DIE INTERESSEN ZUKÜNFTIGER GENERATIONEN: NEUE MODELLE DER REPRÄSENTATION

Dr. Michael Rose

leuphana.de/michael-rose | rose@leuphana.de

65. Jahrestagung der Deutschen Sektion der Internationalen Juristen-Kommission e.V. | 15.–17. Oktober 2021

LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

GLIEDERUNG

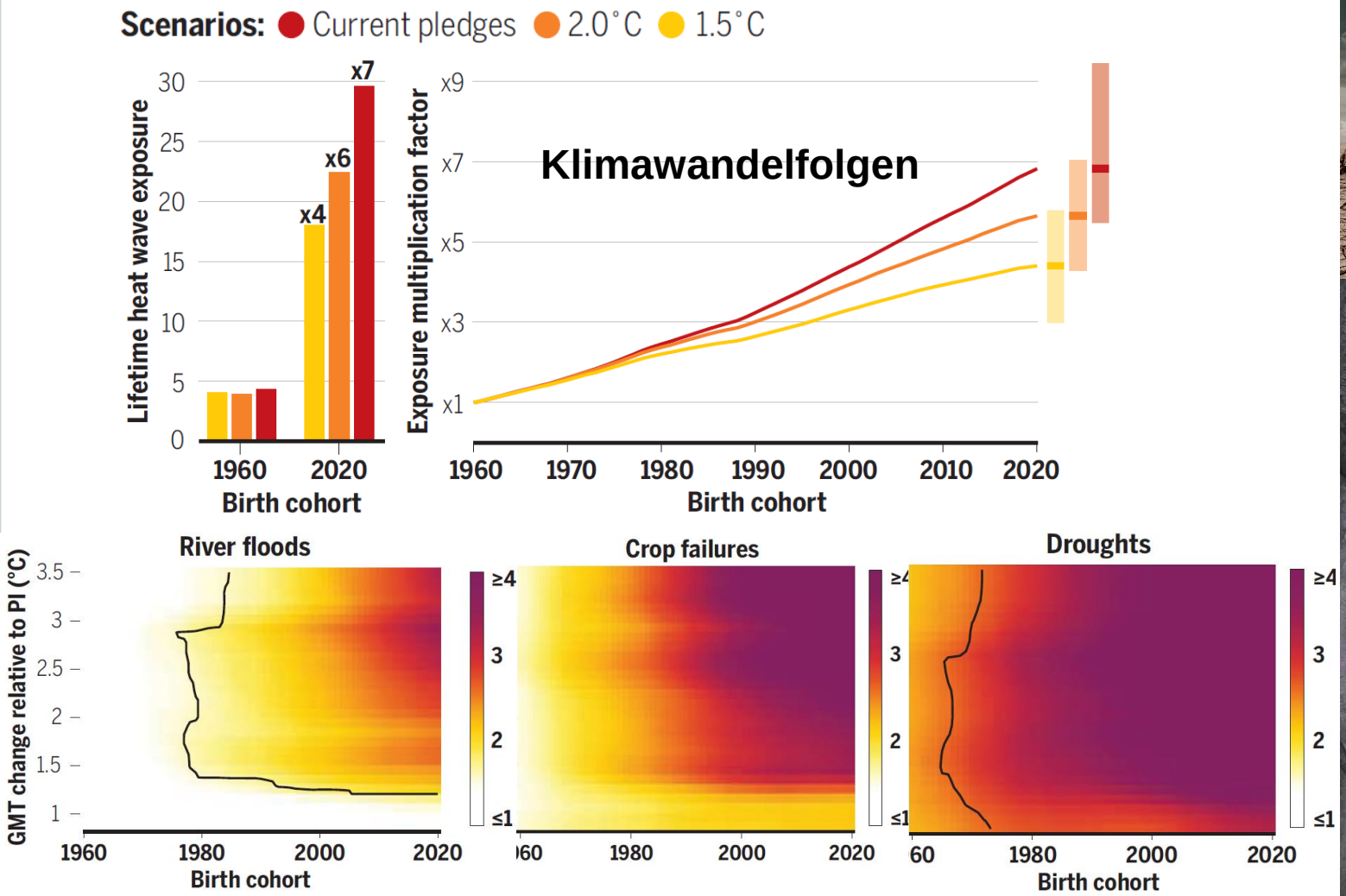
1) Begriffsklärung „zukünftige Generationen“
2) Zeitenwandel: Zukünftige Generationen als von heutigen politischen Entscheidungen Betroffene
3) Demokratie, Repräsentation und zukünftige Generationen
4) Die Interessen zukünftiger Generationen
5) Empirische Beispiele der Proxy-Repräsentation zukünftiger Generationen
6) Herausforderung demokratische Legitimation
7) Diskussion: Die Rolle von Verfassungen und Verfassungsgerichten

