

Das ökologische Grundgesetz

Kersten

2022

ISBN 978-3-406-79545-9

C.H.BECK

1. Der Bundestag

Der Ausschuss für Natur verfügt auch über ein *parlamentarisches Untersuchungsrecht*, um ökologischen Problemen, Konflikten und Skandalen nachzugehen (Art. 45e Abs. 3 Satz 1 GG-E). Um einen entsprechenden parlamentarischen Minderheitenschutz zu gewährleisten, ist der Ausschuss für Natur auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet, eine bestimmte Angelegenheit zum Gegenstand einer Untersuchung zu machen (Art. 45e Abs. 3 Satz 2 GG-E). Für den Fall, dass der Ausschuss für Natur als Untersuchungsausschuss tagt, stehen ihm auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses zu, die in Art. 44 GG geregelt sind (Art. 45e Abs. 3 Satz 1 GG-E). So kann er beispielsweise in einer öffentlichen Verhandlung Beweise über einen Untersuchungsgegenstand erheben (Art. 45e Abs. 3 Satz 1 GG-E i. V. m. Art. 44 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 GG). Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Amtshilfe verpflichtet (Art. 45e Abs. 3 Satz 1 GG-E i. V. m. Art. 44 Abs. 3 GG).

c) Die Naturbeauftragte

Der Bundestag wählt eine Naturbeauftragte, um seine parlamentarischen Kontrollkompetenzen zur Gewährleistung ökologischer Rechte und für die Umsetzung der ökologischen Staatsziele effektiv und professionell wahrzunehmen:

Art. 45f GG-E

(1) Der Bundestag bestellt einen unabhängigen Naturbeauftragten, um zum Schutz der ökologischen Rechte und Staatsziele die parlamentarische Kontrolle auszuüben.

(2) Der Bundestag wählt auf Vorschlag des Ausschusses für Natur den Naturbeauftragten ohne Aussprache in geheimer Wahl mit den Stimmen der Mehrheit seiner Mitglieder für eine Amtsdauer von fünf Jahren.

(3) Dem Naturbeauftragten obliegt die Behandlung der ökologischen Bitten und ökologischen Beschwerden, die an den Bundestag gerichtet werden. Der Ausschuss für Natur hat bei Eingaben, die das öffentliche Interesse und insbesondere das ökologische Allgemeinwohl betreffen und von mehr als 50.000 Personen unterzeichnet werden, den Petenten in öffentlicher Sitzung anzuhören, und der Bundestag hat über die Petition zu beraten und zu beschließen.

(4) Der Naturbeauftragte muß auf Weisung des Bundestags oder des Ausschusses für Natur und kann aufgrund eigener Entscheidung eine Untersuchung durchführen, wenn Umstände auf eine Verletzung ökologischer Rechte und Staatsziele schließen lassen.

(5) Der Naturbeauftragte erstattet Einzel-, Monats- und Jahresberichte.

(6) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

VI. Das ökologische Regierungssystem

Die Naturbeauftragte ist ein Hilfsorgan des Bundestags, um die ökologische Transformation unserer Gesellschaft zu begleiten.⁴⁰⁵ Art. 45f GG-E beschränkt sich auf die verfassungsrechtlich zentralen Regelungen des Amtes der Naturbeauftragten. Diese Rahmenvorgaben müssen durch den Bundestag in einem Gesetz über die Rechtsstellung der Naturbeauftragten weiter konkretisiert und ausgestaltet werden: Das Amt, die Wahl, die Aufgaben, Kompetenzen und Ausstattung der Naturbeauftragten sind durch Bundesgesetz zu regeln (Art. 45f Abs. 6 GG-E).⁴⁰⁶

Das *Amt* der Naturbeauftragten hat seinen Sitz beim Deutschen Bundestag.⁴⁰⁷ Wie der Wehrbeauftragte (Art. 45b GG) ist auch die Naturbeauftragte ein parlamentarisches Hilfsorgan. Die Naturbeauftragte nimmt ihr Amt unabhängig wahr: unabhängig vom Bundestag und vom Ausschuss für Natur, aber auch unabhängig von allen anderen Verfassungsorganen und insbesondere der Bundesregierung. Dies gilt auch dann, wenn die Naturbeauftragte auf Weisung des Bundestags oder des Ausschusses für Natur einen Vorgang untersucht, bei dem eine Verletzung ökologischer Rechte oder Staatsziele im Raum steht (Art. 45f Abs. 4 GG-E). Die Weisung bezieht sich hier allein auf die Wahrnehmung des Untersuchungsauftrags, nicht aber auf die Durchführung oder gar das Ergebnis der Untersuchung selbst, das ausschließlich die unabhängige Naturbeauftragte verantworten muss.⁴⁰⁸

