

Eine erweiterte staatliche Gewaltenteilung als theoretisches Fundament für die Vertretung künftiger Generationen - ideengeschichtliche Grundlagen

Prof. Dr. rer. pol. Dr. phil. Jörg Tremmel - Jun.Prof.
Eberhard Karls Universität Tübingen
Institut für Politikwissenschaft
joerg.tremmel@uni-tuebingen.de

Version vom 22.7.2013

Abstract

In jüngster Zeit wurden in ersten Ländern durchsetzungsfähige ‚Institutionen für die Repräsentation künftiger Generationen‘ (IRkG) realisiert, und eine Reihe weiterer Länder konzipiert zur Zeit neue IRkG. Es gibt inzwischen auch in der Politikwissenschaft, die sich seit etwa 20 Jahren mit der Gegenwartspräferenz politischer Systeme befasst, eine umfassende Sammlung mit konkreten Vorschlägen für Institutionen, die künftige Generationen repräsentieren und ihre Interessen vertreten sollen. In der wissenschaftlichen Literatur zu dem Thema wurde jedoch bisher übersehen, dass diese Ansätze langfristig nur dann Erfolg haben dürften, wenn damit eine Erweiterung des Gewaltenteilungsmodells konzipiert wird. Neben den anerkannten Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative sollte ein ‚future branch‘ etabliert werden, der die Interessen künftiger Generationen im Gesetzgebungsprozess vertritt. Die Idee eines neuen Zweiges im Gewaltenteilungsmodell ist bisher weder im Bewusstsein von Bürgerinnen¹ und Politikern präsent, noch wird sie innerhalb der Politikwissenschaft diskutiert. Nachfolgend soll das Problem des Kurzfristdenkens dargestellt und in Bezug zur Lehre der Gewaltenteilung gesetzt werden. Dabei wird der Schwerpunkt auf die Ideengeschichte gelegt. Das Konzept der Gewaltenteilung bzw. der Gewaltenverschränkung wurde in einem langen Prozess von Politischen Philosophen begründet und weiterentwickelt, manchmal auch radikal abgelehnt. Dieser ideengeschichtliche Diskurs gibt wichtige Hinweise für eine Erweiterung des Gewaltenteilungsmodells, zeigt aber auch Fallstricke dieses Vorschlags für eine Institutionalisierung von Zukunftsverantwortung auf.

Einleitung

Erst seit etwa 20 Jahren wird in der Politikwissenschaft verstärkt die kurzfristige Perspektive politischer Systeme als eigenständige Herausforderung benannt und systematisch untersucht. In jüngster Zeit wurden in ersten Ländern durchsetzungsfähige ‚Institutionen für die Repräsentation künftiger Generationen‘ (IRkG)² realisiert, und eine Reihe weiterer Länder konzipiert zur Zeit neue IRkG. Den geistigen Boden bereitete eine neue Ethik, die vor

¹ Aus Gründen der Geschlechtergerechtigkeit werden im Artikel männliche und weibliche Wortformen abgewechselt.

² Zwei Anmerkungen zur Terminologie: In einem großen Teil der Literatur werden Einrichtungen wie die ‚Commission for Future Generations‘ in Israel oder der ‚Parliamentary Commissioner for Future Generations‘ in Ungarn als *Institutionen* bezeichnet. In der Politikwissenschaft 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. ‚Institutionen für die Repräsentation künftiger Generationen‘ sind nicht per se mit ‚Nachhaltigkeitsinstitutionen‘ gleichzusetzen. Nachhaltigkeit ist ein diffuseres Konzept als Generationengerechtigkeit. Zwar gibt es Schnittmengen zwischen diesen beiden Konzepten, aber der genaue Umfang ist in der Literatur umstritten und von der jeweiligen Definition von Nachhaltigkeit abhängig. Der Fokus dieses Antrags liegt auf den Institutionen, die schon durch ihren Namen deutlich machen, dass sie zu dem Zweck gegründet wurden, sich explizit für die Interessen künftiger Generationen einzusetzen.

allem in den Begriffen ‚Nachhaltigkeit‘ und ‚Generationengerechtigkeit‘ zum Ausdruck kommt.³ Sowohl Wähler als auch Gewählte streben tendenziell Vorteile an, die in der Gegenwart oder nahen Zukunft, zumindest aber während ihrer Lebensspanne anfallen. Die Kosten dafür werden in die (fernere) Zukunft verlagert. Der Rhythmus der Demokratie richtet sich nach dem Takt der Wahlperioden, also nach Zeiträumen von vier oder fünf Jahren. Oppositionspolitikerinnen sind an ihrer Wahl interessiert, Regierungspolitikerinnen 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 Wähler und können nicht in das Kalkül zur Maximierung von Wählerstimmen einbezogen werden. Wenn Politikerinnen, egal welcher Partei, über die nächste Wahl hinaus agieren wollen, sind sie im Wettbewerb mit ihren gegenwartsorientierten politischen Gegnerinnen benachteiligt.

Auch in direkten Demokratien wie der Schweiz lässt sich bei Volksentscheiden eine Gegenwartspräferenz des Wahlvolks beobachten.⁴ Es besteht also sowohl in repräsentativen als auch in direkten Demokratien ein struktureller, systemimmanenter Anreiz für eine Politik der „Verherrlichung der Gegenwart und Vernachlässigung der Zukunft“ (Richard von Weizsäcker).⁵ Folgender Satz aus John Stuart Mill's *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie* (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* (Herv. i.O.), um viel an das zu denken, was sie ungestraft außer Acht lassen können.“⁶

Die Repräsentationslücke

Die mangelnde Repräsentation künftiger Generationen führt dazu, dass Interessenskonflikte durch die Mehrheit der Wahlberechtigten entschieden werden, nicht durch die Mehrheit der Betroffenen. Diese ‚Repräsentationslücke‘ ist grundsätzlich anders gelagert als die fehlende Mitbestimmung von gesellschaftlichen Minderheiten bzw. Interessensgruppen, bei denen ebenfalls eine mangelnde Repräsentation (z.B. Frauen, Ältere, Ausländer) 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. Könnten die künftigen Staatsbürger/innen ihre Interessen im politischen Entscheidungsprozess geltend machen, so wären die Mehrheitsverhältnisse bei wichtigen politischen Entscheidungen der Gegenwart anders. Als Beispiel dafür mag die 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 (IPCC)⁷ einen Zusammenhang zwischen anthropogenen Kohlendioxidemissionen und Klimawandel belegte, kann sich die heute handelnde Generation nicht mehr auf Unwissenheit berufen. Stand der Wissenschaft ist, dass die heutige Energiepolitik den natürlichen Treibhauseffekt verstärkt und die weltweite Durchschnittstemperatur ansteigen lässt. Selbst wenn nur diejenigen künftigen Individuen, die in den nächsten 200 Jahren geboren werden, bei der nächsten Bundestagswahl über die heutige Energiepolitik mit abstimmen könnten,

³ Für einen Überblick über die neue Generationenethik, siehe Tremmel (2012; 2011).

⁴ Bonoli/Häusermann (2010).

⁵ Zitiert nach Friedrich/Mändler/Kimakowitz (1998), 53.

⁶ Mill (1971), 146.

⁷ IPCC (1990).

würden alle Parteien ihre Parteiprogramme umschreiben, um einen viel schnelleren Rückgang der Treibhausgas-Emissionen durchzusetzen.

Speziell im Umweltbereich gilt: Die Auswirkungen gegenwärtigen Handelns reichen weit in die Zukunft hinein und können die Lebensqualität zahlreicher zukünftiger Generationen tiefgreifend negativ beeinflussen.⁸ Vor diesem Hintergrund scheint prima facie eine Verlängerung der Legislaturperiode geboten. Wahlperioden können jedoch nicht ansatzweise den Zeiträumen der Wirkung politischer Entscheidungen entsprechen, ohne den Einfluss des Wählers zu weit zurückzudrängen und damit das Wesen der Demokratie an sich zu gefährden.

Das Problem der Gegenwartspräferenz der Demokratien ist nicht auf den ökologischen Bereich beschränkt. Lange vor dem Aufkommen der modernen Umweltbewegung galt übermäßige Staatsverschuldung als Paradebeispiel für den sorglosen Umgang mit der Zukunft. Schon 1816 diskutierte Thomas Jefferson Lösungsvorschläge für dieses Problem.⁹ Zu geringe Investitionen in Bildung oder ausbleibende Anpassungen umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme sind weitere Beispiele für mangelhafte Zukunftsorientierung in politischen Systemen. Moderne Demokratien sind entweder direktdemokratisch (Paradebeispiel: Schweiz) oder nach dem Repräsentationsprinzip aufgebaut. Beide Formen der Demokratie sind legitim, das Prinzip der Repräsentation ist also nicht konstitutiv für eine Demokratie, aber es widerspricht dem Demokratieprinzip auch nicht. Insofern stellt auch eine Ausweitung des Repräsentationsprinzips auf künftige Staatsbürger aus demokratietheoretischer Sicht kein grundlegendes Problem dar. Die Repräsentation kommender Generationen ist kompatibel mit dem Demokratieprinzip. „Repräsentation meint im weitesten Sinne: etwas Unsichtbares sichtbar, etwas Abwesendes anwesend zu machen“, schreibt Göhler.¹⁰ Repräsentation wird als „als Vergegenwärtigung eines Abwesenden“ verstanden, ergänzt Thaa.¹¹ Auch wenn dies ursprünglich auf einen anderen Kontext gemünzt gewesen sein mag: Es passt ideal zum Problem der fehlenden Repräsentation kommender Generationen.

Fehlende Haftung für mangelhafte Amtsführung

Ein weiterer Punkt verschärft die Gegenwartsorientierung: In Demokratien ist die Regierungsverantwortung von Politiker/innen zeitlich begrenzt. Das ist gerade einer der Vorteile dieser Staatsform. Es bedeutet aber auch, dass der einzelne Amtsinhaber nicht davon ausgehen muss, zwanzig oder dreißig Jahre später von eigenen kurzsichtigen Entscheidungen noch selbst eingeholt zu werden. Für diese ist er nicht mehr haftbar, sobald eine neue Regierung an die Macht gekommen ist.

Es ist ein Novum, dass und mit welcher Begründung im Juni 2011 ein Gerichtsverfahren in Island gegen den früheren Ministerpräsidenten Geir Haarde eröffnet wurde. Haarde war amtierender Ministerpräsident, als das Finanzsystem des Landes kollabierte. Das isländische Parlament, das Althing, hat für einen Anklage gegen Haarde gestimmt, weil er nichts gegen die Finanzkrise von 2008 getan habe, die zum Zusammenbruch der Wirtschaft

⁸ Der Philosoph Hans Jonas arbeitete in seinem Buch *Das Prinzip Verantwortung* (1979) heraus, wie wenig Einfluss auf die globale, überregionale Natur der Mensch in der langen Menschheitsgeschichte vor Anbruch der Neuzeit hatte. Unter diesen Umständen war eine Ethik der Verantwortung gegenüber der Natur überflüssig. Der Mensch war vielmehr gut beraten, der Natur mit möglichst großer Klugheit und Effizienz zu begegnen, um ausreichend an ihren stets sich erneuernden Schätzen teilzuhaben

⁹ 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.“

¹⁰ Göhler (1992), 109.

¹¹ Thaa (2011), 151.

führte.¹² Er wurde auch tatsächlich 2012 in einem von vier Anklagepunkten schuldig gesprochen, nämlich keine Kabinettsitzungen während des Höhepunktes der Krise abgehalten zu haben. Vom schwereren Vorwurf der Vernachlässigung seines Amtes wurde er hingegen freigesprochen.¹³ Unabhängig davon, wie man zur ‚Schuldfrage‘ bei der Finanzkrise steht, ist ein solcher Prozess eine einmalige, in anderen von der Finanzkrise betroffenen Ländern (Griechenland, Portugal oder Irland) nicht mal ansatzweise diskutierte Vorgehensweise. Die Einführung eines Straftatbestandes, mit dessen Hilfe politische Entscheider für eine bewusste Benachteiligung künftiger Generationen durch ihre Politik zur Rechenschaft gezogen werden könnten, hat keine Chance auf Durchsetzung.¹⁴ Ein solches Denken böte zu große Gefahren für eine primär parteipolitische motivierte Abrechnung mit der Politik abgewählter Amtsinhaber.

Demokratie als politisches Erbe für künftige Generationen

Klar abzugrenzen ist dieser Diskussionsbeitrag von solchen, welche die Demokratie als solche infrage stellen. Im Anschluss an die gescheiterte UN-Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 und die zwiespältig zu bewertenden Nachfolgekongresse in Cancún 2010, Durban 2011 und Doha 2012 mehrten sich die Debattenbeiträge, die die Frage aufwarfen, ob die Demokratie generell die richtige Staatsform ist, um mit den ökologischen Herausforderungen fertig zu werden.¹⁵ Diese provokative Frage, auch wenn sie dann meist bejahend beantwortet 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.¹⁶ Vergleichende Studien haben zudem gezeigt, dass die Ökologieperformanz von autoritären Regimen weit unter der von Demokratien liegt.¹⁷ Zeit und Ressourcen sollten besser darauf verwandt werden, um die Demokratie weiter zu entwickeln. Demokratie zu reformieren heißt nicht, sie in Frage zu stellen. Das Churchill zugeschriebene Zitat „Die Demokratie ist die schlechteste aller Regierungsformen – außer all den anderen Formen, die von Zeit zu Zeit ausprobiert worden sind“,¹⁸ trifft den Kern der Sache. Die Regierungsform Demokratie gehört selbst zu den wertvollsten Hinterlassenschaften, die künftige Generationen von der gegenwärtigen Generation erben können.

Zwei Wege, um die Interessen des künftigen Demos zu schützen

Es gibt zwei für die Politik gangbare Wege, um die Interessen eines zukünftigen Demos zu schützen: Erstens die Gründung neuer Institutionen bzw. Organisationen.

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 Instiutionengefüge durch eine Kommission mit dem Namen ‚Commission for Future Generations‘ (CfG), die von

¹² Haarde ist die erste Person, die sich vor dem so genannten Landsdomur verantworten muss, einem 1905 geschaffenen isländischen Sondergericht für Klagen gegen isländische Minister. Haare plädierte auf 'nicht schuldig' und nannte den Prozess den „ersten politisch motivierte Prozess in der Geschichte Islands“. (o.V. 7.6.2011).

¹³ BBC (2012): Iceland ex-PM Haarde 'partly' guilty over 2008 crisis. <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-17817174> [Abgerufen 29.4.2013].

¹⁴ Ein entsprechender, allerdings unausgereifter Vorschlag findet sich in Jodoin (2011).

¹⁵ Zum Beispiel Shearman/Smith (2007); Pötter (2010) und in gewisser Weise auch Leggewie/Welzer (2009 a,b) in einem ansonsten sehr instruktiven Debattenbeitrag.

¹⁶ Saretzki (2011), 42.

¹⁷ Weidner/Jänicke (2002). Zu Recht hat Jänicke (1992, 1996) die Staatsform Demokratie als Voraussetzung für die Lösung der weltweiten Umweltprobleme bezeichnet.

¹⁸ 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. November 1947. Band 444. S. 203-321. <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1947/nov/11/parliament-bill> [Abgerufen 29.4.2013]

2001 bis 2006 Bestand hatte, ergänzt. In Ungarn wurde Anfang 2008 ein *Ombudsmann für künftige Generationen* mit weitreichenden Kompetenzen installiert, der allerdings schon 2011 wieder weitgehend entmachtet wurde.

Der Ombudsmann für künftige Generationen in Ungarn

In Ungarn wurde 2008 nach einem zwanzigjährigen Diskussionsprozess durch eine Verfassungsänderung der Posten des „Parliamentary Commissioner for Future Generations“ geschaffen. Rechtlich gesehen handelte es sich bei dieser neuen Institution um einen ‚speziellen Ombudsmann‘. Das ungarische Ombudsmann-System bestand ursprünglich aus dem ‚allgemeinen Ombudsmann‘ für Bürgerrechte im Allgemeinen und zwei speziellen Ombudsmännern (zuständig für ethnische Minderheitenrechte, sowie Datenschutz und Informationsfreiheit); der Ombudsmann für die Repräsentation der zukünftigen Generationen war also der dritte spezielle. Der erste „Future Generations Ombudsmann“ (FGO) war der Anwalt Sándor Fülöp, der das Amt von Mai 2008 – nachdem andere Kandidaten bei den ersten drei Wahlgängen scheiterten – bis 2011 bekleidete. Bei der 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. In dieser wurden die Machtbefugnisse und Ressourcen des Ombudsmanns beschnitten, was zum Rücktritt von Sándor Fülöp führte. Die Organisation wurde aber nicht abgeschafft, sondern umstrukturiert, dass es nur noch einen einzigen Ombudsmann mit mehreren Stellvertretern gibt. Einer dieser Stellvertreter ist der Ombudsmann für künftige Generationen. Der neue Inhaber dieses Amtes, der Juraprofessor Marcell Szabó, wurde im September 2012 vom Parlament gewählt.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das weitreichende Mandat, das der FGO zwischen 2008-2011 hatte. Das Büro des FGO hatte einen Mitarbeiterstab von 35 Angestellten, darunter 19 Anwälte, zwei Ökonomen, ein Ingenieur, zwei Biologen, einem Experten für Klimawandel und einem Arzt.¹⁹ 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 €) jährlich.²⁰

Die Aufgabe des Kommissars bzw. Ombudsmanns für künftige Generationen war in erster Linie 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 Ombudsmännern (unparteiische Schiedspersonen) und Bürgerbeauftragten in Deutschland, die neben den Petitionsausschüssen die Bürger bei der Wahrnehmung ihrer Rechte gegenüber der Verwaltung unterstützen. 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.²¹ Die im Jahr 2007 in den

¹⁹ Eine sehr gute Darstellung von Reichweite und Grenzen der Kompetenzen gibt Ambrusné (2011). Die Befugnisse des FGO waren zwar im Ombudsman-Gesetz 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, 23).

²⁰ Ambrusné (2011), 21.

²¹ Fülöp selbst charakterisierte in einem SPIEGEL-Interview (Utler 2010, 2) seine Aufgabe so: „Ich bin quasi ein Staatsanwalt für die Bürger, komme zum Einsatz, wenn die Regierung versagt.“ Speziell zum Umweltministerium sagte Fülöp:

Ombudsman Act aufgenommenen Bestimmungen berechtigten den FGO, *die Durchsetzung von Regierungsentscheidungen aufzuheben, wenn ansonsten der Umwelt ernst zu nehmender Schaden zugefügt würde.*²² Neben diesem scharfen Schwert, das der FGO nur einmal nutzte, hatte der FGO 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.²³

Der Kommissar musste zu jedem Gesetzentwurf und jeder staatlichen Initiative konsultiert werden, durch die die Umwelt und die Nachhaltige Entwicklung beeinflusst werden könnte. Er konnte seine Position in parlamentarischen Ausschüssen präsentieren und hatte Rederecht bei parlamentarischen Plenarsitzungen. Dies nutzte er auch. So kam der FGO zu dem Schluss, dass der Haushaltsentwurf 2010 ein ökonomisches Wachstums-Modell vertrete, welches die Chancen künftiger Generationen mindere.²⁴

Der Ombudsmann hatte regelmäßig dem ungarischen Parlament Tätigkeitsberichte vorzulegen. Er nutzte oft die Medienöffentlichkeit, da sie sich als ein wirksames Instrument zur Druckausübung auf Behörden und Unternehmen erwiesen habe.²⁵

In einem kontroversen Fall nutzte der FGO alle ihm zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel, um eine große, für 50 MW ausgelegte Biomasseanlage in der Pufferzone des Weinanbaugebietes und Weltkulturerbes Tokaj zu verhindern. Man fühlt sich an Auseinandersetzungen in Deutschland erinnert, in denen beide Seiten durchaus begründet Argumente von Umweltschutz und Generationengerechtigkeit ins Feld führen, etwa den Streit um das Pumpspeicherkraftwerk Jochberg in Jachenau in den bayerischen Alpen oder um den Tiefbahnhof Stuttgart 21. Es ist in diesen Fällen kaum möglich, objektiv zu ermitteln, wie den Bedürfnissen und Interessen kommender Generationen am besten gedient wäre.

Die Commission for Future Generations in Israel

Das israelische Parlament, die Knesset, verabschiedete im März 2001 eine Ergänzung des Gesetzes, das die interne Arbeitsweise des Parlaments regelt: Eine neue Kommission mit dem Namen ‚Commission for Future Generations‘ (CfG) wurde geschaffen, um alle Gesetzesvorlagen auf für kommende Generationen negative Effekte – gleich welcher Art – zu überprüfen. Der Vorsitzende der CfG wird von einem Ad-hoc-Ausschuss des Parlaments gewählt und vom Parlamentspräsidenten ernannt. Der Kommissar hat das Recht, selbst Gesetzesvorschläge einzubringen. Es handelte sich bei der in Israel gefundenen Lösung um eine einfachgesetzliche Regelung, keine Verfassungsänderung. Das jährliche Budget betrug etwa 400.000 €/Jahr zwischen 2001-2005.²⁶ Das Aufgabengebiet der CfG war nicht auf die Ökologie beschränkt. Die Kommission wird zudem sehr früh in das Gesetzgebungsverfahren eingeschaltet: Wenn ein Gesetzesentwurf zur ersten Lesung ins Parlament eingebracht wird, dann muss ihm bereits die Bewertung der CfG beigelegt sein. Über diese Stellungnahmen berichten die israelischen Medien regelmäßig und ausführlich. Es blieb nicht aus, dass es in der ersten Amtszeit der CfG einige

„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, 70.)

²² In diesem Zusammenhang hatte er auch ein umfassendes Zugangsrecht zu Informationen. So war ihm bei eingeleiteten Recherchen Zugang zu allen Räumen und Zugriff auf alle Unterlagen zu gewähren, ohne eine gesonderte richtliche Genehmigung.

²³ Fülöp (2014), 73.

²⁴ Ambrusné (2011), 26.

²⁵ Ambrusné (2011), 24.

²⁶ Persönliches Gespräch mit Shlomo Shoham am 25. April 2014 während der Konferenz „Model Institutions for a Sustainable Future“ in Budapest, Ungarn.

Reibereien zwischen ihr und einzelnen Fraktionen im Parlament gab, wenn die CfG deren Gesetze bzw. Gesetzentwürfe als ‚nicht nachhaltig‘ beurteilte. 2005 berichteten mehrere Quellen über eine Abschaffung der CfG (die leider keine englische Webseite hat). Dies entspricht nicht den Tatsachen. Richtig ist allerdings, dass die fünfjährige Amtszeit des ersten Kommissars, Shlomo Shoham, 2006 abgelaufen ist. Seitdem ist der Posten des Kommissars vakant, so dass die CfG zwar nicht offiziell abgeschafft, aber de facto arbeitsunfähig ist. Auf die Frage nach den Hintergründen antwortete Shoham 2010 in einem SPIEGEL-Interview: „Wann auch immer man für die Zukunft kämpft, tritt man jemandem auf die Füße. Wenn man sich dagegen wehrt, dass zu nah an der Küste gebaut wird, verärgert man die Bauindustrie, wenn man sich gegen Werbung für Fastfood im Umfeld von Kindersendungen einsetzt, stört dies die Nahrungsmittelindustrie. Jedes Gesetz kam vor seiner Verabschiedung auf meinen Tisch, und ich hatte zu beurteilen, ob es für künftige Generationen Nutzen oder Schaden brächte. Wenn ich es ablehnte, wurde noch einmal darüber diskutiert. Die Parlamentsmitglieder stellten fest, wie stark ihre Macht beschnitten war. Darum versuchten sie, diese Position wieder abzuschaffen. (...) Manchmal muss man in der Politik kämpfen, aber es geht auch darum, langsam eine Veränderung herbeizuführen. Der Großteil meiner Arbeit fand hinter verschlossenen Türen statt. Ich versuchte, die Menschen zu überzeugen. Aber am Ende des Tages sah ich mich vielen gegenüber, die nicht mehr mit mir um den Kuchen streiten wollten.“²⁷

Neben dem CfG in Israel und dem Ombudsmann in Ungarn gibt es weltweit inzwischen eine beträchtliche Zahl weiterer Nachhaltigkeitsorganisationen. Allerdings sind die meisten rein beratender Natur²⁸ und haben insofern geringe Macht im Sinne Max Webers.²⁹

Es gibt aber auch noch einen zweiten, grundsätzlich anderen Ansatz, um die Bedürfnisse kommender Generationen zu schützen, nämlich Änderungen im positiven Recht. Darunter fallen v.a. verfassungsrechtliche Klauseln zum Schutze kommender Generationen, wie der ‚Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen‘ in Artikel 20a des deutschen Grundgesetzes, die ‚Schuldenbremse‘ in Artikel 126 der Schweizer Bundesverfassung oder die ‚Generationenklausel‘ in Artikel L 110 b der Verfassung Norwegens.³⁰

Natürlich ist Rechtspolitik auch Politik. Allerdings macht es einen materiellen Unterschied, ob Personen in neue Ämter kommen, neue Räumlichkeiten geschaffen und neue Logos kreiert werden müssen – oder ob man bestehende Gerichte durch Rechtserweiterung mit neuen Aufgaben betraut. Der nachfolgend vertretene Ansatz geht von der Notwendigkeit der Schaffung einer neuen Organisation bzw. Institution aus, nicht nur einer Generationenschutzklausel in der Verfassung.

²⁷ Utler (2010), 2.

²⁸ Frankreich hat einen ‚Rat für zukünftige Generationen‘ (Conseil pour les droits des générations futures). Durchsetzungskraft hat er aber nicht mehr als in Deutschland der Sachverständigenrat für Umweltfragen, der Wissenschaftliche Beirat für globale Umweltveränderungen oder der Rat für Nachhaltige Entwicklung. Am ehesten kommt in Deutschland noch der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung an die Kompetenzen der israelischen und ungarischen Institutionen für Zukunftsverantwortung heran. In den Niederlanden gibt es seit den 70er Jahren den Wissenschaftlichen Rat für (längerfristige) Regierungsstrategien. Außerdem überprüft das sog. Centraal Planbureau vor jeder Wahl die in den Parteiprogrammen vorgeschlagenen Maßnahmen auf ihre finanziellen Auswirkungen. Eine ähnliche Aufgabe hat das Office for Budget Responsibility im Vereinigten Königreich. In Finnland muss die Regierung regelmäßig eine prospektive Einschätzung der Lage in ca. 10 Jahren erstellen. Außerdem hat Finnland einen parlamentarischen Ausschuss namens ‚Committee for the Future‘, der auf diese Regierungseinschätzung Bericht antwortet. In Malta wurde 2012 ein „Guardian of Future Generations“ geschaffen. In Wales wurde ein ‚Commissioner for Sustainable Futures‘ institutionalisiert, in Neuseeland ein ‚Keeper of the Long View‘. Auf UN-Ebene gibt es ebenfalls Ansätze zur Schaffung einer ‚Ombudsperson for coming generations‘.

²⁹ „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“ (Weber 1922, § 16).

³⁰ Vgl. für Übersichten Tremmel (2006, 192-196); Earthjustice (2007), 126-147; Brown-Weiss (1989). Zur Frage, inwieweit das Grundgesetz neben den Interessen lebender Menschen auch die Interessen und Bedürfnisse künftiger Staatsbürger mitberücksichtigt, siehe Häberle (1998); Lux-Wesener (2003) und Boelling (2003), Tremmel (2005; 2004). Vgl. zur europäischen Ebene Göpel/Arhelger (2011).

Eine Erweiterung des Gewaltenteilungsmodells

Demokratie, so wie sie bisher erdacht und umgesetzt wurde, hat das Problem der Kurzfristorientierung weitgehend ignoriert. Die gängigen Demokratiebegründungstheorien bieten keine Lösungen an für den ‚presentism‘ (Dennis Thompson) unseres Staatswesens. Es stellt sich für die Politikwissenschaft die Frage, inwieweit eine Erweiterung des Gewaltenteilungsmodells hier Abhilfe schaffen könnte. Dreh- und Angelpunkt dieser Idee ist, dass die jahrhundertealte Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative heute nicht mehr zeitgemäß ist. Eine neue institutionelle Ebene, welche die Interessen künftiger Generationen in heutige Entscheidungsprozesse einbringt, ist nötig, um die politischen Systeme zukunftsorientiert zu machen. Der heutige 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 über drei Merkmale: Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt. Die Staatsgewalt, so die Grundidee der Gewaltenteilung, soll auf mehrere Institutionen verteilt werden. „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ So heißt es in Artikel 20, Absatz 2 des deutschen Grundgesetzes, durch den die Gewaltenteilung in Deutschland verankert ist. Die drei Gewalten werden expressis verbis genannt: legislative (gesetzgebende), exekutive (vollziehende) und judikative (rechtsprechende) Gewalt. Unterstellt man, dass der Grundsatz der Volkssouveränität sich auf den heutigen und *den künftigen* Demos bezieht, so ergäbe sich daraus auf verfassungsrechtlicher Ebene die Forderung, Artikel 20 so zu ändern, dass er beispielsweise lautet:

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt, der Rechtsprechung *und der Vertretung künftiger Generationen* ausgeübt.“

Auf dem Papier sind das nur wenige Wörter mehr – aber sie wären extrem voraussetzungs- und folgenreich. Voraussetzungsreich, weil der Sinn einer solchen Verfassungsänderung durch umfangreiche Überlegungen gerechtfertigt werden müsste, bevor man sie in Angriff nehmen dürfte. Dieser Aufruf geht weniger an die Rechtswissenschaft als vielmehr an die normative politische Theorie, also die Politische Philosophie. Sie muss klären, welche Organisationsform des Staates wünschenswert bzw. ‚gesollt‘ ist.³¹

‚Folgenreich‘ wäre diese Verfassungsänderung ebenfalls, ja geradezu revolutionär.³² Die Idee einer Erweiterung des Gewaltenteilungsmodells ist eine sehr weitreichende Idee. Die in der Neuzeit von verschiedenen Denkern im 17. und 18. Jahrhundert nach und nach konzipierte Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative – die Idee der *trias politica* - ist heute in den westlichen Demokratien universell etabliert. Möllers spricht in seinem Buch „Die drei Gewalten“³³ von einem gemeinsamen „Bekenntnis aller demokratischen Verfassungsstaaten zu einer gewaltenteilenden dreigliederten Verfassungsordnung“.³⁴ Jeder, der in der Schule Politikkunde hatte, kann mit dem Begriff ‚Gewaltenteilung‘ etwas anfangen. Die Trennung bzw. Verschränkung der drei Gewalten nimmt in

³¹ Zum Verhältnis von Politischer Philosophie und Verfassungstheorie, vgl. Möllers (2008), 9-17.

³² Ein weniger revolutionärer Anlauf für mehr Generationengerechtigkeit im Grundgesetz wurde in den Jahren 2003-2009 von jungen Bundestagsabgeordneten auf Initiative der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen unternommen. Dabei wurden unterschiedliche Ansatzpunkte erwogen, jedoch nie ein direkter Eingriff ins Gewaltenteilungsmodell. Für die (letztlich gescheiterte) Initiative des Generationengerechtigkeitsgesetzes, siehe Tremmel (2012), 109-111; Tremmel (2005); Wanderwitz/Friedrich/Lührmann/Kauch (2008); Deter (2011) sowie Maier (2012), 128-133 und 303-307.

³³ Möllers (2008).

³⁴ Vgl. Möllers (2008), 13.

jeder Verfassung einer modernen Demokratie breiten Raum (gemessen an der Anzahl der Paragraphen, die sich damit beschäftigen) ein. Wenn nun eine vierte institutionelle Ebene hinzukäme, welche die Interessen künftiger Generationen in heutige Entscheidungsprozesse einbringt, so würde das unsere Demokratie weitreichend umgestalten. Es wäre eine maßgebliche qualitative Weiterentwicklung unserer demokratisch und rechtsstaatlich verfassten Republik.

Die Idee einer Erweiterung des Gewaltenteilungsmodells gibt eine Antwort auf das so genannte Motivationsproblem im Kontext von generationengerechter Politik. Darunter verstehen Philosophen, Psychologen und Politikwissenschaftler die bis dato ungelöste Frage, wie man den Einzelnen und unsere Gesellschaft dazu motivieren kann, generationengerecht bzw. nachhaltig zu handeln. Die Erweiterung des Gewaltenteilungsmodells löst dieses Problem. Ein Staatsvolk zwingt sich zu nachhaltigem Handeln, wenn es diesen Weg einschlägt. Der deutsche Begriff „Vierte Gewalt“ (im englischen weniger martialisch „fourth branch of government“) spricht eine beredete Sprache.

Gegenargumente gegen eine Erweiterung des Gewaltenteilungsmodells um eine Vertretung künftiger Generationen

Gegen das oben dargestellte Modell einer Erweiterung des Gewaltenteilungsmodells im Sinne einer neuen Teilung der Staatsgewalt in vier Gewalten lassen sich zwei Arten von Gegenargumenten vorbringen:

a) Kritik an der Reichweite des Lösungsvorschlags bei gleichzeitiger Zustimmung, dass die Gegenwartspräferenz ein Problem ist. Nach dieser Argumentationslinie reichen auch weniger weitreichende institutionelle Lösungen aus, also Beratungsgremien wie etwa in Deutschland der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder der Sachverständigenrat für Umweltfragen. Substantielle Eingriffsmöglichkeiten für solche Institutionen in Verfahren der Gesetzgebung, Gesetzesausführung oder –prüfung werden abgelehnt. Bezogen auf a) lässt sich sagen, dass die Verleihung substantieller Eingriffsmöglichkeiten an IRkG in Verfahren der Gesetzgebung, Gesetzesausführung oder –prüfung de facto eine Erweiterung des Gewaltenteilungsmodells bedeutet. Wie ein Blick in die politische Ideengeschichte zeigt,³⁵ ist der Begriff der Gewaltenteilung nicht nur für Modelle, in denen alle Gewalten gleich mächtig sind, sondern auch für solche Modelle, in denen eine Gewalt deutlich weniger Durchsetzungskraft hat als die anderen, angebracht. Insofern kann von einer Dichotomie – beratende Institution für die Repräsentation künftiger Generationen IRkG hier, am Gesetzgebungsprozess mitwirkende IRkG dort – gesprochen werden, auch wenn es bei letzteren viele Abstufungen im Hinblick auf Kompetenzen gibt. Wenn Vertreter von Legislative, Exekutive oder Judikative den Einfluss der neuen Institution beklagen, so ist dies ein Indikator, dass die IRkG zur zweiten Kategorie gehört.