BEGRIFFSKLÄRUNG „ZUKÜNFTIGE GENERATIONEN“

- Zukünftige Generationen sind alle heute **noch nicht Geborenen**
- Zukünftige Generationen **vs. junge Menschen**
- Zukünftige Generationen **vs. zukünftige Selbsts** und zukünftige Andere der heutigen Generation
- Aber: Wohlverstandene **Interessen überschneiden** sich

ZEITENWANDEL: ZUKÜNFTIGE GENERATIONEN ALS VON HEUTIGEN POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGEN BETROFFENE

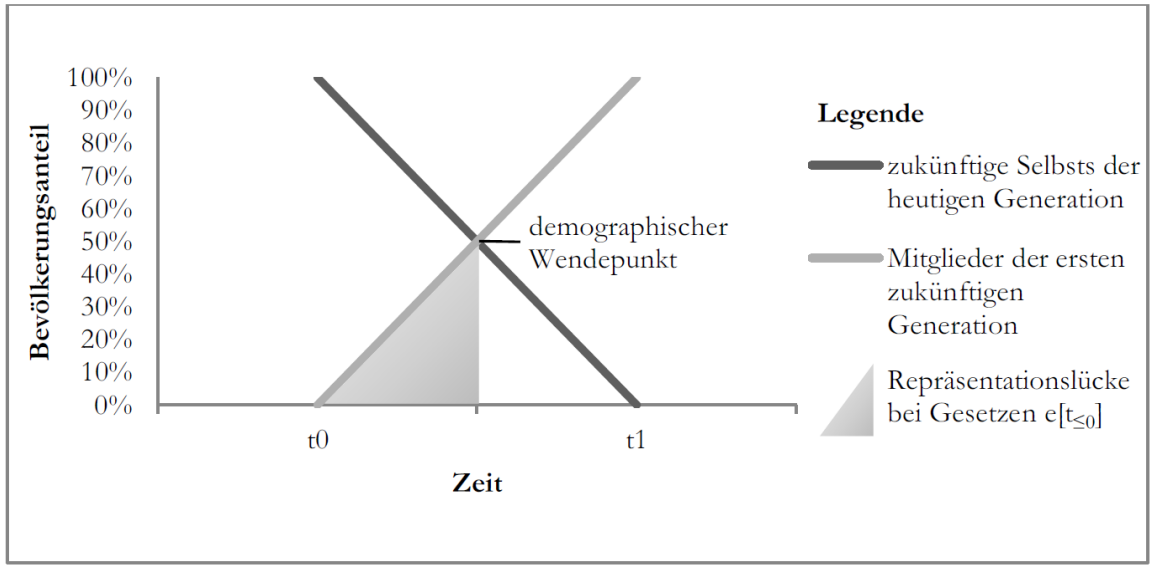
Thiery et al. 2021 in Science 374 (6564): 158-160



ZEITENWANDEL: **ZUKÜNFTIGE GENERATIONEN ALS VON HEUTIGEN POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGEN BETROFFENE**

- Die Lebensbedingungen zukünftiger Generationen sind von heutigen politischen (Nicht-) Entscheidungen und (Nicht-) Handlungen **kausal betroffen**
- Viele Entscheidungen sind **faktisch irreversibel**, da ihre Folgen nicht oder nur unter enormen Kosten rückgängig gemacht werden können