Die *Wahl* der Naturbeauftragten erfolgt durch den Bundestag mit absoluter Mehrheit (Art. 45f Abs. 2 GG-E). Schon bei der Wahl müssen die Kompetenz und die Unabhängigkeit der Naturbeauftragten sichergestellt werden. Dies geschieht zunächst dadurch, dass der Ausschuss für Natur dem Bundestag einen Wahlvorschlag unterbreitet und die Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren, also über die vierjährige Legislaturperiode (Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG) hinaus erfolgt. Des Weiteren muss der Gesetzgeber auf der Grundlage des Art. 45f Abs. 6 GG-E die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit der Naturbeauftragten durch eine amtsbezogene Inkompatibilitätsregelung gewährleisten. Dies kann im Fall der Naturbeauftragten – wie im Fall des Wehrbeauftragten – dadurch geschehen, dass diese kein anderes administratives oder politisches Amt wahrnehmen und keiner wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen darf.⁴⁰⁹ Dies bedeutet aber zugleich, dass angemessene Amtsbezüge und Versorgungsansprüche für die Naturbeauftragte geregelt werden müssen.⁴¹⁰

Die *Aufgaben* der Naturbeauftragten umfassen das ökologische Petitionswesen, die ökologische Untersuchung und die ökologische Berichtspflichten.

1. Der Bundestag

Das *ökologische Petitionswesen* bildet die erste Aufgabe der Naturbeauftragten: Ihr obliegt die Behandlung der ökologischen Bitten und ökologischen Beschwerden, die an den Bundestag gerichtet werden (Art. 45f Abs. 3 Satz 1 GG-E). Die verfassungsrechtliche Grundlage von Eingaben, die ökologische Grundrechte oder Staatsziele betreffen, bildet das Petitionsrecht: Jede Person hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden (Art. 17 GG). Für die Behandlung von Petitionen ist grundsätzlich der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags zuständig (Art. 45c GG). Doch es ist dem verfassungsändernden Gesetzgeber auch möglich, neben dem allgemeinen Petitionsausschuss des Bundestags spezielle parlamentarische Organe für die Behandlung von thematisch spezifizierten Petitionen vorzusehen. Dies ist beispielsweise im Fall von Petitionen von Soldatinnen und Soldaten geschehen, die bei dem Wehrbeauftragten eingereicht werden (§ 7 WBeauftrG). Dementsprechend ist es auch zulässig, wenn Art. 45f Abs. 3 Satz 1 GG-E Petitionen, die ökologische Rechte und Staatsziele betreffen, an die Naturbeauftragte als ein ökologisch spezialisiertes Hilfsorgan des Bundestags überweist.⁴¹¹ Eine ökologische Petition kann von jeder menschlichen Person (unabhängig von ihrem Alter und folglich auch von Kindern) sowie von juristischen und ökologischen Personen eingereicht werden (Art. 45f Abs. 3 Satz 1 [i. V. m. Art. 19 Abs. 3] GG-E). Vor dem Hintergrund der anthropozänen Herausforderung ist es menschlichen, juristischen und ökologischen Personen möglich, sich unabhängig von ihrem Wohnort – also weltweit – mit einer ökologischen Petition an den Bundestag und damit an die Naturbeauftragte zu wenden. Dabei sind die Petenten keineswegs auf Eingaben im eigenen Interesse beschränkt. Sie können sich auch auf fremde Interessen oder das Allgemeinwohl beziehen.⁴¹² Wie im allgemeinen Petitionsrecht lassen sich auch im Fall einer ökologischen Petition Bitten und Beschwerden unterscheiden.⁴¹³ Bei Bitten handelt es sich um Forderungen und Vorschläge für ein Handeln oder Unterlassen von staatlichen Organen, Behörden oder sonstigen Einrichtungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, einschließlich Gesetzgebungsvorschlägen.⁴¹⁴ Demgegenüber sind Beschwerden Beanstandungen, die sich gegen ein Handeln oder Unterlassen von staatlichen Organen, Behörden oder sonstigen Einrichtungen wenden, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.⁴¹⁵ Die Naturbeauftragte hat die Aufgabe, den Sachverhalt der Petition aufzuklären und eine Beschlussempfehlung für den Bundestag auszuarbeiten. Dafür sind Verfahrensregeln erforderlich, die die folgenden Punkte umfassen: die Abstimmung der Naturbeauftragten mit dem Ausschuss für Natur und weiteren Fachausschüssen,

die Informationspflichten gegenüber der Bundesregierung, die Behandlung der Petition und der Beschlussempfehlung der Naturbeauftragten im Bundestag sowie die Benachrichtigung der Petenten über das Ergebnis ihrer Petition. Diese Verfahrensregeln müssen vom Bundesgesetzgeber (Art. 45f Abs. 6 GG-E) sowie im IX. Abschnitt der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags und durch Verfahrensgrundsätze konkretisiert werden. Eine besondere demokratische Durchschlagskraft entfaltet das Petitionsgrundrecht, wenn es von einer Vielzahl von menschlichen, juristischen und ökologischen Personen wahrgenommen wird.⁴¹⁶ In diesem Zusammenhang lassen sich im Fall von ökologischen Petitionen – wie bei Petitionen allgemein – drei Petitionstypen unterscheiden: erstens die Mehrfachpetitionen, also individuell abgefasste Eingaben mit demselben Anliegen; zweitens Sammelpetitionen, also Unterschriftensammlungen mit demselben Anliegen; und drittens Massenpetitionen, also Eingaben in größerer Zahl mit demselben Anliegen, deren Text ganz oder im Wesentlichen übereinstimmt.⁴¹⁷ Eine besondere Form der Sammelpetition stellt wiederum die öffentliche Petition dar,⁴¹⁸ bei der es sich um Bitten oder Beschwerden von allgemeinem Interesse an den Deutschen Bundestag handelt.⁴¹⁹ Die Besonderheit von öffentlichen Petitionen besteht darin, dass sie im Einvernehmen mit den Petenten auf der Internetseite des Petitionsausschusses veröffentlicht werden.⁴²⁰ Der Zweck dieser digitalen Veröffentlichung liegt darin, weiteren Personen oder Personengruppen über das Internet die Gelegenheit zu eröffnen, die Petition diskursiv zu kommentieren und inhaltlich mitzuzeichnen.⁴²¹ Dieses Institut der öffentlichen Petition kann auf das ökologische Petitionswesen übertragen werden, wenn sich deren Inhalt auf das ökologische Allgemeinwohl bezieht. An diese diskursive Partizipation und plebiszitäre Mitzeichnung knüpft die Regelung des Art. 45f Abs. 3 Satz 2 GG-E an: Wenn die ökologische Petition das Allgemeinwohl betrifft und von mehr als 50.000 Personen mit- bzw. unterzeichnet wird, sind die Petenten zunächst in einer öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Natur anzuhören. Auf der Grundlage eines Berichts und einer Beschlussempfehlung des Ausschusses für Natur muss der Bundestag sodann über die Petition beraten und beschließen.⁴²² Damit wird deutlich, dass es sich bei der ökologischen Petition um ein wichtiges demokratisches Instrument in einem ökologischen Verfassungsstaat handelt. Es werden drei Elemente demokratischer Legitimation in der ökologischen Petition gebündelt: erstens Elemente der partizipativen Demokratie durch die Kommentierung und Diskussion der ökologischen Petition; zweitens Elemente der plebiszitären Demokratie durch die Mitzeichnung der ökologischen Petition; und drittens Elemente der repräsentativen Demokratie durch die öffentliche

1. Der Bundestag

Anhörung der Petenten im Ausschuss für Natur und durch die öffentliche Beratung der Petition und den parlamentarischen Beschluss über die Petition im Bundestagsplenium.⁴²³ Mit diesem demokratischen Profil ist die ökologische Petition den klassischen Formen der unmittelbaren Demokratie überlegen, weil das Volksbegehren, die Volksinitiative und der Volksentscheid verfahrenstechnisch sehr schwerfällig und aufwendig sind und sich darüber hinaus nur für wenige „populäre“ ökologische Themen, aber nicht für das Alltagsgeschäft der ökologischen Gesetzgebung eignen.⁴²⁴

Die *ökologische Untersuchung* stellt die zweite Aufgabe der Naturbeauftragten dar. Die Naturbeauftragte kann Ermittlungen durchführen, wenn Umstände auf eine Verletzung ökologischer Rechte und Staatsziele schließen lassen (Art. 45f Abs. 4 GG-E). Der Zweck dieser Ermittlungen besteht darin, dass der Bundestag seinen parlamentarischen Kontrollauftrag mit Blick auf die ökologische Transformation unserer Gesellschaft effektiv wahrnimmt. Da es sich bei der Naturbeauftragten um ein parlamentarisches Hilfsorgan handelt, kann der Bundestag und der Ausschuss für Natur die Naturbeauftragte auch anweisen, eine bestimmte ökologische Ermittlung durchzuführen. Dies wird im Fall des Ausschusses für Natur angezeigt sein, wenn dieser seine Rechte als ökologischer Untersuchungsausschuss wahrnimmt (Art. 45e Abs. 3 GG-E). Insofern kommt dem Ausschuss für Natur ein Wahlrecht zu, ob er für eine bestimmte Untersuchung einen Ermittlungsbeauftragten einsetzt (§ 10 PUAG) oder die Naturbeauftragte zu einer Ermittlung anweist. Aber auch bei einer Anweisung des Bundestags oder des Ausschusses für Natur, eine ökologische Untersuchung durchzuführen, ist die Naturbeauftragte bei der Durchführung des Ermittlungsauftrags unabhängig. Aufgrund dieser Unabhängigkeit bleibt es der Naturbeauftragten auch unbenommen, aufgrund eigener Initiative und eigenem Ermessens eine ökologische Untersuchung aufzunehmen.

Die *ökologische Berichtspflicht* ist die dritte Aufgabe der Naturbeauftragten: Die Naturbeauftragte erstattet dem Bundestag Einzel-, Monats- und Jahresberichte (Art. 45f Abs. 5 GG-E). Einen Einzelbericht erstellt die Naturbeauftragte, wenn dieser von dem Bundestag oder dem Ausschuss für Natur zu einer bestimmten Frage angefordert wird. Auch die Zwischen- oder Endergebnisse eines ökologischen Untersuchungsauftrags (Art. 45f Abs. 4 GG-E) werden in einem Einzelbericht der Naturbeauftragten an den Bundestag oder an den Ausschuss für Natur übermittelt. Die Monatsberichte dienen dazu, dem Bundestag die behandelten Petitionen mit den entsprechenden Beschlussempfehlungen der Naturbeauftragten

VI. Das ökologische Regierungssystem

zur Entscheidungsfindung zukommen zu lassen.⁴²⁵ Die Jahresberichte geben zusammenfassende Einblicke über die politische Gestaltung der ökologischen Entwicklung und weisen auf offene Regelungsfragen hin.

Die *Kompetenzen* der Naturbeauftragten sind durch Bundesgesetz auszugestalten (Art. 45f Abs. 6 GG-E), damit sie wiederum durch Verfahrensgrundsätze weiter konkretisiert werden können. Dies betrifft die Kompetenzen der Naturbeauftragten, Petenten, Zeugen und Sachverständige anzuhören, Auskünfte und Akteneinsicht zu verlangen sowie von Verwaltungen und Regierungen Amtshilfe zu erhalten. Schließlich muss die Naturbeauftragte über angemessene Personal- und Sachmittel verfügen, um die ihr übertragenen Aufgaben effektiv und unabhängig wahrzunehmen.⁴²⁶



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

2. Die Bundesregierung

Die Arbeit der Bundesregierung wird durch die ökologischen Richtlinien der Politik der Bundeskanzlerin bestimmt. Der Bundesminister für Natur erhält in Angelegenheiten von ökologischer Bedeutung ein Widerspruchsrecht, um die Umsetzung der ökologischen Richtlinien der Politik zu gewährleisten.⁴²⁷

Art. 65 GG-E

(1) Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung. Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung.

(2) Der Bundesminister für Natur kann in einer Frage von ökologischer Bedeutung ausdrücklich Widerspruch gegen einen Beschluss der Bundesregierung erheben. Der Widerspruch kann durch die Mehrheit der Mitglieder der Bundesregierung zurückgewiesen werden, wenn auch der Bundeskanzler mit dieser Mehrheit stimmt.

Die Bundesregierung besteht aus der Bundeskanzlerin und den Bundesministern (Art. 62 GG). Die Bundeskanzlerin nimmt eine zentrale Stellung in der Bundesregierung ein: Sie wird vom Bundestag gewählt (Art. 63, Art. 67, Art. 68 GG). Weil allein die Bundeskanzlerin gegenüber dem Bundestag politisch verantwortlich ist, bestimmt sie die Richtlinien der Politik der Bundesregierung (Art. 65 Satz 1 GG). Diese Leitentscheidungen der Bundeskanzlerin geben der Bundesregierung einen politischen Rahmen vor, innerhalb dessen jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung führt (Art. 65 Satz 2 GG).

a) Die ökologischen Richtlinien der Politik

Die Richtlinien der Politik beziehen sich auf alle sozialen, ökonomischen und ökologischen Lebensbereiche. Sie können für die gesamte

VI. Das ökologische Regierungssystem

Legislaturperiode, aber bei unvorhergesehenen Ereignissen auch ad hoc formuliert werden. Angesichts der anthropozänen Herausforderungen, vor denen unsere Gesellschaft steht, fordert das Grundgesetz eine ausdrückliche Formulierung der ökologischen Richtlinien der Politik, die in der ökologischen Haushaltsdebatte des Bundestags vorgestellt und diskutiert werden (Art. 43 Abs. 3 GG-E).⁴²⁸

Die konkrete Ausgestaltung der ökologischen Richtlinien der Politik fällt bei formaler Betrachtung ausschließlich in die Kompetenz der Bundeskanzlerin (Art. 65 Abs. 1 S. 1 GG-E).⁴²⁹ In materieller Perspektive wird die Formulierung der ökologischen Richtlinien der Politik jedoch durch den Koalitionsvertrag und den Koalitionsausschuss geprägt. Bundesregierungen sind Koalitionsregierungen, die auf der Grundlage eines Koalitionsvertrags gebildet werden. Diesen Koalitionsvertrag handeln die politischen Parteien aus, deren parlamentarische Fraktionen die Bundesregierung tragen. Bei politischen Konflikten oder neuen Entwicklungen, die nach der Bildung einer Bundesregierung auftauchen, entscheidet in der Regel der Koalitionsausschuss über die weitere politische Linie der Bundesregierung. Obwohl der Koalitionsausschuss im Grundgesetz keine Erwähnung findet, ist er eine der mächtigsten politischen Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik. Ihm gehören regelmäßig die Bundeskanzlerin und der Vizekanzler sowie die Partei- oder Fraktionsvorsitzenden der Regierungskoalition an. Zwar kann sich die Bundeskanzlerin aufgrund ihrer zentralen demokratischen Stellung mittels einer souveränen Bestimmung der (ökologischen) Richtlinien der Politik über den Willen aller übrigen Bundesminister und auch des oder der Koalitionspartner hinwegsetzen. Doch dies führt zu einer politischen Machtprobe, die in einem Zerfall der Koalition enden kann – verfassungsrechtlich: in der Bildung einer Minderheitsregierung, in der Wahl einer neuen Bundeskanzlerin über ein konstruktives Misstrauensvotum (Art. 67 GG) oder in einer Neuwahl nach einer Vertrauensfrage der Bundeskanzlerin, die auf die Auflösung des Bundestags gerichtet ist (Art. 68 GG). Aus diesem Grund sind die (ökologischen) Richtlinien der Politik faktisch wie rechtlich für eine stabile und effektive (ökologische) Regierungspolitik essenziell. Damit wird zugleich deutlich, wie wichtig die ökologische Regierungserklärung und die ökologische Haushaltsdebatte im Bundestag für eine transparente Kontrolle der Bundesregierung sind (Art. 43 Abs. 3 GG-E).