichen Diskussionsangebote, Formulierungsvorschläge und Regelungskonzepte, dass nichts in Stein gemeißelt ist. Alles muss kritisch diskutiert und konstruktiv gestaltet werden. Dies gilt gerade auch für die hier unterbreiteten Vorschläge. Einiges lässt sich auch anders formulieren und Vieles sicherlich ergänzen. Einige Vorschläge werden zu überdenken, zu ersetzen und vielleicht sogar auch wieder zu streichen sein. Die hier zusammengetragenen und unterbreiteten Vorschläge sind also nicht alternativlos. Alternativlos ist nur, dass wir diese ökologische Verfassungsdebatte führen und uns für ein ökologisches Grundgesetz entscheiden.

Viele Anregungen für die Auseinandersetzung mit den ökologischen Verfassungsfragen des Anthropozän habe ich im Rahmen des Rachel Carson Center for Environment and Society der Ludwig-Maximilians-Universität München erhalten. Deshalb gilt mein Dank Christof Mauch und Helmuth Trischler, die diesen einmaligen Ort des interdisziplinären Austauschs für die Environmental Humanities geschaffen haben und ihn mit ihrem wissenschaftlichen Engagement beleben. Darüber hinaus möchte ich Veronika Böhm, Sandra Drlje, Richard Giesen, Mathias Greffrath, Luisa Griesbaum, Ann-Katrin Kaufhold, Elisabeth Kaupp, Tabea Kuhlmann, Teresa Swienty und Yue Zhou für weiterführende Hinweise, wertvolle Kritik und engagierte Diskussionen über die Verfassung der Natur und ein ökologisches Grundgesetz danken.

München, Juli 2022

Jens Kersten

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhalt

Vorwort	5
Inhalt	11
Abkürzungsverzeichnis	15
I. Vorüberlegungen	19
1. Mensch und Natur im Anthropozän	19
2. „Dämme gegen die Selbstzerstörung“	23
3. Veraltetes Verfassungsrecht: Staatsziel „Umwelt- und Tierschutz“	26
4. Die ökologische Dimension der subjektiven Rechte	30
5. Die Klima-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	35
a) Innovation: Die Subjektivierung intertemporaler Freiheitssicherung	35
b) Disposition: Eine „Weltrettung durch Gerichts- beschlüsse“?	39
6. Jenseits der Risikogesellschaft	44
7. Was kommt nach der Nachhaltigkeit?	48
8. Das ökologische Grundgesetz	51
II. Die Präambel	59
III. Die ökologischen Rechte	63
1. Die ökologische Handlungsfreiheit und Persönlich- keitsentfaltung	68
2. Das Recht auf ökologische Integrität	72
3. Das Recht auf ökologische Informationen	79
4. Die ökologischen Arbeits- und Wirtschaftsbedingun- gen	87
5. Die Ökologiepflichtigkeit des Eigentums	92
6. Die Rechte der Natur	100

IV. Die ökologischen Verfassungsprinzipien	111
1. Das ökologische Staatsprinzip	111
2. Die ökologischen Staatsziele	115
V. Das ökologische Mehrebenensystem	121
1. Die ökologische Integration der Europäischen Union. .	121
2. Die ökologische Verantwortung in der internationalen Gemeinschaft	123
3. Der ökologische Bundesstaat	125
4. Die ökologischen Kommunen	130
VI. Das ökologische Regierungssystem	133
1. Der Bundestag	135
a) Die ökologische Regierungserklärung und die ökologischen Haushaltsberatungen	135
b) Der Ausschuss für Natur	136
c) Die Naturbeauftragte	139
2. Die Bundesregierung	145
a) Die ökologischen Richtlinien der Politik	145
b) Das ökologische Widerspruchsrecht des Bundes- ministers für Natur	147
3. Der Bundesrat	149
a) Der ökologische Föderalismus	149
b) Die Ökologische Kammer	150
4. Der Bundespräsident	153
a) Die ökologische Republik	154
b) Der Rat für ökologische Entwicklung	155
VII. Die ökologische Gesetzgebung	161
1. Das Ökologische Gesetzbuch	161
2. Das ökologische Gesetzgebungsverfahren	165
a) Die ökologischen Gesetzesinitiativen	166
b) Das ökologische Stellungnahmeverfahren	167
VIII. Die ökologischen Politiken	169
1. Die ökologischen Infrastrukturen	170
a) Die ökologische Bahn und die ökologischen Verkehrsverhältnisse	170
b) Die ökologischen Post- und Telekommunikations- dienstleistungen	172

Inhalt

c) Die ökologischen Bundeswasserstraßen	173
d) Die ökologischen Bundesfernstraßen	174
2. Die ökologische Geldpolitik	175
3. Die ökologische Zusammenarbeit von Bund und Ländern	177
a) Die ökologischen Gemeinschaftsaufgaben	177
b) Die ökologische Dimension der Verwaltungs- informationssysteme	182
c) Der ökologische Bürokratievergleich	182
4. Die ökologische Verbrauchssteuer	184
5. Die ökologische Haushaltswirtschaft	186

IX. Der ökologische Rechtsschutz 191

X. Der ökologische Liberalismus 195

Literaturverzeichnis	199
--------------------------------	-----

Anmerkungen	211
-----------------------	-----


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG