

---

# Zukunftsräte zur Vertretung der Interessen kommender Generationen

## Ein praxisorientierter Vorschlag für Deutschland

Jörg Tremmel

*„[N]ur gegenwärtige Interessen [bringen sich] 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.“*

Hans Jonas: *Das Prinzip Verantwortung*, S. 55

---

## 1 Systematische Gegenwartspräferenz

Erst seit etwa zwei Jahrzehnten wird in der Politikwissenschaft eine intensive Debatte über die Gegenwartspräferenz der Staatsform Demokratie und ihrer wichtigsten Institution, des Parlamentarismus, geführt.<sup>1</sup> Die Arbeit an Begriffen

---

1 Dobson (1996); Lafferty (1998); Eckersley (2004); Schmidt (2006); Thompson (2010, 2016), Gesang (2014); Tremmel (2014a, 2015a); Kates (2015). Die Forschung zu institutionellen Antworten auf die ‚Gegenwartspräferenz‘ von Demokratien hat in jüngster Zeit noch Fahrt aufgenommen. Allein 2016/2017 erschienen vier bemerkenswerte Neuerscheinungen: *Governing for the future* (J. Boston); *Institutions for future generations* (González-Ricoy/Gosseries); *Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie* (M. Rose) und *Die Repräsentation von Non-Voice-Partys in Demokratien* (L. Köhler).

ist in diesem noch recht jungen Feld noch in vollem Gange. Eine adäquate Terminologie freilich tut Not, denn so wie Begriffe ohne entsprechende Phänomene leer sind; so sind auch existierende Phänomene ohne Begriffe für den menschlichen Verstand unzugänglich.<sup>2</sup> Zum Beispiel sind die Begriffe „Gegenwartspräferenz“ und „Kurzfristigkeit“ nicht deckungsgleich. Während „Gegenwartspräferenz“ im Gegensatz zur „Generationengerechtigkeit“ (bzw. „Nachhaltigkeit“)<sup>3</sup> steht, so ist dies bei „Kurzfristigkeit“ nicht unbedingt der Fall. Die langfristige Festlegung einer Generation, etwa auf ein Energiesystem aus erneuerbaren Energien (statt auf Atomenergie) beschneidet notwendigerweise die Revisionsmöglichkeiten kommender Generationen – ein kurzfristiges Umsteuern ist dann wegen bereits getätigter oder unterlassener Investitionen nicht möglich. Ein anderes Beispiel für den Schaden von zu langfristiger Festlegung ist die Einschränkung des politischen Selbstbestimmungsrechtes eines Volkes durch kaum zu ändernde Verfassungen. Die Frage, wie stark eine verfassungsgebende Versammlung kommende Generationen binden sollte, wurde in der Politischen Philosophie bereits im Zuge der Staatsgründung der USA von Jefferson, Madison und Paine ausführlich diskutiert.<sup>4</sup> Thomas Paine (1996, S. 261) formulierte den berühmten Satz: „Jede Zeit, jede Generation ist, und sollte sein, so frei in ihrem Handeln wie es alle früheren Zeiten und Generationen waren.“ Dieses Recht war sogar in der Französischen Verfassung von 1793 verankert,<sup>5</sup> deren Artikel 28 besagte, dass keine Generation künftige Generationen zwingen darf, sich ihren Gesetzen zu unterwerfen (Godechot 1979).<sup>6</sup> Auch wenn Paines Auffassung letztlich nicht obsiegte, so ist sein Punkt ein ernst zu nehmender. Verfassungen legen die Regeln des Zusammenlebens von Menschen in einem Gemeinwesen fest. Sind diese Regeln nicht an sich ändernde Umstände oder Werthaltungen anpassbar, so droht durch den Souveränitätsverlust auch ein Verlust an Wohlfahrt.<sup>7</sup> Kurz- bzw. Mittelfristigkeit ist also nicht in allen Kontexten ein Negativum für kommende Generationen. Daher ist terminologische Vorsicht angebracht. In diesem Aufsatz

---

2 In Abwandlung eines berühmten Satzes von Kant: „Gedanken ohne Inhalt sind leer, Anschauungen ohne Begriffe sind blind“ (Kant 1968, S. 98 (B 75)).

3 Für einen Überblick über diese teilweise überlappenden Begriffe siehe Tremmel (2014b, 2012).

4 Schön ist diese Debatte bei Kley (2003) nachgezeichnet.

5 Diese sehr fortschrittliche Verfassung trat nie in Kraft. Sie wurde von den Jakobinern boykottiert, die von Herbst 1793 bis Sommer 1794 Frankreich unter ihre Terrorherrschaft zwangen.

6 Siehe auch hier: <http://www.verfassungen.eu/f/fverf93-i.htm>.

7 Tremmel (2017a) fordert daher im Namen der Generationengerechtigkeit regelmäßig wiederkehrende Reformkommissionen zur Überprüfung von Verfassungen.

wird das Phänomen der „Gegenwartspräferenz“ (im Englischen: „presentism“) problematisiert, nicht die fehlende „Langfristigkeit“.

Was genau ist gemeint, wenn der Demokratie der Vorwurf der Gegenwartspräferenz gemacht wird?

## 1) Wahlvolk

Sowohl Wähler als auch Gewählte streben tendenziell Vorteile an, die in der Gegenwart oder nahen Zukunft, zumindest aber während ihrer Lebensspanne anfallen. Manche Aufsätze leiten aus diesem Befund zu Schlussfolgerungen über, die als Kritik an der „politischen Klasse“ (ein abwertender Begriff für die Gewählten) verstanden werden können. Die Politiker, so wird argumentiert, bevorzugten politische Maßnahmen, die kurzfristige positive Effekte („Strohfeuer“) zeitigen, gegenüber solchen, die durch „Kosten in der nahen Zukunft/Nutzen in der entfernteren Zukunft“ charakterisiert sind (Kavka und Warren 1983). Diese „Schuldzuweisung“ verkennt jedoch, dass die Gegenwartspräferenz des Wahlvolkes dieses Politikerverhalten induziert und somit als eigentliche Ursache von politischem „presentism“ betrachtet werden sollte.<sup>8</sup>

Vor die Wahl gestellt, eine bestimmte staatliche Leistung oder eine Steuerersparnis jetzt oder später beziehen zu dürfen, entscheiden sich so gut wie alle Menschen aufgrund „rationaler“ Faktoren für die Gegenwart. Die unterschiedliche Restlebenserwartung übersetzt sich in divergierende Interessenslagen von jüngeren und älteren Wählenden (MacKenzie 2016a). Den Alterseffekt bei der Akzeptanz von sozialpolitischen Maßnahmen, die unterschiedliche Altersgruppen begünstigen würden, haben unterschiedliche Studien erhärtet. Das Max-Planck-Institut für demografische Forschung hat etwa nachgewiesen, dass Ältere wesentlich seltener eine Erhöhung des Kindergelds, Steuererleichterungen für Eltern oder öffentliche Kinderbetreuung befürworten (Wilkoszewski 2012). Mit jedem zusätzlichen Lebensjahr nimmt die statistische Wahrscheinlichkeit, solchen Transferleistungen zuzustimmen, um etwa vier Prozent ab. Kinderlosigkeit hat hier einen großen Einfluss: Die statistische Wahrscheinlichkeit, dass kinderlose ältere Menschen einer solche Maßnahme zustimmen, ist um 53 Prozent geringer als bei gleichaltrigen Eltern (Wilkoszewski 2008, S. 202).

Es wäre verfehlt, mehr direkte Demokratie mit weniger Gegenwartspräferenz gleichzusetzen. Es ist wenig überraschend, dass in direkten Demokratien wie der

---

8 Neben Wählern und Politikern gibt es vor allem zwei weitere Akteursgruppen, die das Problem der Gegenwartspräferenz beschleunigen: Unternehmen, die allzu oft nur in Quartalszahlen denken, sowie Medien, die 24-Stunden ‚Breaking News‘ liefern wollen und bei (angeblichen) Krisen sofortige Reaktionen der Politik einfordern (Caney 2016).

Schweiz bei Volksentscheiden eine Gegenwartspräferenz des Wahlvolks empirisch nachgewiesen werden konnte (Bonoli und Häusermann 2010). Die Empirie bestätigt die Vermutung, „presentism“ plage repräsentative und direkte Demokratien gleichermaßen.

## 2) Politiker, und ihr Zwang zu regelmäßigen Wahlkämpfen

In allen Demokratien sind Oppositionspolitiker an ihrer Wahl interessiert, Regierungspolitiker an ihrer Wiederwahl. Dies zu behaupten unterstellt nicht, dem Politiker als Typus gehe es nur um Macht, Posten und Privilegien. Auch Politiker, die sinnvolle Sachpolitik gestalten wollen, benötigen dazu Gestaltungsmacht, und die haben sie nur in Ämtern. Im Werben um Stimmen muss sich jede Partei auf die Vorlieben der gegenwärtigen Wählerschaft konzentrieren. Zukünftige Personen sind heute keine Wählerinnen und Wähler und können nicht in das Kalkül zur Maximierung von Wählerstimmen einbezogen werden. Ein politischer Wettbewerb zwischen zwei Politikern, von denen einer Wohltaten für die nahe Zukunft verspricht, der andere für die ferne, wird für den zukunftsorientierteren Politiker nachteilig ausgehen, solange die Wählerschaft gegenwartspräferent ist.<sup>9</sup> Dass konkrete politische Entscheidungen gegenwartspräferent ausfallen, liegt also nicht primär am mangelnden Zukunftsbewusstsein aller Politiker, sondern ist eine strukturelle Folge des Zwanges, sich regelmäßig in Wahlkämpfe zu begeben. Appelle an das Gewissen von Politikern, die Interessen kommender Menschen stärker als bisher zu berücksichtigen, dürften verhallen.<sup>10</sup> Dass sich der Rhythmus der Demokratie nach dem Takt der Wahlperioden, also nach Zeiträumen von vier oder fünf Jahren,<sup>11</sup> richtet, ist *systemimmanent*. Es besteht in Demokratien ein *struktureller* Anreiz für eine Politik der „Verherrlichung der Gegenwart und Vernachlässigung

9 Hierzu können angebliche Werkzeuge politischer Bildung ihr Scherflein beitragen. Denn ihre scheinbare Objektivierung der Wahlentscheidung („Was würde ihr Geldbeutel wählen?“) kann auch zu einer Konzentration auf die eigenen Interessen führen, nicht zu einer verstärkten Erwägung des Gemeinwohls.

10 Es ist richtig, dass das Problem dadurch verstärkt wird, dass Politiker nach ihrer Abwahl bzw. ihrem Rücktritt nicht mehr haftbar gemacht werden können für Fehlentscheidungen, die sie während ihrer Amtszeit getroffen haben. Diese fehlende Haftung ist jedoch unvermeidlich, denn jede gegenteilige Regelung böte zu große Gefahren für eine primär parteipolitische motivierte Abrechnung mit der Politik abgewählter Amtsinhaber. Die Einführung eines Straftatbestandes, mit dessen Hilfe politische Entscheider für eine bewusste Benachteiligung künftiger Generationen durch ihre Politik zur Rechenschaft gezogen werden könnten – ein entsprechender unausgereifter Vorschlag findet sich in Jodoin (2011) – hat zum Glück bisher wenige Befürworter gefunden.

11 Fünf Jahre erscheint vor diesem Hintergrund besser als vier Jahre. Länger als fünf Jahre sollte die Wahlperiode allerdings auch nicht sein.

der Zukunft“, wie es der ehemalige deutsche Bundespräsident Richard von Weizsäcker ausdrückt (zit. nach Friedrich et al. 1998, S. 53).<sup>12</sup> Folgender Satz von John Stuart Mill aus dem Jahr 1861 hat, mutatis mutandis, auch heute noch Gültigkeit: „Die Herrschenden bzw. die herrschenden Klassen sind genötigt, die Interessen und Wünsche der Stimmberechtigten zu berücksichtigen – ob sie aber auch die der vom Stimmrecht Ausgeschlossenen berücksichtigen wollen, steht ganz bei ihnen; und mögen sie noch so wohlmeinend sein, so sind sie doch im allgemeinen zu sehr von dem in Anspruch genommen, was sie beachten *müssen*, um viel an das zu denken, was sie ungestraft außer Acht lassen können.“ (Mill 1971, S. 146; Hervorhebung im Original)

Unabhängig davon, ob nun die Gegenwartspräferenz des Wahlvolkes oder der Politiker die Wurzel des Problems ist, führt die Kombination von beidem zu einer Verletzung des so genannten All-Affected-Prinzips. Dieses Prinzip besagt, dass alle, die der Regierung eines Staates unterstehen (werden) und von ihren Entscheidungen betroffen sind (bzw. sein werden), einen Einfluss haben sollten auf die Gesetze, die ihr Leben regeln (werden).<sup>13</sup> Dieses Prinzip stellt eine maßgebliche normative Rechtfertigung der Staatsform Demokratie dar, man denke nur an die argumentative Kraft, die die Maxime „no taxation without representation“ historisch entfaltete. Aus den politischen Entscheidungen der heutigen Generation von Staatsbürgern resultieren Wirkungen, die überwiegend erst künftige Generationen betreffen. Dadurch entsteht eine besondere Form der „Repräsentationslücke“. Sie ist grundsätzlich anders gelagert als die fehlende Mitbestimmung von gesellschaftlichen Minderheiten bzw. Interessensgruppen, bei denen ebenfalls eine mangelnde Repräsentation (z. B. Frauen, Ältere, Ausländer, Minderjährige) beklagt wird. Diese Gruppen sind im Hier und Jetzt präsent, sie können sich am politischen Diskurs beteiligen, Leserbriefe schreiben, in Talkshows auftreten und in vielen Fällen auch an Wahlen teilnehmen. All dies gilt für künftige Generationen nicht. Die mangelnde Repräsentation künftiger Generationen führt dazu, dass Interessenskonflikte durch die Mehrheit der Wahlberechtigten entschieden werden, nicht durch die Mehrheit

---

12 Ähnlich äußerte sich der frühere japanische Premierminister Yoshihiko Noda 2012: „The structure invites politics that burden silent generations and puts problems off.“ (Washington Post vom 1.10.2013, S. A19)

13 Für verschiedene Versionen des „All-affected-Principle“ siehe z. B. Beckman (2013, S. 778); Dryzeck (1999, S. 44); Dobson (1996, S. 124); Shapiro (1996, S. 232) und vor allem den bahnbrechenden Aufsatz von Goodin (2007). Dessen Frage, ob bei einer Abstimmung in Staat A die Menschen in anderen Staaten, die von der Entscheidung in Staat A mitbetroffen sind, berücksichtigt werden sollten, wird hier ausgespart. Es geht in diesem Aufsatz um die fehlende Mitbestimmung von ungeborenen Staatsbürgern, die nach demografischen Prognosen in Staat A zur Welt kommen werden.

der Betroffenen. Könnten die künftigen Staatsbürger ihre Interessen im politischen Entscheidungsprozess geltend machen, so wären die Mehrheitsverhältnisse bei wichtigen politischen Entscheidungen der Gegenwart anders.

Das Problem der Gegenwartspräferenz der Demokratien zeigt sich in manchen Politikfeldern stärker als in anderen. Beispiel Finanzpolitik (inklusive Konjunktur- und Steuerpolitik): Empirische Untersuchungen belegen, dass die Neuverschuldung umso höher ausfällt, je mehr Parteien in der Regierungskoalition vertreten sind, je unterschiedlicher die Programme der Koalitionspartner ausfallen, je wahrscheinlicher die Abwahl einer Regierung wird und je kürzer die durchschnittliche Amtszeit einer Regierung ist. Kurz: Je schwächer eine Regierung, desto stärker ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie ihren Machterhalt mit Hilfe zusätzlicher Kredite „erkauft“ (vgl. Süßmuth und von Weizsäcker 2006; Scherf 1996; Stalder 1997).

In der Politischen Theorie galt übermäßige Staatsverschuldung schon lange vor dem Aufkommen der modernen Umweltbewegung als Paradebeispiel für den sorglosen Umgang mit der Zukunft. Thomas Jefferson schrieb am 28. Mai 1816 in einem Brief an John Taylor: „Die Finanzierung über Staatsanleihen betrachte ich als gerechtfertigt nur in dem Maße, wie die Schuld innerhalb der Zeitspanne der Mehrzahl der Leben der Generation, die die Schulden aufgenommen hat, getilgt wird. Der Erschaffer der Welt hat jede Generation gleichermaßen dazu berechtigt, die von ihm zu ihrem Auskommen erschaffene Erde frei zu besitzen, unbelastet bei ihren Vorgängern, die, wie sie selbst, nur lebenslange Pächter sind. (...) Und ich glaube ernsthaft (...) dass das im Namen der Staatsverschuldung angewandte Prinzip, Geld auszugeben auf Kosten der Nachwelt, nichts anderes ist als ein riesiger Betrug an der Zukunft.“ (Jefferson 1816) Zu geringe Investitionen in Bildung oder ausbleibende Anpassungen umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme sind weitere Beispiele für mangelhafte Zukunftsorientierung in politischen Systemen. Gerade in der Rentenpolitik ist „gegenwartspräferentes Handeln“ eine stete Gefahr, wie Jacobs (2011) international vergleichend gezeigt hat.

Die dramatischsten Folgen dürfte gegenwartspräferentes Handeln aber voraussichtlich in der Umweltpolitik haben. Als Beispiel dafür mag die Klima- bzw. Energiepolitik dienen: Die von den heutigen Generationen betriebene Form der Energiegewinnung mit dem Schwerpunkt auf fossilen Energieträgern ermöglicht derzeit einen hohen Lebensstandard, nimmt aber dafür gravierende Nachteile in der mittelfristigen Zukunft von fünfzig bis hundert Jahren in Kauf. Spätestens, seit 1990 der erste Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (Houghton et al. 1990) einen Zusammenhang zwischen anthropogenen Kohlendioxidemissionen und Klimawandel belegte, kann sich die heute handelnde Generation nicht mehr auf Unwissenheit berufen. Die heutige Energiepolitik verstärkt den natürlichen Treibhauseffekt und lässt die weltweite Durchschnitt-

stemperatur ansteigen. Selbst wenn nur diejenigen künftigen Individuen, die in den nächsten 100 Jahren geboren werden, bei der nächsten Bundestagswahl über die heutige Energiepolitik mit abstimmen könnten, würden alle Parteien ihre Parteiprogramme schnellstens umschreiben, um einen viel schnelleren Rückgang der Treibhausgas-Emissionen durchzusetzen.

Erst seit dem 20. Jahrhundert fallen die Zeitmaße von Mensch und Umwelt wirklich auseinander. Speziell im Umweltbereich gilt: Die Auswirkungen gegenwärtigen Handelns reichen weit in die Zukunft hinein und können die Lebensqualität zahlreicher zukünftiger Generationen tiefgreifend negativ beeinflussen.<sup>14</sup> Seit kurzem sprechen zahlreiche Geologen aufgrund der neuen Fähigkeit der Menschheit zur Beeinflussung ihrer geophysikalischen Umgebung vom Beginn eines neuen erdgeschichtlichen Zeitabschnitts. Auf dem 35. Internationalen Geologenkongress in Kapstadt (September 2016) hat sich eine große Mehrheit der Geologen deshalb dafür ausgesprochen, die Einteilung der erdgeschichtlichen Epochen zu verändern und dieses neue Zeitalter – genannt Anthropozän<sup>15</sup> – auszurufen. Es ist davon auszugehen, dass die weiteren Gremien diesem Vorschlag folgen und die erdgeschichtliche Einteilung bald offiziell verändert werden wird. Beispiele für die enorme Tiefe und Langfristigkeit menschlicher Eingriffe sind:<sup>16</sup>

1. das „Abernten der unterirdischen Wälder“, also die Entnahme von Kohle, Öl und Gas aus der Lithosphäre. Bis sich diese Ressourcen, wenn überhaupt, neu gebildet haben, dürften hunderte von Millionen Jahren vergehen;
2. die anthropogenen Einträge durch Radioaktivität, deren Zeitmaß ebenfalls nur in Jahrmillionen zu messen ist;
3. das von der Spezies Mensch verursachte Artenaussterben; zwar erschafft die Natur ständig neue Arten. Irgendwann wird also das vom Menschen verursachte Massenaussterben (das sechste in der Erdgeschichte) überwunden sein. Aber dies dürfte erst in einigen Jahrmillionen der Fall sein;
4. der Klimawandel – er ist im Vergleich zu den obigen Beispielen in einer viel kürzeren Zeitspanne reversibel, aber auch hier geht es um Jahrzehntausende.

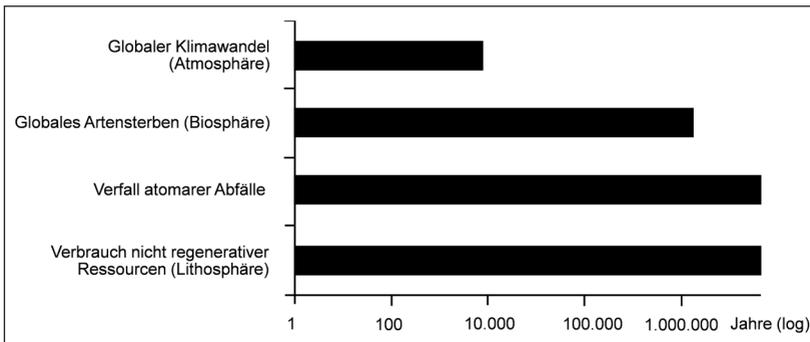
---

14 Dazu ausführlicher Tremmel 2018a. Dort werden die beiden Debatten (Anthropozän-Konzept und Zukunftsinstitutionen) miteinander verknüpft.

15 Der Begriff „Anthropozän“ wurde in den 1980er Jahren von dem Ökologen Eugene F. Stoermer geprägt und von dem Klimaforscher und Nobelpreisträger in Chemie, Paul Crutzen (2011), wirkungsmächtig ausgearbeitet.

16 Ein weiteres, in der umseitige Abbildung 1 nicht erfasstes Beispiel ist der Weltraumschrott, der seit Beginn von Raumfahrt die Erde und andere Himmelskörper umkreist, ohne dass die Kräfte der Natur diesen in den nächsten Jahrtausenden restlos von selbst werden beseitigen können.

Die relevanten Zeitskalen werden durch Abbildung 1 verdeutlicht:



**Abb. 1** Wirkungszeiträume menschlicher Aktivitäten

Quelle: Tremmel (2012), S. 18 (abgewandelt)

Es ist naheliegend, dass dieser Übergang in eine neue Phase der Erdgeschichte auch eine Weiterentwicklung unserer Staatsform erforderlich macht. Die heutigen Demokratien sind für das Holozän, also für ein zu Ende gehendes erdgeschichtliches Zeitalter, gemacht worden. Damit sie auch im Anthropozän noch funktionieren, müssen sie reformiert werden.

Diese Reform wird das Problem der Gegenwartspräferenz in der Politik nicht beseitigen. Dafür ist das Problem zu sehr mit konstitutiven Elementen demokratischen Regierens verflochten. Die Gegenwartspräferenz der Politik kann aber palliativ abgemindert werden. Ein – in diesem Rahmen – für die deutsche Demokratie gangbarer Weg wird später aufgezeigt. Vorher sind jedoch noch zwei Klarstellungen nötig: zum Wert der Staatsform Demokratie und zu Nachweltschutzklauseln in Verfassungen.

## 2 Demokratie als politisches Erbe für künftige Generationen

Im Anschluss an die gescheiterte UN-Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 und die auf der Stelle tretenden Nachfolgekongressen (bis zum Durchbruch in Paris 2015, dann wieder verstärkt nach dem von US-Präsident Trump angekündigten Ausstieg)

mehrten sich die Debattenbeiträge zur Frage, ob die Demokratie generell die richtige Staatsform ist, um mit den ökologischen Herausforderungen fertig zu werden.<sup>17</sup> Diese provokative Frage, auch wenn sie meist bejaht wurde, ist nicht zielführend. Die internationalen Klimakonferenzen sind schon deshalb ein schlechtes Beispiel, weil dort nicht nur demokratische, sondern auch nicht-demokratische Staaten am Scheitern der Verhandlungen beteiligt waren (Saretzki 2011, S. 42). Vergleichende Studien haben zudem gezeigt, dass die Ökologieperformanz von autoritären Regimen unter der von Demokratien liegt (Weidner und Jänicke 2002; Jänicke 1992, 1996). Nun könnten Kritiker der Demokratie zwar einwenden, dass sie nicht eine *solche* Diktatur herbeischreiben wollen, sondern eine epistokratische, aufgeklärte, erzieherische (vgl. Brennan 2016). Aber es gibt eben keine Gewähr, dass eine erzieherische Diktatur nicht früher oder später immer autoritärere Formen annimmt. In einer Zeit, als die Frage nach der besten Staatsform (Demokratie, Aristokratie oder Monarchie) unter Politischen Theoretikern und Intellektuellen noch ganz ergebnisoffen diskutiert wurde, schrieb John Stuart Mill vernünftige Sätze, die heute noch (oder wieder) Beachtung verdienen: „In keiner Regierung werden die Interessen des Volkes beachtet werden, außer wenn das Volk in der Lage ist, seine Regierung zu entlassen sobald zweifelhaft geworden ist, dass sich die Regierenden noch den Interessen der Regierten widmen.“<sup>18</sup> Was auch immer theoretisiert wird – de facto hatten Diktaturen bisher weniger die zukunftsbezogenen Interessen ihrer Bevölkerung im Blick als Demokratien (Boston 2017a, 2017b). Kurzum: Die Forderung nach einer Reform der Demokratie sollte nicht missverstanden werden im Sinne einer Infragestellung von Demokratie. Die Staatsform Demokratie ist langfristig kein Hindernis, sondern geradezu die Voraussetzung für die Lösung der weltweiten Umweltprobleme. Das Churchill-Zitat „Die Demokratie ist die schlechteste aller Regierungsformen – außer all den anderen Formen, die von Zeit zu Zeit ausprobiert worden sind“,<sup>19</sup> trifft den Kern der Sache. Bei allen Debatten über den

---

17 Zum Beispiel Shearman und Smith (2007); Leggewie und Welzer (2009a, 2009b) sowie schon im Titel Gesang (2014) oder Kielmannsegg (2003).

18 Im Original: “In no government will the interests of the people be the object, except where the people are able to dismiss their rulers as soon as the devotion of those rulers to the interests of the people becomes questionable.” Siehe Mill (1977), S. 73.

19 In voller Länge: „No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of Government except all those other forms that have been tried from time to time; but there is the broad feeling in our country that the people should rule, continuously rule, and that public opinion, expressed by all constitutional means, should shape, guide, and control the actions of Ministers who are their servants and not their masters.“ Hansard. Parliament Bill 1947. <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1947/nov/11/parliament-bill/> Zugegriffen: 29.4.2013.

Erhalt des Naturkapitals sollte nicht vergessen werden, dass die Demokratie – als kulturelles Kapital – zu den wertvollsten Hinterlassenschaften gehört, die künftige Generationen von der gegenwärtigen Generation erben können.

---

### 3 Nachweltschutzklauseln in Verfassungen reichen nicht aus

Die wachsende Akzeptanz von Zukunftsverantwortung hat verfassungsmäßigen Nachweltschutzklauseln in den vergangenen Jahrzehnten einen Trend beschert. Sofern Verfassungen neu verabschiedet wurden, z. B. in Osteuropa und Zentralasien nach 1989 oder in Südafrika nach dem Ende der Apartheid, wurde in fast allen Fällen ein Generationenbezug verankert. Mit der wachsenden Bedeutung der Zukunftsethik wurden oft auch etablierte Verfassungen geändert.<sup>20</sup> Rund 30 Verfassungen weisen inzwischen einen derartigen Generationenbezug auf, darunter jene Frankreichs, Deutschlands, Argentiniens, Brasiliens, und Südafrikas. Explizit von „*Rechten* künftiger Generationen“ sprechen dabei nur fünf Verfassungen: Norwegen (Art. 110b), Japan (Art. 11), Iran (Art. 50), Bolivien (Art. 7) und Malawi (Art. 13). In anderen Fällen wird von den *Interessen* künftiger Generationen (z. B. Georgien) oder ihren *Bedürfnissen* (z. B. Uganda) gesprochen.

Die Zahl der Verfassungen mit Nachweltschutzklauseln ist schon beträchtlich und wächst weiter. Aber hat es etwas bewirkt? Bei aller notwendigen Differenzierung erscheint hier ein ernüchterndes Fazit angebracht. Weder führte der juristische Akt der Einführung solcher Klauseln standardmäßig zu einer ernsthaften Prüfung der Option des Atomausstiegs in den jeweiligen Ländern, noch zu ernsthaften Klimaschutzmaßnahmen. Verfassungsgerichte eignen sich offensichtlich nicht optimal als Wächter über die Interessen künftiger Generationen. Sie können diese Interessen nicht mit vollem Engagement vertreten, weil sie kein Mandat dafür haben.

Es macht einen materiellen Unterschied, ob eine neue Institution mit eigenem Budget geschaffen wird, ob neue Personen in neue Ämter kommen, neue Räumlichkeiten geschaffen und neue Logos kreiert werden – oder ob man „nur“ bestehende Gerichte durch Rechtserweiterung mit neuen Aufgaben betraut. Der nachfolgend

---

20 Vgl. für Übersichten von Nachweltschutzklauseln Brown-Weiss (1989); Tremmel (2006, S. 192-197); Cho und Pederson (2013); May und Daly (2014). Zur Frage, inwieweit das Grundgesetz neben den Interessen lebender Menschen auch die Interessen und Bedürfnisse künftiger Staatsbürger mitberücksichtigt, siehe Häberle (1998); Lux-Wesener und Boelling (2003) und Tremmel (2005, 2004). Vgl. zur europäischen Ebene Göpel und Arhelger (2011).

vertretene Ansatz geht von der Notwendigkeit der Schaffung einer neuen Organisation bzw. Institution<sup>21</sup> zur Interessensvertretung kommender Generationen aus.

---

#### 4 Paradigmenwechsel: Vom Drei-Gewalten-zum Vier-Gewalten-Modell

Die Idee einer Erweiterung des klassischen Gewaltenteilungsmodells ist neu<sup>22</sup> und erfordert einen Paradigmenwechsel. Das neue Paradigma würde einen „future branch“, der die Interessen künftiger Generationen im Gesetzgebungsprozess zu vertreten hätte, für einen legitimen und notwendigen Bestandteil eines demokratisch verfassten Gemeinwesens halten. Dreh- und Angelpunkt dieses Paradigmas wäre, dass die jahrhundertealte Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative heute nicht mehr zeitgemäß ist. Der Demos kann im 21. Jahrhundert die Lebensbedingungen eines künftigen Demos weit stärker beeinträchtigen als in früheren Zeiten. So wie im 18. Jahrhundert – im Zuge der erstmaligen Einführung der Demokratie in einem großen Flächenstaat – in den *Federalist Papers* über „Checks and Balances“ zum Schutz von Minderheiten wider die „Tyrannei der Mehrheit“ (Alexis de Tocqueville) nachgedacht wurde, so benötigen wir heute „Checks and Balances“ wider die Tyrannei der Gegenwart über die Zukunft.

Ein Staat konstituiert sich nach der Drei-Elemente-Lehre über Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt. Die Staatsgewalt, so die Grundidee der Gewaltenteilung,

- 
- 21 In einem großen Teil der Literatur werden Institutionen für künftige Generationen (wie der „Commissioner for Future Generations“ in Israel oder der „Parliamentary Commissioner for Future Generations“ in Ungarn) als *Institutionen* bezeichnet. In der Gesellschaftswissenschaft gibt es eine Vielzahl von widerstreitenden Definitionen für die Begriff „Institution“. Einige Theorien definieren den Begriff so, dass Organisationen nicht mehr darunter fallen. Im Folgenden wird jedoch ein Institutionenbegriff verwendet, der auch Organisationen bzw. dauerhaft organisierte Personenverbände einschließt.
- 22 Die Idee, dass eine Institution für künftige Generationen einen neuen Zweig im Gewaltenteilungsmodell darstellt bzw. darstellen sollte, wurde vom Autor in die Debatte eingebracht, vgl. Tremmel (2014a, 2015a und elaborierter in 2018a, 2018b). Immerhin warb das Hauptgutachten 2011 des WBGU ebenfalls für einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel. Das von ihm geprägte heuristische Konzept der „Großen Transformation“ ist von seinem Umfang her nur vergleichbar mit zwei früheren Transformationen in der Geschichte der Menschheit, der Neolithischen Revolution (12.000 v. Chr.) und der Industriellen Revolution (WBGU 2011, S. 87). Zwar wurde vom WBGU kein Vier-Gewalten-Modell gefordert, aber beide Ansätze sind sich einig, dass der Umbau unserer heutigen Gesellschaft über Marginalien hinausgehen muss.

soll auf mehrere Institutionen verteilt werden, damit sie nicht zu gewaltig wird. John Locke sah noch keine Rolle für eine unabhängige dritte Gewalt. Erst Montesquieu propagierte eine unabhängige Judikative und kann daher als Vater des heutigen Drei-Gewalten-Modells bezeichnet werden.

Die Ideengeschichte zeigt also – aus einer Vogelperspektive –, dass die Zahl der Gewalten (derzeit drei) keine in Stein gemeißelte Zahl ist. Der Blick auf unser heutiges Gewaltenteilungsmodell verändert sich, wenn wir die Weiterentwicklung von einem Zwei- zu einem Dreigewaltenmodell im Spiegel der Überlegungen von Lockes und Montesquieus Ansätzen kennenlernen. Die wohl wichtigste Lektion aus der Ideengeschichte ist, dass auch die vermeintlich endgültige Gegenwart ist nur eine Etappe zwischen Vergangenheit und Zukunft ist.

Die Idee einer Erweiterung des Gewaltenteilungsmodells ist dennoch eine sehr weitreichende Idee. Die in der Neuzeit von verschiedenen Denkern im 17. und 18. Jahrhundert<sup>23</sup> nach und nach konzipierte Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative – die Idee der *trias politica* – ist heute in den westlichen Demokratien universell etabliert. Möllers (2008, S. 13) spricht in seinem Buch *Die drei Gewalten*<sup>24</sup> von einem gemeinsamen „Bekenntnis aller demokratischen Verfassungsstaaten zu einer gewaltenteilten dreigliederten Verfassungsordnung“. Wenn nun eine vierte institutionelle Ebene hinzukäme, so wäre dies eine maßgebliche qualitative Weiterentwicklung der Demokratie.<sup>25</sup>

---

23 Für einen ideengeschichtlichen Überblick zur Entwicklung der Gewaltenteilung siehe Strohmeier (2004). Zur Geschichte der Mischverfassung siehe Riklin (2006).

24 Umgangssprachlich werden zudem die Medien häufig als „4. Gewalt“ bezeichnet. Teilweise werden Interessengruppen wie Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände als „5. Gewalt“ bezeichnet, da sie in Form des Lobbyismus über ihre Interessenvertreter auf die Politiker einzuwirken versuchen. Die hier von mir verwendete Terminologie zählt die „branches of government“ (nicht die der *society*) und fügt den bestehenden drei einen vierten hinzu.

25 Um Missverständnissen vorzubeugen: Die Idee der Gewaltenteilung wird vom Autor hier nicht eingebracht, um einen extrem weitgehenden Vorschlag für eine konkrete Zukunftsinstitution argumentativ vorzubereiten. Die vom Verfasser selbst entworfene Institution (siehe Kapitel 7: Ein praxisorientierter Vorschlag für eine Zukunftsinstanz in Deutschland) hätte weder ein Vetorecht, noch würde sie ein parlamentarisches Dreikammer-System mit sich bringen.

## 5 Gegenargumente gegen eine wirkmächtige Institution für künftige Generationen

### 5.1 „Nur das heute lebende Volk konstituiert den Demos“

Das erste Gegenargument gegen eine wirkmächtige Institution für künftige Generationen auf einzelstaatlicher Ebene kann als ‚Herausforderung der Nicht-Existenz‘ bezeichnet werden. Es besagt, dass nur existierende Menschen das Staatsvolk bilden und von Repräsentanten repräsentiert werden können. Hintergrundfolie ist die große politiktheoretische Frage: „Wer konstituiert den Demos?“<sup>26</sup> Die Vorstellung, wer zum Wahlvolk gehört, unterliegt dem historischen Wandel. Vor 200 Jahren bestand der Demos der meisten Demokratien aus denjenigen Männern, die das „richtige“ Steueraufkommen, die „richtige“ Hautfarbe, die „richtige“ Religion, das „richtige“ Alter hatten. Heute wählen zum Beispiel auch Frauen – aber künftige Generationen bleiben außen vor. Entscheidend ist, dass die Frage der ursprünglichen Komposition des Demos aus logischen Gründen keine demokratisch entscheidbare Frage sein kann.<sup>27</sup> Die Abwägung vorgelagerter normativer Prinzipien muss die Grundlage für die Entscheidung bilden, wie der Demos konstituiert sein sollte. Das *all-affected principle* führt, wie oben dargestellt, zu der Schlussfolgerung, dass sowohl heutige als auch künftige Staatsbürgerinnen als Souverän im Sinne der Volkssouveränität angesehen werden sollten.

---

26 Goodin (2007, S. 40) präferiert diese Frageformulierung gegenüber eine Formulierung als „Inklusionsproblem“, da jede solche Formulierung uns nahelege, an eine bereits existierende entscheidungsbefugte Gruppe zu denken und die entscheidendere Frage ausblende, wie die ursprüngliche Zusammensetzung einer entscheidungsberechtigten Gruppe rechtfertigbar ist. Die Frage der Konstituierung des Demos beschäftigt Politikwissenschaftler seit Generationen. Es sei erinnert an Robert Dahls (1982, S. 98) immer noch aktuelles Zitat: „[The problem of inclusion] is an embarrassment to all normative theories of democracy, or would be were it not ignored“.

27 Goodin (2007, S. 47): „It is logically incoherent to let the composition of the initial demos be decided by a vote of the demos, because that demos cannot be constituted until after the demos votes.“ Zur Illustration dieser These kann man sich die Abstimmung über das Frauenstimmrecht 1959 in der Schweiz vor Augen halten: Zwei Drittel der Männer lehnten die Ausweitung ab und definierten sich damit selbst als auch in Zukunft allein stimmberechtigter Demos. Kaum noch jemand würde heute diese Entscheidung für legitim halten. In Deutschland ist so eine widersprüchliche Vorschrift aber noch in Kraft: §2(2) des Wahlprüfungsgesetz legt fest, dass nur Wahlberechtigte die Gültigkeit einer Wahl anfechten bzw. prüfen lassen können. Der Teil des Demos, dem aufgrund des Alters das Wahlrecht vorenthalten wird, hat also keine Möglichkeit, durch Ausschöpfung des Rechtswegs diesen Zustand zu ändern.

Aber ist das Prinzip der Repräsentation nicht generell inkompatibel mit dem Demokratieprinzip? Der Kampf um das Repräsentationsprinzip an sich – zentral etwa in Kants Unterscheidung zwischen Republik und Demokratie (Kant 2011) – ist in einer Welt, in der die Mehrzahl der Demokratien *repräsentative* Demokratien sind, längst entschieden. Nach Abraham Lincolns berühmter Definition aus seiner Rede in Gettysburg ist Demokratie „government of the people, by the people, for the people“. So gut wie alle Demokratien sind aber heute nach der Maxime der repräsentativen Demokratie aufgebaut: government of *all* (*with few exceptions*) members of the people, by *some* elected representatives from the people, for *all* members of the people. Das Repräsentationsprinzip steht also nach allgemeiner Lesart nicht im Widerspruch zum Demokratieprinzip. Eine Ausweitung des Repräsentationsprinzips auf künftige Staatsbürger stellt nur eine konsequente Weiterentwicklung dar. „Repräsentation meint im weitesten Sinne: etwas Unsichtbares sichtbar, etwas Abwesendes anwesend zu machen“, schreibt Göhler (1992, S. 109). Repräsentation wird als „als Vergegenwärtigung eines Abwesenden“ verstanden, ergänzt Thaa (2011, S. 151). Die etymologische Herkunft von ‚repräsentieren‘ aus dem lateinischen ‚repraesentare‘ passt perfekt auf den Fall der in der Gegenwart abwesenden (weil noch nicht-existenten) Mitglieder eines Staatsvolkes. Der Repräsentationsbegriff lässt sich nicht als Gegenargument für eine Institution für zukünftige Mitglieder des Demos ins Feld führen, er verlangt geradezu nach ihr.

## 5.2 Unsicherheit und Unwissenheit über die Zukunft in vielfältiger Hinsicht

Anders als beim Wahlrechtsausschluss existierender Menschen (z. B. die historischen oder aktuellen Fälle von Wahlrechtsausschlüssen von Menschen außerhalb der Grenzen des wählenden Landes; oder von Menschen innerhalb der Grenzen des jeweiligen Landes aufgrund von Hautfarbe, Geschlecht, Nationalität, Klassenzugehörigkeit oder Alter)<sup>28</sup> stellen sich bei ungeborenen Staatsbürgern weitere Fragen, die bisher eher in der philosophischen als der politikwissenschaftlichen Literatur diskutiert wurden: 1) Unsicherheit/Nichtwissen hinsichtlich der Interessen und Präferenzen künftiger Menschen, 2) das Nicht-Identitätsproblem und 3) die These der reichen Zukunft (Automatismus-Behauptung).<sup>29</sup> Auch wenn 2) und 3) komplexe

---

28 Siehe zu letzterer Frage Tremmel (2015b).

29 Ein von der anderen Seite kommendes Gegenargument lautet, dass nationalstaatliche Institutionen nicht sinnvoll sind, um globale Probleme in den Griff zu bekommen. Diesen Einwand widerlegt Stein (2014, S. 48f.) überzeugend. Die wichtigsten Entscheidungen

Probleme darstellen, so kann man mit Blick auf die einschlägige Literatur sagen, dass beide Probleme lösbar sind (Tremmel 2012, S. 72-92 sowie S. 119-212)<sup>30</sup>. Das Unsicherheitsargument lässt sich nicht so einfach entkräften. Es ist in jedem Fall das zentrale Problem für die theoretische Rechtfertigung von Institutionen für künftige Generationen. Die künftigen Generationen sind zwangsläufig ein nicht-auskunfts-fähiger Auftraggeber. Deswegen wird gelegentlich sogar behauptet, „dass gegenwärtige Entscheidungskontexte trotz aller verfügbarmachender Prognosen notwendig blind für die Handlungswirklichkeit zukünftiger Generationen bleiben.“ (Faets und Tamoudi 2016). Allerdings haben die Vertreter von bedürfnisorientierten Ansätzen (wie Ernest Partridge, Lukas Meyer oder Jörg Tremmel) hier überzeugend dagegen argumentiert. Sofern nicht Nutzen, Präferenzen, Interessen oder Wünsche die herangezogenen Wertmaßstäbe sind, sondern schlicht die Grundbedürfnisse aller Menschen (früherer, heutiger und künftiger), verliert das Unsicherheitsproblem erheblich an Bedeutung. Diese theoretische Klärung hilft allerdings in der Praxis Institutionen für künftige Generationen nur begrenzt weiter, wie noch durch ein Praxisbeispiel aus Ungarn gezeigt werden wird.

---

## 6 Kategorisierungen von Institutionen für künftige Generationen

Wie oben begründet, ist die Konzeption eines Vier-Gewalten-Modell mit einer Zukunftsinstanz (*future branch*) als vierter Gewalt die Aufgabe unserer Zeit. Unsere heutigen Demokratien sind größtenteils zu einer (und für eine) Zeit entwickelt worden, die vergangen ist. Eine Reform ist dringend geboten.

Dabei sollte nicht vergessen werden: Die Idee der *trias politica* ist aufgrund der jeweils eigenständigen ideengeschichtlichen Traditionen in jeder Nation unterschiedlich ausbuchstabiert. Beispiel Frankreich: Jenseits des Rheins wird im politischen Denken bis heute die Volkssouveränität viel stärker als in Deutschland mit der Parlamentssouveränität gleichgesetzt. Die Kompetenzen, die das deutsche Verfassungsgericht genießt, rufen in Frankreich immer wieder aufs Neue Erstaunen

---

hinsichtlich des täglichen Lebens werden immer noch auf nationalstaatlicher Ebene getroffen. Dies gilt auch für globale Probleme wie den Klimawandel.

30 Das Nicht-Identitäts-Problem spielt für die hier behandelte Problematik eine weitaus geringere Rolle, als in großen Teilen v. a. der angelsächsischen Moralphilosophie behauptet wird, siehe Tremmel (2014c).

hervor.<sup>31</sup> Da das 3-Gewalten-Modell von Demokratie zu Demokratie variiert, ist davon auszugehen, dass es diverser Ausgestaltungen der Vierten Gewalt (Zukunftsinstanzen) bedarf, die sich durchaus in zentralen Merkmalen unterscheiden könnten. Eine *One-Model-fits-All*-Institution zur Vertretung künftiger Generationen kann es nicht geben, vielmehr ist es angemessener, die Vertretung des künftigen Demos von Land zu Land unterschiedlich zu denken.

Kernfragen für dieses Vorhaben lauten:

- Sollte eine Vertretung künftiger Generationen Gesetze vorschlagen können, sie mit einem aufschiebenden Veto bedenken können, oder die Befugnis haben, sie endgültig stoppen?
- Sollte sich der Kompetenzbereich der neuen Institution nur auf bestimmte Politikfelder beschränken. Und wenn ja, welche?
- Wie viele Mitglieder sollte diese Institution haben und welche Ressourcenausstattung?
- Wie lang sollte die Amtszeit der Mitglieder der neuen Institution sein? Wer legt die Gehälter fest? Genießen die Mitglieder der neuen Institution weitreichende Indemnität/Immunität oder können sie bei Fehlverhalten relativ schnell ihres Amtes enthoben werden? Durch wen?
- Wie müsste konkret die Verfassung eines spezifischen Landes geändert werden, um eine durchsetzungsstarke vierte Gewalt zu etablieren?

Weltweit gibt es inzwischen eine beträchtliche Zahl von Organisationen mit einem Mandat für Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit. Rose (2017) allein untersucht 29 Stück.<sup>32</sup> Es erscheint notwendig, diese Vielfalt zu sichten. Institutionen für mehr Zukunftsorientierung lassen sich systematisieren in:

- a. Kommissionen/Ombudspersonen/Zukunftsräte, die durch ein Gesetz oder eine Verfassungsänderung geschaffen worden sind. Die Mitglieder dieser Körperschaften sind entweder berufen oder von der Bevölkerung gewählt worden.

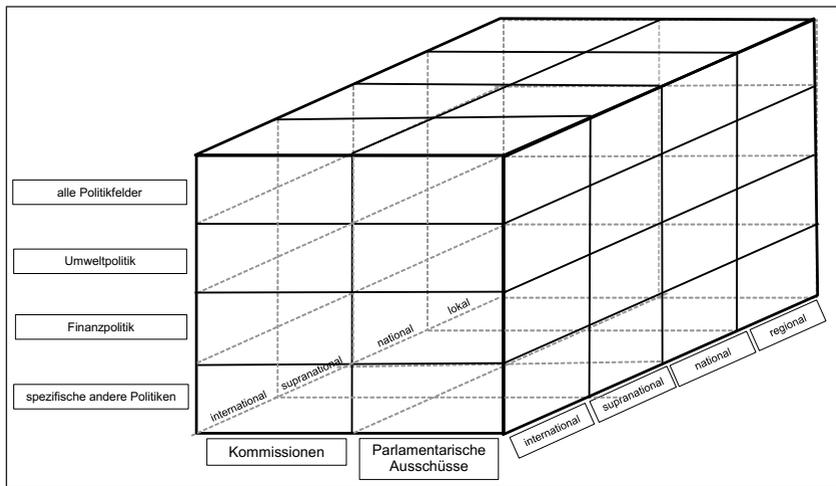
---

31 Bei der Euro-Krise rieben sich die Franzosen verwundert die Augen, als der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) am Bundesverfassungsgericht im Sommer 2012 zu scheitern drohte.

32 Ein UN-Report listet folgende acht Organisationen auf: Finnland: Committee of the Future, Deutschland: Parliamentary Advisory Council on Sustainable Development, Israel: Commissioner for Future Generations, Hungary: Ombudsman for Future Generations, Canada: Principal for Sustainable Development Strategies, Wales: Commissioner for Sustainable Futures, Norway: Ombudsman for Children, New Zealand: Parliamentary Commissioner for the Environment (UN 2013).

- Ihre Amtszeit überlappt sich nicht mit der der Parlamentarier, sondern ist in der Regel länger. Beispiele sind die Institutionen in Israel und Ungarn (siehe unten).
- b. Parlamentarische Ausschüsse, die sich aus den Parlamentariern der jeweiligen Legislaturperiode zusammensetzen. Ihre Amtszeit endet mit dem Ende der Wahlperiode, genauso wie bei den Mitgliedern anderer Ausschüsse (Rechtsausschuss, Finanzausschuss etc.) auch. Beispiele dafür sind das *Committee for the future* in Finnland oder der *Parlamentarische Beirat für Nachhaltige Entwicklung* in Deutschland.

Die Unterscheidung zwischen a) und b) wird auf der *horizontalen* Achse des Quaders in Abbildung 2 zum Ausdruck gebracht. Üblicherweise sind Typ-a-Institutionen (zumindest wenn sie aus Kommissaren oder Ombudspersonen bestehen) stärker personenzentriert in dem Sinne, dass eine leitende Einzelperson stärker im Vordergrund (und im Fokus der Medien) steht als bei den eher kollektiv organisierten Typ-b-Institutionen.



**Abb. 2** Der Quader der Institutionen für Zukunftsorientierung  
 Quelle: eigene Darstellung

Die *vertikale* Achse des Quaders bildet das Politikfeld bzw. die Politikfelder ab, für das/die die Zukunftsinstitution zuständig wird. Sie kann entweder nur in Bezug auf

*spezifische* Politikfelder Kompetenzen erhalten, zumeist entweder die Umwelt- oder die Finanzpolitik, oder in Bezug auf *alle* Politikfelder.

Wie durch die *diagonale* Achse dargestellt, kann die Institution auf internationaler, supranationaler (etwa auf EU-Ebene), nationaler oder subnationaler Ebene (also in Deutschland z. B. auf Länderebene) etabliert werden. Wenn sich das Mandat einer neuen Institution beispielsweise auf die nationale Ebene erstreckt, so zielt sie auf die Repräsentation des künftigen *demos* eines bestimmten Volkes (z. B. der Ungarn) ab, sie zielt dann nicht auf die Repräsentation aller künftiger Generationen der Menschheit.

Der Quader ist als heuristisches Werkzeug bestens geeignet, die „weißen Flecken“ des „universe of cases“ aufzuspüren. Einige Teilquader sind bereits gefüllt, andere sind leer. Jeder stellt eine potenzielle Fallstudie dar.

Erfahrungen in anderen Ländern sollten bei der Konzeption der deutschen Zukunftsinstanz herangezogen werden. Es besteht Konsens in der Literatur, dass Ungarn und Israel die ernsthaftesten Versuche gemacht haben, eine Vertretung der Interessen kommender Generationen zu verwirklichen. In Israel wurde das politische Institutionengefüge durch eine Kommission mit dem Namen „Commission for Future Generations“ (CfG) ergänzt, die von 2001 bis 2006 Bestand hatte. In Ungarn wurde Anfang 2008 ein *Future Generations Ombudsman* (FGO) mit weitreichenden Kompetenzen installiert, der allerdings schon drei Jahre später wieder weitgehend entmachtet wurde. Auch wenn beide Institutionen umfangreiche *konstruktive* Einwirkungsmöglichkeiten hatten, so entzündeten sich die Kontroversen an ihren Befugnissen, Gesetze und staatliche Aktivitäten *aufzuhalten*.

In Ungarn war 2008 nach einem zwanzigjährigen Diskussionsprozess durch eine Verfassungsänderung der Posten des „Parliamentary Commissioner for Future Generations“ geschaffen worden. Rechtlich gesehen handelte es sich dabei um einen speziellen Ombudsmann, den „Future Generations Ombudsman“.<sup>33</sup> Das ungarische Ombudsmann-System bestand ursprünglich aus dem „allgemeinen Ombudsmann“ für Bürgerrechte im Allgemeinen und zwei speziellen Ombudslenten (zuständig für ethnische Minderheitenrechte sowie Datenschutz und Informationsfreiheit); der Ombudsmann für die Repräsentation der zukünftigen Generationen war also der dritte spezielle. Der erste FGO ab Mai 2008 war der Anwalt Sándor Fülöp, der das Amt nach seiner Wahl durch das Parlament – nachdem andere Kandidaten bei den ersten drei Wahlgängen gescheitert waren – bis 2011 bekleidete. Bei der

---

33 Aufgrund der besseren Datenlage und aus Platzgründen wird im Folgenden nur der FGO vorgestellt. Wer sich über die CfG näher informieren will, findet in Shoham und Lamay (2006), Shoham (2010) und Utler (2010) Ansatzpunkte. Die schärfste Waffe des CfG war ein Verzögerungsrecht, das dem Filibuster nicht unähnlich war.

Parlamentswahl 2010 gewann das Wahlbündnis aus dem nationalkonservativen Ungarischen Bürgerbund (Fidesz) und der Christlich Demokratischen Volkspartei (KDNP) eine Zweidrittelmehrheit der Mandate des ungarischen Parlaments. Die rechtspopulistische Regierung unter Viktor Orbán verabschiedete eine Verfassung, die am 1. Januar 2012 in Kraft trat. Die darin enthaltene Beschneidung der Machtbefugnisse und Ressourcen des Ombudsmanns führten zum Rücktritt von Sandor Fülöp. Das Ombudsman-System wurde so umstrukturiert, dass es nachher nur noch einen einzigen Ombudsmann mit mehreren Stellvertretern gab. Einer dieser Stellvertreter ist der Ombudsmann für künftige Generationen. Der zweite Inhaber dieses Amtes, der Juraprofessor Marcel Szabó, wurde im September 2012 vom Parlament gewählt. Ihm folgte 2016 Bandi Gyula nach – auch dieser ist, wie im Ombudsman Act vorgeschrieben, ein Jurist.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das weitreichende Mandat, das der FGO zwischen 2008 und 2011 hatte. Das Büro des FGO hatte einen Mitarbeiterstab von 35 Angestellten, darunter 19 Anwälte, zwei Ökonomen, einen Ingenieur, zwei Biologen, einen Experten für Klimawandel und einem Arzt.<sup>34</sup> Es bestand aus vier Abteilungen: einer Rechtsabteilung, einer Strategie- und Wissenschaftsabteilung, einer Abteilung für Internationale Beziehungen und einer Koordinierungsabteilung. Seine finanzielle Ausstattung lag bei etwa 260 Millionen Forint (etwa 858.000 Euro) jährlich (Ambrusné 2011, S. 21).

Das Mandat des Kommissars bzw. Ombudsmanns für künftige Generationen war umweltbezogen: die Bedingungen des Lebens und der Gesundheit heutiger und künftiger Generationen zu schützen; das gemeinsame Erbe der Menschheit, die Lebensqualität und ungehinderten Zugang zu natürlichen Ressourcen zu bewahren. Die Amtszeit des FGO betrug sechs Jahre, d. h. sie überstieg die der Parlamentarier um zwei Jahre. Nur eine Zweidrittelmehrheit des ungarischen Parlaments, des Országgyűlés, konnte ihn wählen oder sein Mandat wegen besonderer Umstände vorzeitig beenden.

Der Großteil der Aktivitäten des FGO bestand aus Mediation und Vermittlung – diese Aufgaben unterscheiden sich nicht wesentlich von denen von Ombudslenten (unparteiische Schiedspersonen) und Bürgerbeauftragten in Deutschland, die neben den Petitionsausschüssen die Bürger bei der Wahrnehmung ihrer Rechte

---

34 Eine sehr gute Darstellung von Reichweite und Grenzen der Kompetenzen gibt Ambrusné (2011). Die Befugnisse des FGO waren zwar im Ombudsman-Act von 1993 bzw. dessen spezifischer Änderung 2007 im Detail geregelt, mussten aber immer wieder von Gerichten konkretisiert werden und blieben bis zu seiner Entmachtung 2011 strittig. So erklärte der FGO sich z. B. zuständig für einen Fall der Neuordnung der öffentlichen Wasserversorgung, während die gegnerische Partei, eine Staatsholding, genau diese Zuständigkeit bestritt (Ambrusné 2011, S. 23).

gegenüber der Verwaltung unterstützen.<sup>35</sup> Deswegen wurde der FGO aber nicht entmachtet. Fülöp war zusätzlich mit starken und sehr spezifischen Befugnissen ausgestattet, die an die Institution eines Generalstaatsanwaltes, vergleichbar dem Amt des Federal Prosecutors des brasilianischen Ministério Público, erinnern.<sup>36</sup> Die auf ihn bezogenen Bestimmungen im Ombudsman Act berechtigten den FGO, „die Durchsetzung von Regierungsentscheidungen aufzuheben, wenn ansonsten der Umwelt ernst zu nehmender Schaden zugefügt würde“ (Fülöp 2014, S. 73). Neben diesem scharfen Schwert, das der FGO nur einmal nutzte, hatte er das Recht, an bestimmten Zivil- und Verwaltungsgerichtsverfahren teilzunehmen. Dies konnte geschehen, indem er ein Verfahren selbst eröffnete oder als „amicus curiae“ einem von einer anderen Partei eröffneten Verfahren beitrug. Beide Optionen nutzte Fülöp etwa sieben Mal pro Jahr in seiner Amtszeit. Das Letztentscheidungsrecht hatte in diesem Bereich nicht er, sondern die Gerichte.

Der FGO musste zu jedem Gesetzentwurf und jeder staatlichen Initiative konsultiert werden, durch die die Umwelt und die Nachhaltige Entwicklung beeinflusst werden könnten. Er konnte seine Position in parlamentarischen Ausschüssen präsentieren und hatte Rederecht bei parlamentarischen Plenarsitzungen. Dies nutzte er auch. So kam der FGO etwa zu dem Schluss, dass der Haushaltsentwurf 2010 ein ökonomisches Wachstumsmodell vertrete, das die Chancen künftiger Generationen mindere (Ambrusné 2011, S. 26).

Wie aber ging der FGO mit dem Unsicherheitsproblem um? Wie konnte er wissen, welche alternative politische Maßnahme kommenden Generationen (am meisten) nützen wird? Und bei welchen es um ihre Grundbedürfnisse ging? In einem kontroversen Fall nutzte der FGO alle ihm zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel, um eine große, für 50 Megawatt ausgelegte Biomasseanlage in der Pufferzone des Weinanbaugebietes und Weltkulturerbes Tokaj zu verhindern. Biomasse oder Erhal-

---

35 Abgesehen von dem sehr weitreichenden Zugangsrecht des FGO zu Informationen. So war ihm bei eingeleiteten Recherchen Zugang zu allen Räumen und Zugriff auf alle Unterlagen zu gewähren, ohne eine gesonderte richterliche Genehmigung.

36 Der ungarische Ombudsman hatte zwar pro forma Vetorechte nur gegen Unternehmen, de facto aber auch gegen das Parlament, denn sofern dieses umweltgesetzliche Grundlagen bewusst schwach ausgestaltet hatte, konnte der Ombudsman hier seine eigenen Standards setzen. Fülöp selbst charakterisierte in einem SPIEGEL-Interview (Utler 2010, S. 2) seine Aufgabe so: „Ich bin quasi ein Staatsanwalt für die Bürger, komme zum Einsatz, wenn die Regierung versagt.“ Speziell zum Umweltministerium sagte Fülöp: „Umweltminister genügen nicht immer den Kriterien fachlicher Unabhängigkeit: häufig vertreten sie eher die politischen Ansichten und die ökonomischen Interessen, die in ihren Ministerien vorherrschen als die umweltpolitischen Überzeugungen der Regierung. Unabhängige Staatseinrichtungen, wie beispielsweise parlamentarische Beauftragte, könnten daher eine nützliche Ergänzung zum staatlichen System sein.“ (Fülöp 2014, S. 70)

tung der Landschaft, was dient den Bedürfnissen künftiger Generationen mehr? Man fühlt sich an Auseinandersetzungen in Deutschland erinnert, in denen beide Seiten durchaus begründete Argumente von Generationengerechtigkeit ins Feld führen, etwa den Streit um das Pumpspeicherkraftwerk Jochberg in den bayerischen Alpen oder um den Tiefbahnhof Stuttgart 21. Es ist in diesen Fällen kaum möglich, objektiv zu ermitteln, wie den Bedürfnissen kommender Generationen am besten gedient wäre.<sup>37</sup>

Die Praxis zeigt, dass das in der Literatur zu Generationengerechtigkeit zu findende „Unsicherheitsargument“ ernst zu nehmen ist. Gleichzeitig schmälert dies nicht das Verdienst der ersten Staaten, die Vertreter kommender Generationen einsetzten und damit das Institutionengefüge mutig und innovativ veränderten.

Stand 2017 gilt: Bisher hat bis heute kein demokratischer Staat die Repräsentationslücke geschlossen. Nirgendwo existiert bisher eine Institution, die erfolgreich künftige Generationen repräsentiert und die Gegenwartspräferenz beendet. Im Gegenteil: Die zwei ambitioniertesten Organisationen, die es jemals gab (Commissioner for future generations in Israel 2001–2006 und Parliamentary Commissioner for Future Generations in Ungarn 2008–2011), wurden wieder entmachtet. Bei den vielen anderen Organisationen für Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit ist dies – aus Sicht der gegenwartspräferenten Akteure – vielleicht gar nicht nötig, denn sie haben eine rein beratende Natur und insofern geringe Macht im Sinne Max Webers.<sup>38</sup>

Oft werden in der politik-philosophischen Literatur Institutionen für künftige Generationen auf dem Reißbrett entworfen. Eine Prämisse dieses Beitrags ist, dass dies nicht funktioniert, weil es die Pfadabhängigkeit von politischen Systemen ignoriert. Anstatt eine *One-Size-fits-All*-Organisation zu modellieren (z. B. einen Ombudsman) (Beckman und Ugglä 2016), ist es notwendig, die Vertretung des künftigen Demos von Land zu Land unterschiedlich zu denken und für ein konkretes politisches System maßzuschneidern. Eine Institution, die in Schweden erfolgreich sein kann, wird möglicherweise in Frankreich scheitern, und umgekehrt. Insofern ist eine gründliche Kenntnis des politischen Systems eine Voraussetzung, um eine Institution für zukünftige Generationen für ein spezifisches Land zu entwerfen. Dies soll nun geschehen. Im Rest dieses Artikels wird eine Zukunftsinstitution für ein spezifisches Land, Deutschland, konzipiert.

---

37 Auch der israelische Kommissar – trotz aller unzweifelhafter Entscheidungen – reizte seine weitreichendsten Kompetenzen einmal in einem Fall aus, bei dem der Standpunkt der Generationengerechtigkeit von beiden Seiten in Anspruch genommen werden konnte. Er setzte sich – kurz gesagt – für ein Gesetz für die Inklusion behinderter junger Menschen ein, das vom Finanzminister Israels aus Kostengründen abgelehnt wurde. (Shoham und Lamay 2006, S. 248f.).

38 „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“ (Weber 1922, § 16).

## 7 Ein praxisorientierter Vorschlag für eine Zukunftsinstantz in Deutschland

Zwei zentrale Kriterien für die Entwicklung einer Institution für das deutsche politische System<sup>39</sup> sind:

- a. „Konstruktivität“ im Sinne eines Vorschlagsrechts für Gesetze
- b. die Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten.

„Konstruktivität“ als eigenständiges Kriterium ist neu<sup>40</sup> – es steht im Gegensatz zu der Möglichkeit des „destruktiven“ Inputs, womit alle Kompetenzen gemeint sind, Gesetz(entwürfe) zeitweise oder endgültig aufzuhalten bzw. verabschiedete Gesetzgebung nachträglich für ungültig zu erklären. Institutionen, die dies können, sind „Veto-Spieler“ (Tsebelis 2002)<sup>41</sup> – der deutsche Zukunftsrat wäre keiner.

Der Vorschlag für einen neuen Zukunftsrat in Deutschland geht zudem von der existierenden Infrastruktur der Beiräte und Sachverständigenräte als Reservoir für mögliche neue Arrangements aus. Da Konflikte zwischen den Interessen kommender und heutiger Generationen vor allem in den Politikfeldern Umwelt und Finanzen virulent werden können, sind primär diese beiden Bereiche in den Blick zu nehmen. Mit dem Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE), dem Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) sowie dem Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) gibt es parallel zueinander gleich drei

---

39 Hier können aufgrund der gebotenen Kürze nur die wichtigsten Merkmale des Zukunftsrats als Ergänzung des politischen Systems Deutschlands vorgestellt. Nicht alle der auf S. 122 aufgeworfenen Fragen werden behandelt, sondern nur die ersten vier. Für eine umfassendere Darstellung siehe Tremmel (2018b).

40 In der Literatur werden verschiedene Kriterienkataloge aufgebaut, die bei einer Zukunftsinstantz für universell wichtig gehalten werden. Göpel (2014, S. 98f.) nennt beispielsweise fünf Kriterien: Unabhängigkeit, Zugangsrecht, Transparenz, Legitimität und Effektivität. Allerdings bleibt hier die Gewichtung unklar. Legitimität und Effektivität sind wichtiger als die übrigen Kriterien; diese beiden sollten eine herausgehobene Rolle spielen. Legitimität wiederum wird vom Kriterium „Konstruktivität“ beeinflusst, da Institutionen mit Vetomacht kaum legitimierbar sind.

41 Tsebelis' Ansatz stellt eine interessante Theorie zur Reformunfähigkeit politischer Systeme dar. Traditionell untersuchen Institutionen dichotome Einteilungen (unitaristisch vs. föderal, parlamentarisch vs. präsidentiell etc.). Dagegen betrachtet Tsebelis alle politischen Wettbewerbskonstellationen als gleichwertig und fragt, wie viele Akteure bei Entscheidungen zustimmen müssen bzw. sie verhindern können und folglich „Vetospieler“ sind. Spieltheoretisch kann Tsebelis dann vorhersagen, wie stark sich ein politisches System in der Zukunft weiterentwickeln kann bzw. auf dem gegenwärtigen Stand verharren wird.

Räte, die von der deutschen Bundesregierung berufen werden und diese in Fragen der Umweltpolitik und der Nachhaltigkeit beraten. Diese Räte würden im Rahmen der hier vorgeschlagenen Reform in einem „Ökologischen Rat“, der ersten Abteilung des Zukunftsrates, aufgehen. Das macht nicht zuletzt auch darum Sinn, weil sich die Aufgabenfelder von RNE, SRU und WBGU überschneiden, was bereits zu kritischen Anmerkungen geführt hat.<sup>42</sup>

Kurz zu den Rahmendaten der bestehenden Räte:

Der von Bundeskanzler Gerhard Schröder im Februar 2001 eingerichtete Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE) hat 15 Mitglieder, die durch den jeweiligen Bundeskanzler ernannt werden. Die Ernennung erfolgt für die Dauer von drei Jahren. Die Mitglieder des Rates gehören i. d. R. Umweltschutzverbänden, Kirchen, Gewerkschaften, Unternehmen oder Forschungsinstitutionen an. Die Geschäftsstelle, die den RNE bei seiner Arbeit unterstützt, besteht aus einem Generalsekretär, einem einköpfigen Sekretariat, zwei Medienreferenten und sechs wissenschaftlichen Referenten.

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) besteht aus bis zu zwölf Mitgliedern, die gemeinsam durch den Bundesminister für Bildung und Forschung und den Bundesminister für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit für die Dauer von vier Jahren berufen werden. Die Mitglieder sollen über besondere Kenntnisse und Erfahrung im Hinblick auf die Aufgaben des Beirats verfügen. Neben einer Sekretariatsstelle verfügt die Geschäftsstelle über elf weitere Mitarbeiter.

Die sieben Mitglieder des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) werden vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) nach Zustimmung durch das Bundeskabinett für die Dauer von vier Jahren berufen. Ihm gehören i. d. R. Professoren verschiedener Fachdisziplinen an, die über besondere wissenschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen im Umweltschutz verfügen müssen. Weitere Auswahlkriterien sind „Exzellenz, Repräsentativität, fachliche Vernetzung, Breite der Expertise und Beratungsorientierung“ (Hey 2009, S. 166). Die Geschäftsstelle verfügt über 18 wissenschaftliche Mitarbeiter.<sup>43</sup>

---

42 Der Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ äußert sich kritisch zur derzeitigen Vielzahl von Beiräten und Sachverständigengremien, die jeder für sich nur eine bescheidene Wirkungsmächtigkeit aufweisen (Deutscher Bundestag 2013, S. 285).

43 Neben den beschriebenen Experten-Gremien sei noch ein Parlamentarier-Gremium genannt, das jedoch von der Einrichtung des Zukunftsrates nicht betroffen wäre. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBNE) wurde 2004 vom Deutschen Bundestag als internes, überfraktionelles Gremium geschaffen, mit dem Ziel, das

Alle Beiräte, die berufen werden (das sind WBGU, RNE, SRU, aber nicht das aus gewählten Parlamentariern zusammengesetzte Gremium PBNE, vgl. Fußnote 43), sind in der ersten Abteilung des Zukunftsrates, dem „Ökologischen Rat“ zusammenzufassen. Der PBNE unterliegt einer anderen Logik und Legitimation und bleibt bestehen. Auch im Politikfeld Finanzen gibt es mehrere Räte in Deutschland: Die fünf Mitglieder des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung werden für fünf Jahre vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung berufen. Sie müssen über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen. Neben einem Generalsekretär und seinem Stellvertreter verfügt der SVR über elf wissenschaftliche und acht nicht-wissenschaftliche Stellen.

Die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium werden wiederum auf Vorschlag des Beirats vom Bundesminister der Finanzen berufen und abberufen. Vorschläge für Berufungen und Abberufungen von Mitgliedern macht der Beirat aufgrund geheimer Wahl, bei der die Mehrheit seiner Stimmen entscheidet. Insgesamt soll die Zahl der Mitglieder 25 nicht übersteigen. Der Beirat besteht aus Wissenschaftlern, die grundsätzlich Hochschullehrer der Wirtschafts- oder Rechtswissenschaft mit besonderen Fachkenntnissen auf dem Gebiete der Finanztheorie und Finanzpolitik sein sollen. Die Mitglieder sind ehrenamtlich tätig und verfügen über keine Geschäftsstelle. Diese zwei Beiräte sind in der zweiten Abteilung des Zukunftsrates, dem „Finanzrat“ zusammenzufassen. Beide Abteilungen, die ökologische und die finanzielle, sollten je 15 Mitglieder haben, woraus sich eine Mitgliederzahl von 30 Personen für den Zukunftsrat ergibt. Sie sollten mit einer großzügig budgetierten Geschäftsstelle und einem auskömmlichen Sitzungsgeld ausgestattet sein. Für ihre Auswahl und Ernennung sollte je das Parlament und die Bundesregierung gemeinsam zuständig sein.

Die entscheidende Neuerung gegenüber dem Status quo ist es nun, den Zukunftsrat mit einem Initiativrecht auszustatten, das es ihm erlaubt, im Deutschen

---

Leitprinzip Nachhaltigkeit stärker im politischen Entscheidungsprozess zu verankern. In der 18. Wahlperiode zählte der PBNE insgesamt 17 ordentliche und 17 stellvertretende Mitglieder, von denen je acht von der CDU/CSU, fünf von der SPD sowie jeweils zwei von der Linken bzw. von Bündnis 90/Die Grünen stammten. Zudem hat der PBNE zur administrativen Unterstützung ein dreiköpfiges Sekretariat. Der PBNE ist nicht in der Geschäftsordnung des Bundestages verankert und muss daher von Legislaturperiode zu Legislaturperiode neu eingesetzt werden. Er ist derzeit nicht gleichberechtigt mit den vollwertigen Ausschüssen des Bundestags. Der PBNE hat als Gremium keine Möglichkeit, Gesetzesentwürfe einzubringen. Die einzelnen Mitglieder des PBNE haben in ihrer Eigenschaft als Bundestagsabgeordnete natürlich die Möglichkeit, Gesetze zu initiieren. Sie fanden sich jedoch noch nie zu einem Gruppenantrag zusammen, weil u. a. die Fraktionsdisziplin dies verhindert.

Bundestag eigene Gesetzentwürfe einzubringen. Dafür müsste in Artikel Art 76 Absatz 1 Grundgesetz („Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht“) die Aufzählung um die Wörter „durch den Zukunftsrat“ ergänzt werden. Zudem müsste die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags entsprechend verändert werden. Bislang heißt es dort, dass Vorlagen von einer Fraktion oder von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein müssen, es sei denn, dass die Geschäftsordnung etwas anderes vorschreibt oder zulässt (vgl. § 75, § 76). Der neue Zukunftsrat hätte also Antragsrechte, aber keine Entscheidungsrechte. Die Anträge des Zukunftsrats hätten einen ähnlichen Charakter wie Gruppenanträge.<sup>44</sup>

Die Beschränkung auf eine rein konstruktive Rolle sichert die Legitimation dieser neuen Institution. Der Vorwurf eine Öko- bzw. Zukunftsdiktatur kann sinnvollerweise nur erhoben werden gegen Organisationen mit Vetorechten, da nur diese vom Parlament demokratisch getroffene Beschlüsse „aushebeln“ können.

Das hier vorgeschlagene Modell, soweit es sich auf das Politikfeld Umwelt (das wichtigste Politikfeld des Anthropozäns) bezieht, ist anschlussfähig, aber auch unterscheidbar von früheren Vorschlägen in der Literatur. So haben u. a. Tine Stein und Johannes Rux (unabhängig voneinander) die Einrichtung eines ökologischen Rates gefordert. So schlägt Stein (2014, S. 59) vor, den ökologischen Rat als eine Art dritte Kammer mit aufschiebendem Vetorecht zu konzipieren, „um ökologischen Sand in das Getriebe der Normsetzung zu streuen“. Ausgestattet mit einem suspensiven Vetorecht, soll der Ökologische Rat solche Gesetze blockieren können, die nicht zukunftsgerecht sind. Eine weitergehende Kompetenz in Form

---

44 Dies sind oft „Sternstunden des Parlaments“ (Lemke-Müller 1999), weil bei den durch Gruppenanträge ausgelösten Parlamentsdebatten die üblichen Frontstellungen im Parlament aufbrechen und neue Konsensbildungen möglich werden (vgl. von Oertzen 2000). Kranenpohl (2001) verweist auf die Notwendigkeit der begrifflichen Trennung von interfraktionellen Anträgen (dazu zählt auch die Fraktionszusammenarbeit zwischen Mehrheit und Minderheit) und der fraktionsübergreifenden Kooperation von Abgeordneten(gruppen) ohne die formelle Beteiligung der Fraktionen. Letzteres ist deutlich seltener als die interfraktionellen Kooperationen im Deutschen Bundestag. Üblicherweise werden die von den Fraktionen der Parlamentsmehrheit und der Opposition gemeinsam eingebrachten Gesetzesinitiativen, die z. B. bei jeder Grundgesetzänderung Standard sind, verabschiedet. Dies gilt für Gruppenanträge nicht. Für den von ihm untersuchten Zeitraum der 8.-13. Wahlperiode (1976–1998) ermittelte von Oertzen (2000, 819): „Von den 58 umstrittenen Gruppenanträgen (einschließlich Anträgen zur Selbstorganisation) wurden 12 angenommen und 7 ‚für erledigt‘ erklärt, 14 abgelehnt und 3 zurückgezogen. 22 fielen der Diskontinuität am Ende der Wahlperiode zum Opfer.“ Für die Erfolgchancen von Anträgen des Zukunftsrats sind dies natürlich nur vage Anhaltspunkte.

eines absoluten Vetorechts oder gar einer völlig gleichberechtigten Stellung des ökologischen Rats gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften lehnt Stein ab: So sei die demokratische Legitimation des ökologischen Rates, dessen Mitglieder laut Stein von den gesetzgebenden Körperschaften (also von Bundestag, Bundesrat und/oder Bundesregierung) gewählt werden sollen, zu schwach (Stein 2014, S. 60). Nach dem Vorschlag von Rux hätte ein Ökologischer Rat ebenfalls nicht nur das Recht, Gesetzentwürfe und andere Beschlussvorlagen in den Bundestag einzubringen, sondern Rux (2003, S. 473f.) teilt die Forderung Steins, den Rat mit der Kompetenz auszustatten, die Entscheidungen anderer Staatsorgane mit Hilfe eines suspensiven Vetorechts zu blockieren. Bei dem Modell, das Stein und Rux vertreten, würde jedoch ein neuer Veto-Player geschaffen, der zwangsläufig dem Vorwurf ausgesetzt wäre, ohne hinreichende Legitimation zu handeln. Dass ein suspensives Veto von einer Zukunftsinstitution in der Praxis leicht zu einem absoluten Veto umfunktioniert werden kann, hat Shlomo Shoham, der einzige Knesset Kommissar für künftige Generationen in Israel, selbst ausgeführt (Shoham/Lamay 2006, S. 248). Ein aufschiebendes Veto ist deshalb ebenso abzulehnen wie ein absolutes.

Für Zukunftsinstanzen mit Veto-Recht kursiert noch der Vorschlag des ehemaligen Präsidenten des Bundesumweltamtes Troge, den Bundespräsidenten zum „Anwalt für Nachhaltigkeit“ zu machen und ihm eine neue Rolle zu geben: Gesetzesvorschläge, die nicht zukunftsfähig seien, nicht mehr abzuzeichnen (Troge 2011). Diese Lösung würde zwar keinen zusätzlichen Veto-Player schaffen, hätte allerdings den Nachteil, dass eine Einzelperson eine extrem herausgehobene Stellung bekäme (Troge 2011). An den Internetkommentaren auf den obigen Vorschlag Troges lässt sich das ablesen: Dem damals amtierenden Präsidenten Wulff sprachen viele Personen die Eignung für ein solch wichtiges Amt ab. Hier wird ein weiterer wichtiger Punkt deutlich: Es ist entscheidend, dass die neue Institution für künftige Generationen von einem Kollektivorgan statt einer Einzelperson formal geleitet wird. Eine Einzelperson in so herausgehobener Stellung zieht zwangsläufig Reaktionen auf sich, die Kollektivorgane (wie z. B. das Bundesverfassungsgericht) nicht auf sich ziehen. Fallstudien zu den erwähnten Kommissaren in Ungarn und Israel, aber auch zur Besetzung des Amtes des „Future Generations Commissioner“ (FGC) in Wales,<sup>45</sup> legen nahe, dass Kritiker der neuen Institution sich stets auf die personelle Verkörperung derselben einschließen. Selbst wenn es völlig integere

---

45 Als Nachfolger für den ersten Amtsinhaber, Peter Davis, war 2016 Sophie Howe vom Premierminister ernannt worden. Von Seiten der Konservativen wurde Sophie Howe wegen ihrer Zugehörigkeit zur Labour Party scharf kritisiert. Der Parteichef der Konservativen, Andrew RT Davies, nutzte die Gelegenheit, um zu fordern, dass der FGC von der Welsh Assembly gewählt und nicht vom Prime Minister ernannt werden sollte.

Personen sind, so bietet ihre Einzelstellung eine zusätzliche Angriffsfläche. Wenn die Leitung des Zukunftsrates so kollektiv wie möglich wahrgenommen wird so wird diese Klippe umschifft und der kollektiven Intelligenz der Vorzug gegeben.<sup>46</sup> Der interne Entscheidungsprozess des Zukunftsrates würde de facto wohl dem des Bundesverfassungsgerichts vergleichbar sein.<sup>47</sup> Auch hier können sich die Gegner dieser *Institution* schlecht ersatzweise auf die *Person* des Vorsitzenden einschließen, denn er ist nur *primus inter pares*.<sup>48</sup>

Ist die *Berufung* der Mitglieder des Zukunftsrates gerechtfertigt? Sollten sie nicht besser *gewählt* werden, um ihre demokratische Legitimität zu erhöhen? Eine Wahl durch die gesamte Bevölkerung würde zwar die formale Unabhängigkeit der Mitglieder der Organisation, auch und gerade gegenüber Legislative, Regierung oder Judikative, maximieren, böte aber andere Nachteile. Denn es käme zu Wahlkämpfen, die prinzipiell der gleichen Logik folgen würden wie die hinlänglich bekannten Wahlkämpfe um Parlamentsmandate. Angesichts eines gegenwartspräferenten Wahlvolkes lägen die Vorteile bei denjenigen Kandidaten, die eine Befriedigung kurzfristiger Wünsche der Wählerschaft in Aussicht stellen. Müssten die Kandidaten für den Zukunftsrat Wahlkämpfe organisieren und um Stimmen buhlen, so würden sie de facto zu Politikern. Nicht mehr Fachkenntnis und Expertise wären dann die entscheidenden Eigenschaften, sondern Eloquenz und Geschmeidigkeit. Eine Gleichsetzung von „demokratischer Legitimation“ und „Direktwahl durch die Bürgerschaft“ ist ohnehin zu eng gedacht. Dann wären eine Vielzahl heutiger politischer Akteure, u. a. der Bundespräsident und die Richter des Bundesverfassungsgerichts, nicht legitimiert. Rosenvallon (2011) hat sich ausführlich mit Fragen der Legitimität von nicht direkt durch das Volk gewählten Institutionen beschäftigt. Er nennt es ein Missverständnis, wenn solchen Institutionen vorgeworfen wird, sie seien niemand direkt verantwortlich und ihre Existenz unterminiere das Prinzip der Volkssouveränität. Da alle diese Institutionen durch

---

46 Welche Auswirkungen die Variable ‚kollektive Leitung‘ bzw. ‚Leitung durch eine Einzelperson‘ für den Erfolg der Institution für künftige Generationen hat, wird im Detail in Tremmel (2017b) untersucht.

47 Rawls war besonders optimistisch über die Erfolgsaussichten der deliberativen Idee bezogen auf die Beratungen des US Supreme Courts (Rawls 1998, S. 333-345). Empirische Studien über die Diskursqualität am deutschen Bundesverfassungsgericht gibt es zwar nicht – es werden keine Gesprächsprotokolle der Beratungen der Richter und Richterinnen angefertigt – dennoch spricht Einiges für eine hohe Diskursqualität (Kleingruppen, Möglichkeit der ungeschützten Rede, vorhandenes Fachwissen).

48 Auch bei der Legislative, also beim Parlament, ist die Rolle des Vorsitzenden vergleichsweise wenig herausgehoben, nur bei der Exekutive (der Regierung) ist dies in westlichen Demokratien anders.

eine von der Volksversammlung verabschiedete Verfassung (oder Einzelgesetze) ins Leben gerufen wurden – und auf gleichem Weg auch wieder abgeschafft werden können – sind sie demokratisch legitimiert.<sup>49</sup>

Rosenvallon betont in seiner geschichtlichen Analyse, dass unabhängige Institutionen als fundamentaler Teil der Staatsform Demokratie anzusehen sind. Schon im klassischen Athen galten sie als notwendige Korrektur des Mehrheitsprinzips. Nur wenn eine Demokratie das Risiko ihrer eigenen Dysfunktionalität erkennt und entsprechende Gegengewichte einrichtet, kann sie langfristig funktionieren (Rosenvallon 2011, S. 74).

Für den Kontext von Institutionen für künftige Staatsbürger lässt sich daraus ableiten, dass sie nicht nur demokratisch legitimiert sind, sondern ein unverzichtbarer Teil eines komplexeren Demokratieverständnisses.

Freilich transzendiert das hier vorgelegte Modell eines Zukunftsrates das dualistische Verständnis von Wissenschaft und Politik, welches in der Systemtheorie (Luhmann 1986) mit den jeweiligen binären Codes ‚Wahrheit‘ und ‚Macht‘ ausbuchstabiert wird. Anders als bei der Beschreibung herkömmlicher Politikberatung (vgl. Heinrichs 2002; Falk et al. 2006; Bogner und Torgersen 2005; Leschke und Pies 2005) treten die Wissenschaftler nun nicht mehr als reine Bittsteller an die Politik heran, die ihnen ihr Ohr leihen kann aber nicht muss. Die Entscheidungsgewalt verbleibt zwar alleine einerseits bei ‚der Politik‘, andererseits jedoch wird durch die Befassungspflicht des Parlaments mit den Vorschlägen des Zukunftsrates das Element langfristiger Rationalität gestärkt. Das Problem der Gegenwartsorientierung von Politik wird nicht gelöst, aber zumindest verringert. Gerade in Zeiten, in denen Politiker wie Trump unter bewusster Miss- ja Verachtung wissenschaftlicher Erkenntnisse dem Publikum die eigenen alternativen Fakten zu Phänomenen wie etwa dem Klimawandel präsentieren, ist eine verstärkte Koppelung von Politik und Wissenschaft nötig. Genauso wie es eine Anmaßung des Wissens gibt, gibt es auch eine Anmaßung des Nichtwissens. Beide Anmaßungen sind zudem nicht äquivalent. Wissen *sollte* eine Rolle bei politischen Entscheidungen spielen.

Entscheidend ist allerdings richtiges Maß, denn eine Expertenherrschaft à la Platon wäre ein Überschießen in die andere Richtung. Die hier vorgeschlagene Verstärkung des wissenschaftlichen Inputs auf die Politik durch eine neue Institution führt nicht dazu, dass die Politik wissenschaftlichen Handlungsempfehlungen folgen *muss*. Die neue Institution ist – in diesem Sinn – eine „Zukunfts-Konsulta-

---

49 Dass eine Abschaffung bzw. Entmachtung durch das Parlament möglich ist, zeigen die Beispiele des „Commissioner for Future Generations“ in Israel sowie des „Parliamentary Commissioner for Future Generations“ in Ungarn.

tive“,<sup>50</sup> keine Zukunfts-Legislative, -Exekutive oder -Judikative. Dies wird deutlich, wenn man den hier vorgeschlagenen Zukunftsrat mit einem Modell kontrastiert, dass Rupert Read (2011) als Ergänzung des aktuellen politischen Systems des Vereinigten Königreichs vorgeschlagen hat. Read schlägt für die Schaffung einer ‚dritten legislativen Kammer‘ (neben dem House of Commons und dem Upper House) vor. Diese soll statistisch repräsentativ aus Zufallsbürgern aus dem ganzen Land zusammengesetzt sein. Ähnlich wie in Deutschland der Bundesrat bei bestimmten Gesetzesvorlagen ein Vetorecht hat, soll nach Reads Modell die neue dritte Kammer ein Veto einlegen können bei „legislation that threatened the basic needs and fundamental interests of future people“ (Read 2011, S. 10). Hier ergibt sich aber wieder das schon besprochene Unsicherheitsproblem, wann wirklich die basalen Bedürfnisse künftiger Personen tangiert sind und wann nicht. Sofern dies strittig ist – und das wird eher der Regelfall als die Ausnahme sein – müssen die gewählten Volksvertreter das letzte Wort haben. Reads Vorschlag hat einen weiteren Nachteil. Durch die Einführung eines neuen legislativen Veto-Spielers würde die Arbeitsweise des Gesamt-Parlaments (dann bestehend aus drei Kammern) empfindlich beeinträchtigt.<sup>51</sup>

Interessant ist jedoch der Besetzungsmodus, den Read favorisiert. Wie auch Michael MacKenzie (2016b) hervorhebt, hat ein Forum aus Zufallsbürgern („ein repräsentativer Querschnitt eines ganzen Staatsvolks in einem Raum“) Vorteile gegenüber einem gewählten Parlament: Unabhängigkeit, Repräsentativität und Deliberation. Jede und jeder Einzelne in einem Gremium aus Zufallsbürgern weiß, dass er keine (bzw. nur eine unwahrscheinlich kleine Chance) hat, ein zweites Mal in dieses Gremium hereingelost zu werden. Da die Möglichkeit zur Wiederwahl entfällt – Wahlen sind ja für das Gremium gar nicht vorgesehen – müssen die Zufallsbürger auch keine Wahlkämpfe bestreiten; d. h. auch nicht finanzieren. Dies erhöht ihre Unabhängigkeit. Zudem sind sie per se ein repräsentativerer

---

50 Nicht zu verwechseln mit einer Bürger-Beratung von Politikern, die von Leggewie und Nanz (2016) auch „Konsultative“ getauft wurde. Deren Vorschlag verkennt den Unterschied zwischen Experten und einfachen Bürgern. Experten in der Zukunfts-Konsultative generell abzulehnen, ist Ausdruck einer unproduktiven Expertenfeindlichkeit.

51 Kavka und Warren (1983); Dobson (1996) und Thompson (2005) haben vorgeschlagen, eine bestimmte Zahl von Parlamentssitzen (in der ersten Kammer) für Vertreter kommender Generationen zu reservieren. Die Vorschläge sehen z. T. vor, dass jeder Bürger bei Parlamentswahlen zwei Wahlstimmen bekäme, um aus beiden Kandidaten-Gruppen (den normalen Kandidaten sowie den Kandidaten, die sich als Vertreter kommender Generationen bewerben) separat wählen zu können. Auch dieser Vorschlag ist aber gegenüber dem hier vorgeschlagenen Zukunftsrat mit zahlreichen theoretischen und praktischen Nachteilen behaftet, vgl. Tremmel (2018b).

Querschnitt als die Abgeordneten von Parlamenten, da Parlamente in fast allen Demokratien der Welt in der Regel älter, männlicher und wohlhabender als die Gesamtbevölkerung sind. Ob ein Gremium von Zufallsbürgern gute Lösungen für die drängenden Probleme unserer Zeit erarbeiten könnte – oder genauer: ob sie stärker deliberieren würden als die Experten es tun würden – ist eine komplexe Frage, die hier aus Platzgründen nicht diskutiert werden kann.<sup>52</sup>

Was den Besetzungsmodus des für das deutsche System zu konzipierenden Zukunftsrates angeht, so sind sicher Kompromisse zwischen beiden Ansätzen möglich. Man sollte den aus Experten zusammengesetzten Zukunftsrat durch ein Bürgerforum, zusammengesetzt aus Zufallsbürgern, ergänzen. Das Bürgerforum würde den Zukunftsrat durch die Vielzahl der aus ihm kommenden Perspektiven bereichern können.

Der hier für Deutschland vorgeschlagene Zukunftsrat ist bescheidener konzipiert als alle in der Literatur zu findenden Vorschläge, die ein Vetorecht vorsehen. Es wäre naiv zu glauben, dass die Legislative alle Vorschläge des hier für Deutschland konzipierten Zukunftsrates aufnehmen und umsetzen würde. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass das Parlament einen Großteil seiner Gesetzesinitiativen in Ausschüsse verweist und sie dort einen stillen Tod durch Nichtbehandlung sterben lässt.<sup>53</sup> Allerdings ist die Hoffnung berechtigt, dass die Gesetzesinitiativen der neuen Institution in manchen Fällen die Unterstützung sowohl zukunftsorientierter Abgeordneter als auch der Presse und der öffentlichen Meinung werden gewinnen können.

In Anlehnung an das Schleusenmodell von Habermas (1992) wird durch das hier vorgestellte Modell ein Ort *möglicher* wechselseitigen Lernens geschaffen. *Einige* Vorschläge aus der Peripherie, repräsentiert durch den neuen Zukunftsrat, werden es in den Kernbereich des politischen Systems schaffen und Gesetzeskraft erlangen, nicht jedoch alle, denn letzteres wäre nicht möglich ohne die privilegierte Rolle des Parlaments an sich anzutasten. Je überzeugender die Begründungen in den Gesetzesinitiativen des Zukunftsrates, desto weniger werden die Parlamentarier seine konstruktiven Gesetzesvorschläge einfach ignorieren können – auch ohne ein formelles Vetorecht für diese neue Institution.

---

52 Zum Unterschied zwischen Partizipation und Deliberation, siehe Tremmel (2016).

53 Auf diese Weise scheiterte auch ein Anlauf für einen stärkeren Bezug auf künftige Generationen im Grundgesetz, der in den Jahren 2003 bis 2009 von jungen Bundestagsabgeordneten auf Initiative der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen unternommen worden war. Für die Initiative des Generationengerechtigkeitsgesetzes, bei dem unterschiedliche Formulierungen, jedoch nie ein direkter Eingriff ins Gewaltenteilungsmodell erwogen worden waren, siehe Tremmel (2012), S. 109-111; Tremmel (2005); Wanderwitz et al. (2008); Deter (2011).

Besteht denn wenigstens eine kleine Hoffnung, dass ein Zukunftsrat in Deutschland jemals das Licht der Welt erblicken wird? Logischerweise müsste er von den Politikern selbst errichtet werden. Dies schließt jedoch die Möglichkeit seiner Errichtung nicht aus. Es ist anzunehmen, dass die Gegenwartspräferenz bzw. Zukunftsorientierung heutiger Abgeordneten unterschiedlich groß ist. Der zukunftsorientiertere Teil der politischen Klasse sollte ein genuines Interesse daran haben, die Spielregeln im Sinne einer Selbstbindung der gesamten politischen Klasse zu verändern.

## Literatur

- Beckman, L. 2013. Democracy and Future Generations. Should the Unborn Have a Voice? In *Fair Distribution – Global Economic, Social and Intergenerational Justice. Spheres of Global Justice*, Bd. 2, Hrsg. J.-C. Merle, 775-788. Dordrecht: Springer.
- Beckman, L. und F. Uggla. 2016. An Ombudsman for Future Generations: Legitimate and Effective? In *Institutions for Future Generations*, Hrsg. A. Gosseries und I. Gonzalez Ricoy, 117-134. Oxford: Oxford University Press.
- Bogner, A. und H. Torgersen, Hrsg. 2005. *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boelling, A. C. 2003. Ist die ökologische Generationengerechtigkeit in guter Verfassung? In *Handbuch Generationengerechtigkeit*, Hrsg. Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen, 441-470. München: oekom.
- Bonoli, G. und S. Häusermann. 2009. Who Wants What from the Welfare State? Socio-structural Cleavages in Distributional Politics: Evidence from Swiss Referendum Votes. In *A Young Generation under Pressure? The Financial Situation and the 'rush hour' of the Cohorts 1970–1985 in a Generational Comparison*, Hrsg. J. Tremmel, 187-205. Berlin/Heidelberg: Springer VS.
- Boston, J. 2017a. *Governing for the future. Designing democratic Institutions for a better tomorrow*. Bingley: Emerald.
- Boston, J. 2017b. Safeguarding the Interests of Future Generations. Countering the Presentist Bias in Democratic Policy-Making. In *Responsabilità verso le future generazioni future*. Hrsg. F. Ciaramelli und F. Menga, 251-291. Neapel: Editoriale Scientifica.
- Brennan, J. 2016. *Against Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Brown-Weiss, E. 1989. In *Fairness to Future Generations*. Tokio/New York: United Nations University: Transnational Publishers.
- Caney, S. 2016. Political Institutions for the Future: A Five-fold-Package. In *Institutions for Future Generations*, Hrsg. A. Gosseries und I. Gonzalez Ricoy, 135-155. Oxford: Oxford University Press.
- Cho, H. S. und O. Pedersen. 2013. Environmental Rights and Future Generations. In *Routledge Handbook on Constitutional Law*, Hrsg. M. Tushnet, T. Fleiner und C. Saunders, 435-447. London: Routledge.

- Crutzen, P. F. 2011. Die Geologie der Menschheit. In *Das Raumschiff Erde hat keinen Notausgang*, Hrsg. P. F. Crutzen, 7-10. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Deter, G. 2011. Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit als Staatsziele – ein gescheitertes Projekt der Verfassungsänderung. In *Jahrbuch der Juristischen Zeitgeschichte*, Bd. 12, 300-322.
- Deutscher Bundestag. 1980/2014. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags in der Fassung der Bekanntmachung vom 2.7.1980, zuletzt geändert am 23.4.2014. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2013. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. Drucksache 17/13300. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2014. Antrag zur Einsetzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung. Drucksache 18/559. Berlin.
- Dobson, A. 1996. Representative Democracy and the Environment. In *Democracy and the Environment*, Hrsg. W. M. Lafferty und J. Meadowcroft, 124-139. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dryzek, J. 1999. Transnational Democracy. *The Journal of Political Philosophy* 7: 30-51.
- Eckersley, R. 2004. *The green state: rethinking democracy and sovereignty*. Cambridge, Mass./London: MIT.
- Ekeli, K. S. 2005. Giving a voice to posterity: deliberative democracy and representation of future people. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 13: 421-448.
- Falk, S., A. Römmele und M. Thunert, Hrsg. 2006. *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Faets, S. und N. Tamoudi. 2016. Neue Perspektiven auf die normativen Grundlagen der Debatte um intergenerationale Gerechtigkeit. Working Paper. <https://www.hfph.de/forschung/drittmittelprojekte/zukuenftige-generationen/publikationen>. Zugegriffen: 6.10.2017.
- Friedrich, H., M. Mändler und E. v. Kimakowitz. 1998. *Die Herausforderung Zukunft: Deutschland im Dialog. Ein Appell der jungen Generation*. Berlin: Ullstein.
- Gesang, B., Hrsg. 2014. *Kann Demokratie Nachhaltigkeit?* Wiesbaden: Springer VS.
- Göhler, G. 1992. Politische Repräsentation in der Demokratie. In *Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand*, Hrsg. T. Leif, 108-125. Bonn/Berlin: Bouvier.
- Göpel, M. 2014. Ombudspersonen für zukünftige Generationen: Diktatoren oder Bürgervertreter? In *Kann Demokratie Nachhaltigkeit?*, Hrsg. B. Gesang, 89-108. Wiesbaden: Springer VS.
- Göpel, M. und M. Arhelger. 2011. Wie die Rechte zukünftiger Generationen auf europäischer Ebene geschützt werden können. *Journal für Generationengerechtigkeit* 11: 4-11.
- Godechot, J., Hrsg. 1979. *Les Constitutions de la France depuis 1798*. Paris: Garnier-Flammarion.
- Goodin, R. E. 2007. Enfranchising All Affected Interests, and its Alternatives. *Philosophy and Public Affairs* 35: 40-68.
- Gosseries, A. und I. Gonzalez Ricoy, Hrsg. *Institutions for Future Generations*. Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, J. 1992. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Häberle, P. 1998. Ein Verfassungsrecht für künftige Generationen. In *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats*. Festschrift für Hans Zacher zum 70. Geburtstag, Hrsg. F. Ruland, 215-233. Heidelberg: Müller.