- Zukünftige Generationen sind an heutige Gesetze und Verordnungen **rechtlich gebunden**



- Ignoranter Paternalismus oder reflektierter Paternalismus gegenüber zukünftigen Generationen

DEMOKRATIE, REPRÄSENTATION UND ZUKÜNFTIGE GENERATIONEN

Demokratie

> *"Democracy [is] any set of arrangements that instantiates the principle that all affected by collective decisions should have an opportunity to influence the outcome."* (Urbinati/Warren 2008: 395)

- **Zukünftige Generationen** sind trotz ihrer Betroffenheit von den institutionalisierten Formen demokratischer Willensbildung ausgeschlossen

Weitere Begründungsdiskurse für die heutige politische Berücksichtigung der Interessen zukünftiger Generationen

- Zukünftige **Freiheitsrechte** der Mitglieder zukünftiger Generationen
- Zukünftige **Menschenrechte** der Mitglieder zukünftiger Generationen
- **Langzeitverantwortung** und moralische Verpflichtungen gegenüber zukünftigen Generationen
- Intergenerationelle **Gerechtigkeit**

DEMOKRATIE, REPRÄSENTATION UND ZUKÜNFTIGE GENERATIONEN

Demokratische Gegenwartsorientierung

- **Wahlen**: notwendige Wählerstimmenmaximierung und kurze Wahlzyklen
  - Orientierung an für die **Wiederwahl** relevanten Wählergruppen, **zukünftige Generationen** können nicht wählen
  - **Kurzfristige Politikerfolge** (innerhalb Wahlperiode)
- **Unsicherheit** langfristiger Politiken
  - Zukünftige **Entwicklungen** und **Probleme**, spezifische **Interessen** zukünftiger Generationen sowie langfristige **Politikfolgen** sind teils **schwer absehbar**
  - „**Kaperung**“ langfristiger Politiken durch pol. Nachfolger (Abbruch oder Vereinnahmung)
  - Schwer in Wählerstimmen ummünzbar
- Gegenwartsorientierung von **Wählern**: zwei Studien
  - Bsp.: **Katastrophenschutz**: Nachsorge (finanz. Hilfen) wird in den USA bei Wahlen belohnt, Vorsorge nicht (Healy/Malhotra 2009)
  - Variiert **mit Komplexität** der Politik und **Vertrauen** in die Politik (Jacobs/Matthews 2012)

DEMOKRATIE, REPRÄSENTATION UND ZUKÜNFTIGE GENERATIONEN

Standardmodell demokratischer Repräsentation vs. demokratisches Betroffenheitsprinzip

- Allgemeines Repräsentationsverständnis: *„being made present in some sense, while not really being present literally or fully in fact“* (Pitkin 1967: 153)
- Normatives **Standardmodell demokratischer Repräsentation** fordert
  - **Autorisierung** (über freie und faire Wahlen) der Repräsentanten durch die Repräsentierten
  - **Responsivität** der Repräsentanten gegenüber den Repräsentierten (Repräsentationsbeziehung)
  - **Verantwortlichhalten** der Repräsentanten durch die Repräsentierten

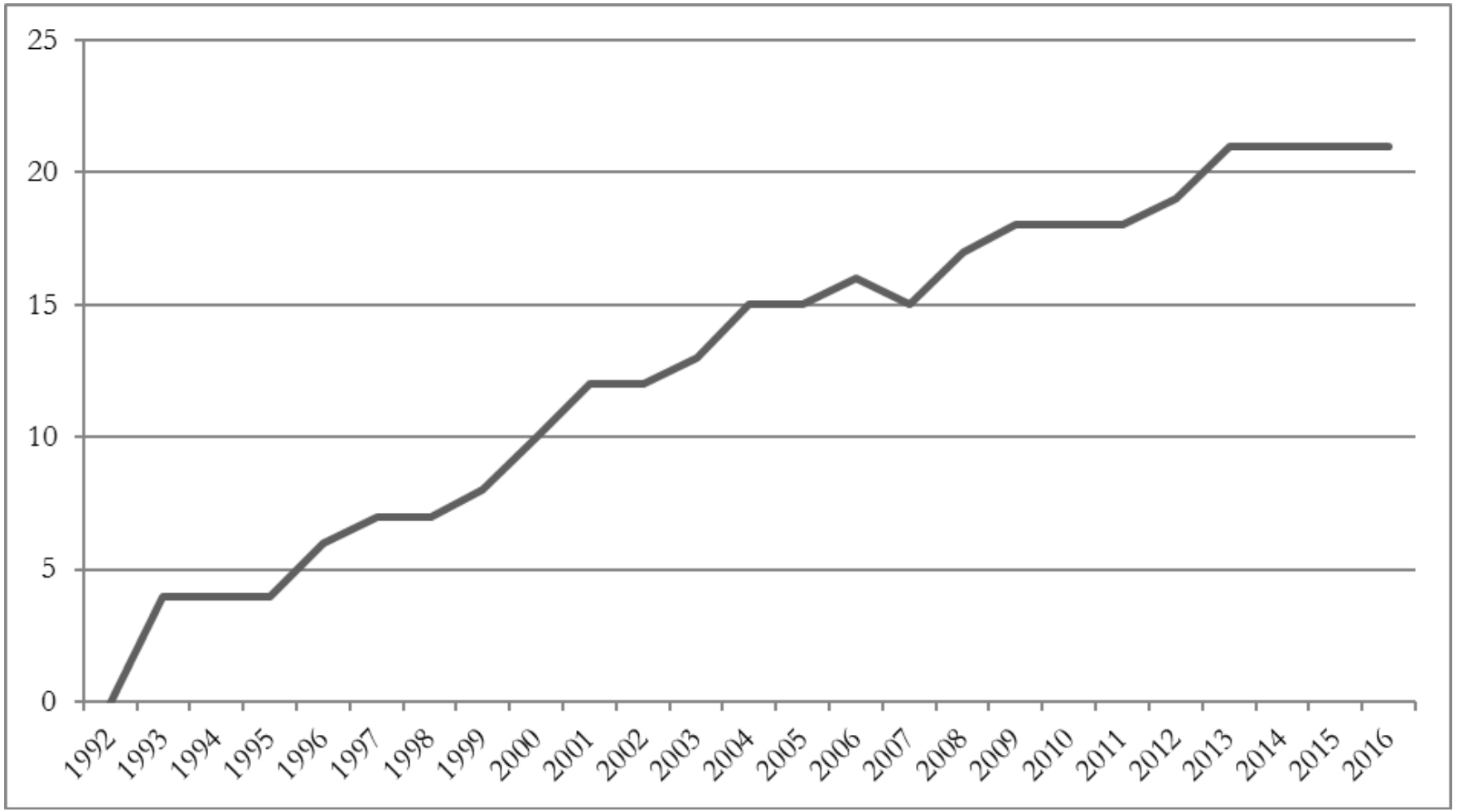
➢ **Zukünftige Generationen** sind dem Standardmodell als Konstituenten **nicht zugänglich**

➢ **Proxy-Repräsentation**: zukünftige Generationen im politischen Entscheidungsprozess **sichtbar machen**, d.h. ihre **Interessen** dort **einbringen**

DIE INTERESSEN ZUKÜNFTIGER GENERATIONEN

- Zukünftige Generationen (bzw. deren Mitglieder) sind Trägerinnen überzeitlicher Interessen. Als solche können sie (auch durch uns) Wohl und Schaden an und für sich selbst erfahren.
- **Interessen** sind überzufällig bestimmbar
  - **Allgemeine** Interessen:
    - Physische und psychische **Grundbedürfnisse**
    - Nutzung natürlicher, technischer, wissenschaftlicher und kultureller **Ressourcen**
  - Unsicherheit bez. **spezifischer Interessen**
    - **Institutionen**, die es zukünftigen Generationen ermöglichen, kollektiv über ihre spezifischen Interessen und Wege zu deren Befriedigung zu entscheiden
    - ➢ ~ Demokratie; Erhalt einer Optionenvielfalt
- Es sind **überzufällige Prognosen** darüber möglich, wie sich **heutige politische Entscheidungen** auf die Verwirklichungschancen dieser Interessen **auswirken** werden

EMPIRISCHE BEISPIELE DER PROXY-REPRÄSENTATION ZUKÜNFTIGER GENERATIONEN



Anzahl zeitgleich existierender Proxys verteilt auf 18 (2016: 13) Demokratien

Rose 2018

EMPIRISCHE BEISPIELE DER PROXY-REPRÄSENTATION ZUKÜNFTIGER GENERATIONEN

Ranking der Demokratien nach dem Wirkungspotenzial ihrer Proxys (soweit vorhanden)

Wirkungspotenzial	Demokratien (inkl. subnationale Demokratien)
Sehr hoch	Ungarn
hoch	Israel, Wales
Eher hoch	Belgien, (2x Ungarn)
Eher niedrig	Malta, Kanada (2x), Liechtenstein, Victoria, Baden-Württemberg, (Ungarn)
niedrig	Finnland (2x), Frankreich, GB, Irland, Estland, Luxemburg, Schweiz, Philippinen, Deutschland (3x), (Wales), (Malta)
Sehr niedrig	(GB), (Deutschland)

Seit 2014 gibt es das Netzwerk der Institutionen für zukünftige Generationen:
https://futureroundtable.org

PARLAMENTARISCHER KOMMISSAR/OMBUDSMANN FÜR ZUKÜNFTIGE GENERATIONEN (UNGARN, 2008-11 (ALS CO-KOMMISSAR BIS HEUTE))

Anfang 1990er – Erste Idee

Anfang 2000er – Kampagne NGO „Védegylet“ (Schützt die Zukunft)

2000-2002 – 2 MdPs bringen Gesetzesvorschlag ein – scheitern an Ausschüssen

2005 – Unterstützer László Sólyom wird Staatspräsident

2006 – 2. Versuch – Annahme durch Ausschüsse, aber keine Abstimmung

2007 – Kompromiss zu Ombudsmann-Gesetz fast einstimmig vom Parlament verabschiedet

2008 – Dr. Sándor Fülöp wird im 3. Wahlgang für 6 Jahre gewählt (2/3-Mehrheit erforderlich)

2010 – Fidesz & KDNP erlangen 2/3-Mehrheit bei Parlamentswahlen

2011/12 – Umstrittene Verfassungsreform, neues Ombudsmann-Gesetz mit Degradierung des Ombudsmann-Amtes

2012 – Sándor Fülöp tritt aus Protest zurück

2012 – Dr. Marcel Szabó übernimmt das neue Amt des Co-Kommissars für zukünftige Generationen

2017 – Dr. Marcel Szabó wechselt ans VerfG, Prof. Gyula Bándi wird gewählt

PARLAMENTARISCHER KOMMISSAR/OMBUDSMANN FÜR ZUKÜNFTIGE GENERATIONEN (UNGARN, 2008-11 (ALS CO-KOMMISSAR BIS HEUTE))

Rechtsgrundlage

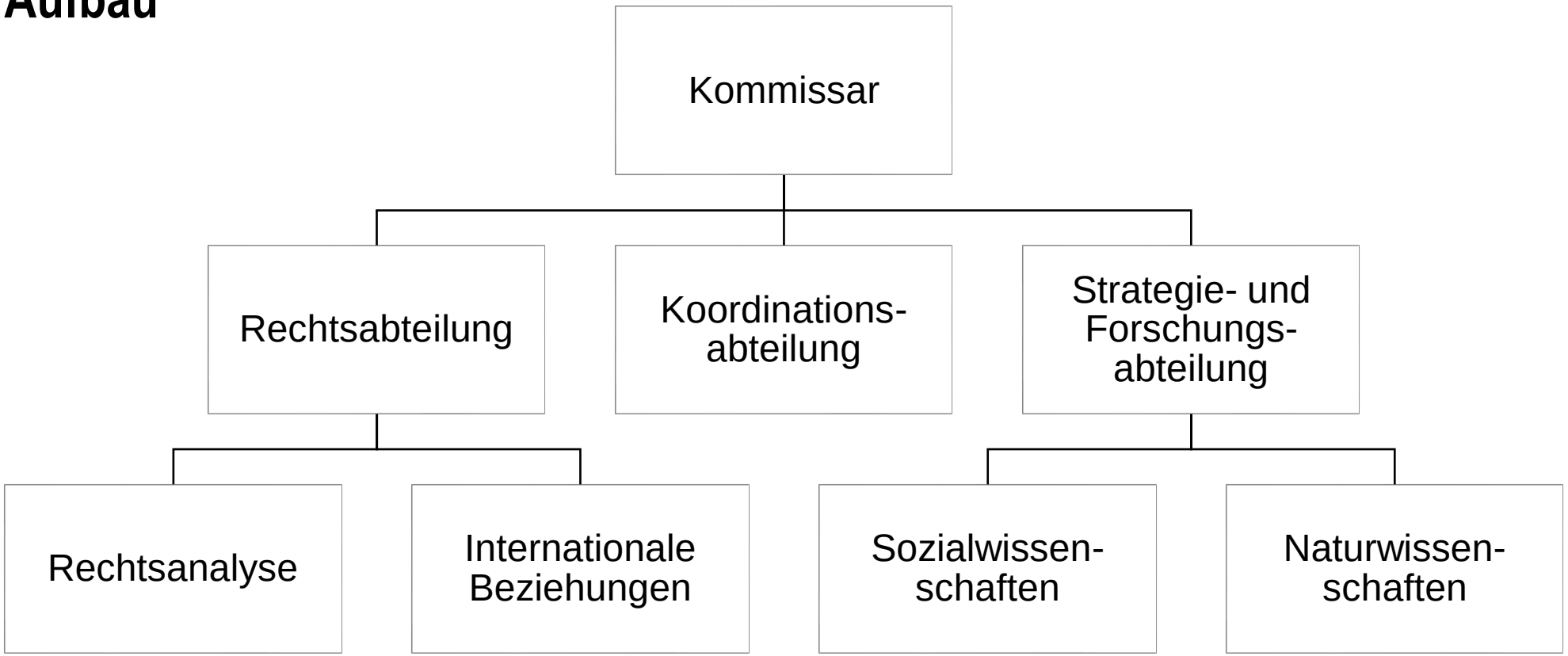
- **Ombudsmann-Gesetz** von 2007 bzw. 2011
- **Verfassung**: Grundrechte auf eine **gesunde Umwelt**, auf Leben und auf Menschenwürde
- Auslegung des **Verfassungsgerichts**: Staat muss institutionalisierten Schutz für die Lebensbedingungen künftiger Generationen bereitstellen (→ mittelbarer Verfassungsrang des Parlamentarischen Kommissars für zukünftige Generationen)

Arbeitsfelder

- Luftqualität, Lärm, Verkehr, Raumplanung, Naturschutz, Klimaschutz, Biodiversität, Gesundheitsschutz, Gewässerschutz, Energie
- Wirtschaftliche, soziale und institutionelle Fragen mit Umweltbezug; Bürgerbeteiligung; Regulierung; gemeinsames Menschheitserbe; Mitwirkung an der Entwicklung der neuen Verfassung
- Alle Ebenen: lokal, national, supranational (z.B. EU Agrarpolitik), international

PARLAMENTARISCHER KOMMISSAR/OMBUDSMANN FÜR ZUKÜNFTIGE GENERATIONEN (UNGARN, 2008-11 (ALS CO-KOMMISSAR BIS HEUTE))

Aufbau



35 Mitarbeiter

PARLAMENTARISCHER KOMMISSAR/OMBUDSMANN FÜR ZUKÜNFTIGE GENERATIONEN (UNGARN, 2008-11 (ALS CO-KOMMISSAR BIS HEUTE))

