

SRU Gutachten „Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen“: Vorschlag eines von Bundestag und Bundesrat gewählten Rats für Generationengerechtigkeit

Das Sondergutachten „Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen“ des SRU hat mit seinen vielfältigen Vorschlägen samt Sondervotum erfreulicherweise eine öffentliche Debatte über die verbesserte Berücksichtigung von Langzeitinteressen im politischen Prozess ausgelöst.

Im Hinblick auf den unter anderem vorgeschlagenen Rat für Generationengerechtigkeit werden in dieser - notwendig auch kritischen - Diskussion mitunter freilich auch Bedenken geäußert, die auf Missverständnissen oder Annahmen beruhen, die im Gutachten des SRU so nicht enthalten sind. Um eine sachgerechte Debatte zu ermöglichen, möchte der SRU daher gerne nochmals erläutern:

1. Der vom SRU (als eine von vielen Optionen) vorgeschlagene Rat für Generationengerechtigkeit schränkt die Entscheidungsfreiheit des Bundestages und der gewählten Abgeordneten in keiner Weise ein. Das Gremium soll zwar als letztes Mittel und unter strengen Voraussetzungen (vgl. Rn. 345 des Gutachtens: „Ausnahmecharakter“) über ein aufschiebendes („suspensives“) Vetorecht im Hinblick auf das Gesetzgebungsverfahren verfügen. Damit soll jedoch nur erreicht werden, dass sich die politischen Akteure am Maßstab der eigenen Nachhaltigkeitsstrategie inhaltlich mit den Langfristfolgen der anstehenden Entscheidung auseinandersetzen. Nach Ablauf der Frist – der SRU schlägt drei Monate vor – kann das Gesetzgebungsverfahren aber fortgesetzt werden, ohne dass die Abgeordneten in irgendeiner Weise an die Empfehlungen des Rates für Generationengerechtigkeit gebunden wären. Das an eine Zweidrittel-Mehrheit im Rat gekoppelte, rein aufschiebende Vetorecht würde im Ergebnis also nur zu einer Verzögerung im Gesetzgebungsverfahren führen (siehe im Anschluss die Originalzitate zu 1.).

2. Von Bedeutung ist überdies, dass sich das aufschiebende Vetorecht des vom SRU vorgeschlagenen Rates inhaltlich an vorher von Bundesregierung und Bundestag selbst beschlossenen Maßstäben orientieren soll (siehe Rn. 345 und 348 ff. des Gutachtens). Dies können z.B. die Nachhaltigkeitsstrategie oder entsprechende Rahmengesetze wie das Klimaschutzgesetz sein. Das aufschiebende Vetorecht bestünde somit allein im Kontext einer „Monitoringfunktion“ des Rates, die politischen Akteure würden also nur an ihre eigenen Maßstäbe „erinnert“ (siehe im Anschluss die Originalzitate zu 1.).

3. Der Rat für Generationengerechtigkeit ist zudem demokratisch legitimiert, weil seine Mitglieder unmittelbar von den Verfassungsorganen Bundestag und Bundesrat gewählt werden sollen. Das vom SRU vorgeschlagene Wahlverfahren lehnt sich an die Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts an (siehe im Anschluss die Originalzitate zu 2.).

Aus diesen Gründen ist der vom SRU vorgeschlagene Rat für Generationengerechtigkeit vollumfänglich mit dem Demokratieprinzip vereinbar. Dies bestätigt nicht nur die Fachliteratur, sondern auch ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 3. Juli 2019:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/658142/7cae78360b9d9c247af3932b9f4c7a4a/WD-3-170-19-pdf-data.pdf>

Vor diesem Hintergrund könnte der Rat eine in der wissenschaftlichen Literatur schon lange anerkannte Lücke der mangelnden Repräsentation junger und zukünftiger Generationen (vgl. nur Art. 20a GG) füllen. Andere Länder experimentieren daher bereits mit Institutionen zur Vertretung von Langzeitinteressen.

Auszüge aus dem Gutachten „Demokratisch Regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik“

1. Der SRU schreibt zu den Kompetenzen, die als „Ultima Ratio“ ein aufschiebendes Vetorecht des Rates für Generationengerechtigkeit vorsehen, sowie zur Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip im Sondergutachten „Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik“ aus dem Jahr 2019 auf S. 181-182 (hier in relevanten Auszügen):

Vereinbarkeit mit Demokratieprinzip

343. Eine mit der Vertretung künftiger Generationen im Gesetzgebungsverfahren betraute Institution steht allerdings in einem Spannungsverhältnis zum System der parlamentarischen Demokratie. Sofern sie dem demokratisch gewählten Gesetzgeber verbindliche Vorgaben für seine Entscheidungsfindung setzen könnte und somit legislative Befugnisse erhielte, wäre sie mit dem demokratischen System des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 2 GG) unvereinbar. Die Letztentscheidungsbefugnis muss daher vollumfänglich beim Bundestag verbleiben (...)