- Heinrichs, H. 2002. *Politikberatung in der Wissensgesellschaft. Eine Analyse umweltpolitischer Beratungssysteme*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Hey, C. 2009. 35 Jahre Gutachten des SRU – Rückschau und Ausblick. In *Zwischen Wissenschaft und Politik – 35 Jahre Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen*, Hrsg. H.-J. Koch und C. Hey, 161-282.
- Houghton, J.T., Jenkins, G.J. and Ephraums, J.J., eds., 1990. *Climate Change: The IPCC Scientific Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurrelmann, K. und T. Schultz. 2014. *Wahlrecht für Kinder?* Weinheim: Beltz Juventa.
- Jacobs, A. M. 2011. *Governing for the Long Term*. Cambridge: CUP.
- Jänicke, M. 1992. Conditions for Environmental Policy Success. An international comparison. *The Environmentalist* 12: 47-58.
- Jänicke, M. 1996. Democracy as a condition for environmental policy success. In *Democracy and the Environment*, Hrsg. W. M. Lafferty und J. Meadowcroft, 71-85. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jefferson, T. 1816. Brief an John Taylor vom 28. Mai 1816. <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=308>. Zugegriffen: 30.1.2010.
- Jodoin, S. 2011. Straftaten gegen zukünftige Generationen: Die Implementierung intergenerationeller Gerechtigkeit durch Internationales Strafrecht. *Journal für Generationengerechtigkeit* 11: 11-20.
- Jonas, H. 1979. *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Kant, I. 2011. *Zum ewigen Frieden und Auszüge aus der Rechtslehre. Kommentar von Oliver Eberl und Peter Niesen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Kant, I. 1968. *Kritik der reinen Vernunft. Werkausgabe Bd. III. Herausgegeben von Wilhelm Weischedel*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Kates, M. 2015. Justice, democracy, and future generations. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 18: 508-528.
- Kavka, G. und V. Warren. 1983. Political representation for future generations. In *Environmental Philosophy: A Collection of Readings*, Hrsg. R. Elliot und A. Gare. University Park, PA.: Pennsylvania State University Press.
- Kielmannsegg, P. G. v. 2003. Können Demokratien zukunftsverantwortlich handeln? *Merkur* 7: 583-594.
- Kley, A. 2003. Die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen – ein staatsphilosophisches Postulat von Thomas Jefferson. In *Mensch und Staat. Festgabe der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg für Thomas Fleiner zum 65. Geburtstag*, Hrsg. P. Hänni, 505-523. Freiburg: Universitätsverlag. [http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/kley/container/jefferson\\_pages\\_505\\_523.pdf](http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/kley/container/jefferson_pages_505_523.pdf). Zugegriffen: 12.4.2012.
- Köhler, L. 2017. *Die Repräsentation von Non-Voice-Partys in Demokratien*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kranenpohl, U. 2001. Konsens im Konflikt? Inter- und überfraktionelle Initiativen im Deutschen Bundestag. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 32: 733-758.
- Lafferty, W. M. 1998. *Democracy and Ecological Rationality: New Trials for an Old Ceremony*. Aufsatz für CPSA/IPSA Roundtable Quebec City. [http://www.prosus.uio.no/publikasjoner/Andre\\_pub/1.html](http://www.prosus.uio.no/publikasjoner/Andre_pub/1.html). Zugegriffen: 30.1.2009.
- Leggewie, C. und P. Nanz. 2016. *Die Konsultative: mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*. Berlin: Verlag Klaus Wagenbach.

- Leggewie, C. und H. Welzer. 2009a. *Das Ende der Welt, wie wir sie kannten. Klima, Zukunft und die Chancen der Demokratie*. Frankfurt a. M.: Fischer.
- Leggewie, C. und H. Welzer. 2009b. Können Demokratien den Klimawandel bewältigen? *Transit* 36 (Onlineausgabe). <http://www.iwm.at/transit/transit-online/koennen-demokratien-den-klimawandel-bewaeltigen/>. Zugegriffen: 4.10.2017.
- Lemke-Müller, Sabine. 1999. *Abgeordnete im Parlament. Zur Parlamentskultur des Deutschen Bundestags in den neunziger Jahren*. Rheinbreitbach: NDV.
- Leschke, M. und I. Pies, Hrsg. 2005. *Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien, Konzepte, Institutionen*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Locke, J. 1977. *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, Hrsg. W. Euchner. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, N. 1986. *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lux-Wesener, C. 2003. Generationengerechtigkeit im Grundgesetz? In *Handbuch Generationengerechtigkeit*, Hrsg. Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen, 405-440. München: oekom.
- MacKenzie, M. K. 2016a. Institutional Design and Sources of Short-Termism. In *Institutions for Future Generations*, Hrsg. A. Gosseries und I. Gonzalez Ricoy, 24-48. Oxford: Oxford University Press.
- MacKenzie, M. K. 2016b. A General-Purpose, Randomly Selected Chamber. In *Institutions for Future Generations*, Hrsg. A. Gosseries und I. Gonzalez Ricoy, 282-298. Oxford: Oxford University Press.
- May, J. R. und E. Daly. 2014. *Global Environmental Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mill, J. S. 1977. *The Collected Works of John Stuart Mill*. Vol. 18. Essays on Politics and Society. Hrsg. J. Robson. Toronto: University of Toronto Press; London: Routledge & Kegan Paul.
- Mill, J. S. 1971[1861]. *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie*. Paderborn: Schöningh.
- Möllers, C. 2008. *Die drei Gewalten*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Montesquieu, C. d. 1992[1748]. *Vom Geist der Gesetze*, Bd. 1, Hrsg. E. Forsthooff, 2. Aufl. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Oertzen, Jürgen von. 2000. Gruppenanträge im Deutschen Bundestag. Ein Reservat des einzelnen Abgeordneten. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 31: 804-820.
- Paine, T. 1996[1895]. Dissertation on First Principles of Government. In *The Writings of Thomas Paine*, Bd. III, 256-277, Hrsg. M. D. Conway. London: Routledge/Thoemmes.
- Rawls, J. 1998. Politischer Liberalismus. Übersetzt von W. Hinsch. Frankfurt a. M.: Suhrkamp. (Englische Originalausgabe: *Political Liberalism*. Expanded version. New York: Columbia University Press. 1993).
- Read, R. 2011. *Guardians of the Future. A Constitutional Case for Representing and Protecting Future People*. Green House.
- Riklin, A. 2006. *Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Rose, M. 2017. *Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie. Theorie und Praxis der Proxy-Repräsentation*. Wiesbaden: Springer VS.
- Rosenvallon, P. 2011. *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton: Princeton University Press.

- Rux, J. 2003. Der ökologische Rat – Ein Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes. In *Handbuch Generationengerechtigkeit*, 2. Aufl., Hrsg. Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen, 471-490. München: ökom.
- Saratzki, T. 2011. Der Klimawandel und die Problemlösungsfähigkeit der Demokratie. In *Politik im Klimawandel. Keine Macht für gerechte Lösungen?*, Hrsg. S. Schüttemeyer, 41-63. Baden-Baden: Nomos.
- Scherf, W. 1996. Politische Ursachen und Möglichkeiten einer konstitutionellen Begrenzung der staatlichen Verschuldung. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 8: 365-386.
- Schmidt, M. G. 2006. Die Zukunft der Demokratie. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37: 812-822.
- Schmidt, M. G. 2008. *Demokratiethorien. Eine Einführung*, 4. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Shapiro, I. 2006. *Democracy's Place*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Shearman, D. und J. W. Smith. 2007. *The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy*. Westport: Praeger Publishers.
- Shoham, S. 2010. *Future Intelligence*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Shoham, S. und N. Lamay. 2006. Commission for Future Generations in the Knesset: lessons learnt. In *Handbook of Intergenerational Justice*, Hrsg. J. Tremmel, 244-262. Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar.
- Speth, R. 2001. John Locke. In *Demokratiethorien – Von der Antike bis zur Gegenwart*, Hrsg. P. Massing, und G. Breit, 99-105. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag.
- Stalder, I. 1997. *Staatsverschuldung in der Demokratie: eine polit-ökonomische Analyse*. Frankfurt a. M.
- Stein, T. 2014. Zum Problem der Zukunftsfähigkeit der Demokratie. In *Kann Demokratie Nachhaltigkeit?*, Hrsg. B. Gesang, 47-63. Wiesbaden: Springer VS.
- Strohmeier, G. 2004. Ideengeschichtlicher Überblick über die Entwicklung der Gewaltenteilung. In *Macht und Gegenmacht – Einführung in die Regierungslehre*, Hrsg. W. Gellner und A. Galtzmeier, 41-61. Baden-Baden: Nomos.
- Süßmuth, B. und R. K. von Weizsäcker. 2006. Institutional determinants of public debt. In *Handbook of Intergenerational Justice*, Hrsg. J. Tremmel, 170-184. Cheltenham: Edward Elgar.
- Thaa, W. 2011. *Politisches Handeln. Demokratiethoretische Überlegungen im Anschluss an Hannah Arendt*. Baden-Baden: Nomos.
- Thompson, D. F. 2005. Democracy in time: popular sovereignty and temporal representation. *Constellations* 12: 245-261.
- Thompson, D. F. 2010. Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 13: 17-37.
- Thompson, D. F. 2016. Democratic Trusteeship: Institutions to Protect the Future of the Democratic Process. In *Institutions for Future Generations*, Hrsg. A. Gosseries, und I. Gonzalez Ricoy, 184-196. Oxford: Oxford University Press.
- Tremmel, J. 2004. Institutionelle Verankerung der Rechte nachrückender Generationen. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 37: 44-46.
- Tremmel, J. 2005. Verankerung von Generationengerechtigkeit in der Verfassung. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 8/2005, 18-28.
- Tremmel, J. 2006. Establishment of intergenerational justice in national constitutions. In *Handbook of Intergenerational Justice*, Hrsg. J. Tremmel, 187-214. Cheltenham: Edward Elgar.
- Tremmel, J. 2012. *Eine Theorie der Generationengerechtigkeit*. Münster: mentis.

- Tremmel, J. 2014a. Parlamente und künftige Generationen – das Vier-Gewalten-Modell. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 38-39/2014, 38-45.
- Tremmel, J. 2014b. Nachhaltigkeit. In *Handbuch Bioethik*, Hrsg. D. Sturma, 109-114. Stuttgart: J. B. Metzler.
- Tremmel, J. 2014c. The Non-Identity Problem: An Irrefutable Argument against Representation of Future Generations? In *Theories of Sustainable Development*, Hrsg. J. Enders und M. Remig, 126-144. London: Routledge.
- Tremmel, J. 2015a. Parliaments and future generations – the Four-Powers-Model. In *The Politics of Sustainability. Philosophical Perspectives*, Hrsg. D. Birnbacher und M. Thorseth, 212-233. London: Routledge/Earthscan.
- Tremmel, J. 2015b. Demokratie, Epistokratie und der Ausschluss Minderjähriger vom Wahlrecht. In *Politische Beteiligung junger Menschen. Grundlagen – Perspektiven – Fallstudien*, Hrsg. J. Tremmel und M. Rutsche, 107-144. Wiesbaden: Springer VS.
- Tremmel, J. 2016. Jugendbeteiligung: Partizipation ohne Deliberation? In *Der Bürger im Staat. Zeitschrift der Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württembergs* 4: 224-232.
- Tremmel, J. 2017a. Constitutions as Intergenerational Contracts: Flexible or fixed? *Intergenerational Justice Review* 9: 4-17.
- Tremmel, J. 2017b. The wisdom of the many? Individual-led and group-led institutions for future generations. Conference Paper. Institute for Futures Studies Symposium, Stockholm, 7.-8.12.2017.
- Tremmel, J. 2018a. The Anthropocene concept as a wake-up call for reforming democracy. In *The Anthropocene Debate and Political Science*, Hrsg. T. Hickmann, L. Partzsch, P. Pattberg und S. Weiland. Routledge Environmental Research Series. London: Routledge. Im Erscheinen.
- Tremmel, J. 2018b. Zukunftsverantwortung in der Politik. Wiesbaden: Springer VS Verlag (unter Vertrag).
- Troge, A. 2011. Ein Anwalt für die Zukunft. Nachhaltigkeit ist ein gern genutzter Begriff. Ein Vorschlag, wie daraus endlich Politik werden könnte. <http://www.zeit.de/2011/03/Nachhaltigkeit-Staatsziel/>
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- UN. 2013. A/68/322 – Intergenerational solidarity and the needs of future generations. <http://sustainabledevelopment.un.org/>. Zugegriffen: 12.1.2014.
- WBGU Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. 2011. *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*. <http://www.wbgu.de/hauptgutachten/> Zugegriffen: 30.5.2014.
- Wanderwitz, M., P. Friedrich, A. Lührmann und M. Kauch. 2008. Changing the German Constitution in Favor of Future Generations – Four Perspectives from the Young Generation. In *Demographic Change and Intergenerational Justice. The Implementation of Long-term Thinking in Political Decision-Making*, Hrsg. J. Tremmel, 163-173. Berlin/Heidelberg: Springer VS.
- Weber, M. 1972[1921]. *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. Aufl., Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Weidner, H. und M. Jänicke. 2002. *Capacity Building in National Environmental Policy. A Comparative Study of 17 Countries*. Berlin: Springer VS.

- Wilkoszewski, H. 2008. Demographic Pressure and Attitudes Towards Public Intergenerational Transfers in Germany – How much Room Left for Reforms? In *Demographic Change and Intergenerational Justice*, Hrsg. J. Tremmel, 175-205. Heidelberg: Springer VS.
- Wilkoszewski, H. 2012. Demografie und sozialpolitische Einstellungen: Was sagt die Empirie zu einer möglichen Konfliktlinie Alter? *Journal für Generationengerechtigkeit* 12: 30-40.

### **Zum Autor**

PD Dr. Dr. Jörg Tremmel

Eberhard Karls Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft

Melanchthonstraße 36, 72074 Tübingen

joerg.tremmel@uni-tuebingen.de