Kompetenzen

- **Ombudsmann-Funktion**:
  - Aufnahme von **Ermittlungen** auf Antrag natürlicher oder juristischer Personen (Petitionen) oder auf Eigeninitiative, inkl. umfassender **Untersuchungs- und Informationsoffenlegungsrechte**
  - **Maßnahmenempfehlungen** an Verursacher von Umweltschäden und staatliche Behörden, jeweils mit **Antwortpflicht**
  - Aussetzen der Implementation schädlicher vorläufiger Verwaltungsentscheidungen
  - Umfassende **Klagerechte** bei Nichtbefolgung der Empfehlungen (bis hin zum VerfG)
- **Repräsentations-Funktion**:
  - Vorschlagsrecht für **Gesetze** im eigenen Zuständigkeitsbereich
  - **Befassungs- und Beratungsrecht** im Parlament für alle Gesetzesvorschläge, die seine Arbeitsfelder betreffen
  - **Stellungnahmen** zu Regierungsaktivitäten
  - Veranlassung der **Prüfung jeglicher Rechtsnormen** auf Verfassungskonformität im Umweltbereich i.w.S. durch das Verfassungsgericht
  - **Forschung** im Nachhaltigkeitsbereich, Vernetzungs- und **Öffentlichkeitsarbeit**

PARLAMENTARISCHE KOMMISSION FÜR ZUKÜNFTIGE GENERATIONEN (ISRAEL, 2001-2006)

- Initiiert durch einzelnen Knesset-Abgeordneten aufgrund wahrgenommener starker Gegenwartsorientierung israelischer Politik („Überlebensmodus“)
- Verankert im **Knesset-Gesetz**
- **Unabhängiger Kommissar** (Shlomo Shoham) mit 5-jähriger Amtszeit und max. 4 Angestellten
- **Weites Arbeitsfeld**: Alles außer Außen- und Sicherheitspolitik (z.B. Renten- und Umweltpolitik)
- **Auswahl des Kommissars** durch Sonderausschuss, ernannt durch den Knesset-Sprecher im Einvernehmen mit dem Knesset-Ausschuss (der ihn auch wieder absetzen konnte)
- **Kompetenzen**
  - Ähnlich zu Ungarischem Kommissar (**Untersuchungsrechte**, Einbezug in den **Gesetzgebungsprozess**)
  - Aber: Keine speziellen Klagerechte, dafür de-facto **suspensives Veto** gegen Gesetzesentwürfe (die ihm fast alle zur Prüfung vorgelegt werden mussten)

KOMMISSARIN FÜR ZUKÜNFTIGE GENERATIONEN (WALES, SEIT 2016)

- Geschaffen im Zuge des Well-Being of Future Generations (Wales) Act (2015)
- 2016 wurde Sophie Howe von der walisischen Regierung als Kommissarin ernannt
- **Wächterin** der Möglichkeit zukünftiger Generationen, ihre Bedürfnisse zu befriedigen
- **Kompetenzen**
  - **Beratung** von Politik und weiteren Akteuren zur Erreichung der **Wohlfahrtsziele**
  - **Forschung** zur Übereinstimmung gesetzter **Wohlfahrtsziele** mit **nachhaltiger Entwicklung** und zu geeigneten **Maßnahmen**
  - **Untersuchung**, inwiefern Behörden **Langzeitfolgen** und **Bedürfnisse zukünftiger Generationen** berücksichtigen
  - **Empfehlung für Maßnahmen** zur Erreichung nachhaltiger Wohlfahrtsziele mit **Befolgungspflicht** (Abweichung von Empfehlung muss schriftlich begründet und veröffentlicht werden)

PARLAMENTARISCHER AUSSCHUSS FÜR DIE ZUKUNFT (FINNLAND, SEIT 1993)