Kompetenzen des Rates für Generationengerechtigkeit

344. Der Rat für Generationengerechtigkeit könnte zunächst verschiedene Beratungsfunktionen wahrnehmen. Beispielsweise könnte er auf eigene Initiative in Stellungnahmen auf die Auswirkungen gegenwärtiger politischer Entscheidungen auf die künftigen Menschen aufmerksam machen und gegebenenfalls ein Tätigwerden des Gesetzgebers anregen. Er sollte am Gesetzgebungsverfahren beteiligt sein, indem ihm vom PBnE alle nachhaltigkeitsrelevanten Gesetzentwürfe zugeleitet werden und er die Möglichkeit zur Stellungnahme innerhalb einer gewissen Frist erhält (insoweit ähnlich der Beteiligung des NKR, Tz. 237). Es läge grundsätzlich im Ermessen des Rates für Generationengerechtigkeit, ob er zu einem Gesetzentwurf Stellung nehmen will (...)

345. (...) Der SRU plädiert daher dafür, den Rat für Generationengerechtigkeit mit einem aufschiebenden Vetorecht in Bezug auf Gesetzentwürfe auszustatten, gegen die er schwerwiegende Bedenken wegen seiner Auswirkungen auf die Generationengerechtigkeit mit den Stimmen von zwei Dritteln seiner Mitglieder geltend machen könnte. Ein rein aufschiebendes Veto würde lediglich zu einer Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens führen, materiell jedoch weder unmittelbar noch mittelbar in dieses eingreifen. Die Abgeordneten des Bundestages wären in keiner Weise an die Stellungnahmen und Einwendungen des Rates gebunden.

(...) Weitere prozedurale Voraussetzungen sind denkbar, etwa dass der Rat in einer vorherigen Stellungnahme (vgl. Tz. 344) seine gravierenden Einwände formuliert und das Einlegen eines Vetos in Aussicht gestellt hat. Diese Voraussetzungen dienen dazu, den Ausnahmecharakter des Vetos sicherzustellen. (...). Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie könnte insoweit Maßstab sein. Nach einer Bedenkzeit könnten die Bundestagsabgeordneten erneut über das Gesetz abstimmen, ohne an die Empfehlungen des Rates für Generationengerechtigkeit gebunden zu sein. Als Bedenkzeit werden hier drei Monate vorgeschlagen, sodass genügend Zeit für eine öffentliche Debatte vorhanden ist.

2. Der SRU schreibt zur Ernennung der Mitglieder des Rates für Generationengerechtigkeit im Sondergutachten „Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik“ aus dem Jahr 2019 auf S. 182 (hier in relevanten Auszügen):

Zusammensetzung und Wahl des Rates für Generationengerechtigkeit

346. Als Größenordnung für den Rat für Generationengerechtigkeit schlägt der SRU etwa 15 Mitglieder vor. Für die Eignung als Mitglied kommen unterschiedliche Kriterien in Betracht (GESANG 2014, S. 28; KAHL 2018, S. 123). Nach Ansicht des SRU sollten sich die Mitglieder in erster Linie durch großen Sachverstand in Bezug auf Generationengerechtigkeit auszeichnen. Neben Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft kämen auch Personen etwa aus den Bereichen Wirtschaft und Politik, aus Umwelt- oder Sozialverbänden oder auch aus dem sonstigen öffentlichen Leben in Betracht, die sich in ihrem Wirken um dauerhaft zukunftsfähige Lebensweisen verdient gemacht haben (...)

347. Wahl und Amtszeit der Mitglieder des Rates für Generationengerechtigkeit könnte sich an das Verfahren zur Wahl der Richterinnen und Richter am Bundesverfassungsgericht anlehnen. Diese werden je zur Hälfte vom Bundesrat und vom Bundestag für eine Amtszeit von zwölf Jahren ohne Möglichkeit der Wiederwahl gewählt. Entsprechend könnten die vom Bundesrat zu berufenden Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Dritteln gewählt werden (vgl. § 7 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)). Der Bundestag könnte entsprechend § 6 Abs. 1 und 2 BVerfGG zunächst einen Wahlausschuss einsetzen, der dem Plenum einen Wahlvorschlag unterbreitet. Für die Wahl in den Rat für Generationengerechtigkeit wäre sodann eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen oder mindestens die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Bundestages notwendig.