- 1993-1999 nichtständiger Ausschuss, seit 2000 ständiger Ausschuss des Parlaments
- 17 parlamentarische Mitglieder + Büro mit fünf Mitarbeitern
- **Aufgaben und Kompetenzen**
  - Debatte des programmatischen **Zukunftsberichts** der finnischen Regierung
  - Eigene **Untersuchungen** und **Forschungen** für einen parlamentarischen **Antwortbericht**
    - Inkl. **Maßnahmenempfehlungen** an die Regierung
    - nach Verabschiedung durch das Parlament berichtet die Regierung jährlich über den Implementationsfortschritt
  - **Beratung** anderer Parlamentsausschüsse in Zukunftsfragen
  - **Technikfolgenabschätzung**
  - **Öffentlichkeitsarbeit**
  - Keine Gesetzesinitiativen, nicht in Haushaltsverhandlungen involviert

HERAUSFORDERUNG DEMOKRATISCHE LEGITIMATION

- Statt Autorisierung via Wahlen **demokratische Selbstbindung**
  - **Parlament** oder **Regierung autorisieren** selbst die **Proxys** dazu, zukünftige Generationen im politischen Entscheidungsprozess zu repräsentieren und die Gegenwartsorientierung zu begrenzen.
  - Proxy sollte **formal eingesetzt**, mittelbar demokratisch legitimiert, aber zugleich **unabhängig** und stark sein
- Statt Responsivität **substanzielle Repräsentation**
  - Proxy bemüht sich nach besten Wissen und Gewissen, die adäquaten **Interessen** zukünftiger Generationen zu identifizieren und konstruktiv in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen
  - Benötigt viele **Ressourcen** (u.a. für Zukunftsforschung, Folgenabschätzungen, Beratung etc.)
  - Problem der **Unsicherheit** bleibt bestehen
- Statt Verantwortlichkeit **Surrogat-Verantwortlichkeit** (Rubenstein 2007)
  - **Kontrolle** durch **dritte Partei** (gegenseitige Kontrolle der Proxys; Parlament; Verfassungsgericht; Medien?), aber: Who watches the watchmen? Zukünftige Generationen können es nicht
  - <-> Institution sollte nicht zu unabhängig und nicht zu stark sein (**Missbrauchs- und Blockade-Gefahr**)
- Demokratische **Legitimation** der Proxy-Repräsentation zukünftiger Generationen bleibt **defizitär**

DISKUSSION ZUR ROLLE VON VERFASSUNGEN UND VERFASSUNGSGERICHTEN

Zitate aus der Urteilsbegründung zum „Klima-Urteil“ des BVerfG

*„Angesichts der großen Gefahren, die ein immer weiter voranschreitender **Klimawandel** auch für die durch **Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG** geschützten Rechtsgüter etwa durch Hitzewellen, Überschwemmungen oder Wirbelstürme mit sich bringen kann, ist der Staat hierzu sowohl den heute lebenden Menschen als auch objektivrechtlich im Hinblick auf künftige Generationen verpflichtet. Diese **intergenerationelle Schutzverpflichtung** ist allerdings **allein objektivrechtlicher Natur**, weil künftige Generationen weder in ihrer Gesamtheit noch als Summe der einzelnen erst künftig lebenden Menschen aktuell grundrechtsfähig sind.“*

*„In Art. 20a GG ist der Umweltschutz zur **Angelegenheit der Verfassung** gemacht, weil ein **demokratischer politischer Prozess über Wahlperioden kurzfristiger organisiert** ist; damit aber strukturell Gefahr läuft, schwerfälliger auf langfristig zu verfolgende ökologische Belange zu reagieren, und weil die besonders **betroffenen künftigen Generationen** heute naturgemäß **keine eigene Stimme im politischen Willensbildungsprozess** haben. Mit Blick auf diese institutionellen Bedingungen erlegt **Art. 20a GG** der demokratischen Entscheidung inhaltliche Bindungen auf. Diese durch Art. 20a GG angestrebte **Bindung des politischen Prozesses drohte verloren zu gehen**, wenn über den **materiellen Gehalt** des Art. 20a GG vollumfänglich im tendenziell **kurzfristiger** und an direkt artikulierbaren Interessen orientierten **tagespolitischen Prozess** entschieden würde.“*