b) Kritik an der Prämisse, dass die Gegenwartspräferenz ein Problem – oder zumindest ein lösbares Problem – darstellt. Mehrere Argumente können eine ‘Totalopposition’ gegenüber IRkG begründen:³⁶ 1) Unsicherheit/Nichtwissen (hinsichtlich künftiger Entwicklungen, den Präferenzen künftiger Menschen oder auch den Folgen heutiger Entscheidungen),³⁷ 2) das Nicht-Identitätsproblem³⁸ und 3) die These der reichen Zukunft.

³⁵ Tremmel 2014

³⁶ Some discuss the possibility even if they do not directly contest this, like Boelling 2006, 446-448.

³⁷ In comparison to questions of intragenerational justice, we have to deal with more uncertainty in the intergenerational context. But both the problem of what the needs of future generations will be and what effects our policies might have on them are solvable; see Tremmel (2009), 98-101 with further references.

³⁸ The NIP, for a time, achieved the status of a kind of paradigm in the Kuhnian sense, as understood by philosophers. They stopped discussing the rights or wrongs of it, and were concerned only about researching issues within the paradigm itself. But that was premature, as is shown in Tremmel (2009), 35-46.

Auch wenn 2) und 3) komplexe Probleme darstellen, so kann man mit Blick auf die einschlägige Literatur sagen, dass beide Probleme lösbar sind bzw. Lösungen dafür gefunden wurden.³⁹

The first two problems are too complex to be dealt with here. It may suffice to say that both have been refuted. A third argument is that the interests of future generations will overrule the interests of present generations. But a limitation on the freedom of action of today's generations is considered to be unjustifiable. In this context, the hypothesis of a 'rich future' is relevant. It states: Since the lot of today's living generation is altogether smaller than that of future generations, it would be unjust to demand that today's living generation should make sacrifices to benefit future generations. Even the deferral of ecological burdens – such a global warming – is considered to be legitimate, since the capacity to pay of future generations is believed to be greater than that of today's generation.⁴⁰

Caney explains what the 'rich future'-argument means with regard to climate change: "The thought here is that future generations will be wealthier than current generations and hence more able to pay; as such an 'ability to pay' criterion should allocate duties to them. This, in effect, amounts to a policy of not preventing climate change for now and then trying at some point in the future both to prevent further climate change and also to adapt to the changes that have occurred."⁴¹ According to this view, the argument that because of the abrupt climate change future generations will be worse off than they would have been without it has little weight. Because the lot of currently living generations *in sum* is worse than that of future generations, it would be unfair to demand a sacrifice from the current generation for the sake of future generations. There are certainly empirical facts to support this theory. For instance, the Human Development Index (HDI) has increased globally in recent decades despite the on-set of the climate change. For the *average* citizen of the world, who is the subject of intergenerational justice, per capita income, life expectancy and level of education are higher today than in the previous or pre-previous generations. In spite of this, the 'rich future'-argument remains unconvincing, because it implicitly suggests that it would be fair if a future generation were exactly as well-off as its predecessor. But intergenerational justice means making possible not an equally good but rather a *better* life for future generations. This is the result of an application of the 'Veil of Ignorance' in the intergenerational context. Thus, it supports the view that we should leave a better world to our descendants and it goes against the view that it suffices morally to leave behind a world that is as good as it was. Intergenerational justice means that the members of the next generation, on average, must be able to realize not an equal level of wellbeing, but a higher level. Now, if our normative obligations to future generations are greater than many ethicists assumed, the 'rich future'-argument loses its basis. The concept of 'intergenerational justice as making improvement possible' does not mean, however, that the current generation should make sacrifices for the next generation. If a resource has to be distributed between two generations of equal size, it is absolutely legitimate that each generation is guaranteed half of the good. But then how can a higher standard of living evolve for the later generation? This apparent paradox dissolves when one considers the autonomous factors of progress. Even if earlier generations neither save nor sacrifice, inventions and innovations that increase resource productivity will inevitably be discovered or created. The members of generation A do not have to give members of the next generation B more than they received; if they give them just as much, they implicitly enable their descendants to fulfil their own needs better than A. The precondition, however, is that catastrophes that could lead to rapid and extensive losses for human well-being be averted by the current generation. It is therefore the most important duty of every generation to avoid war and environmental, social and technical catastrophes.⁴²

The climate change is one of the potential catastrophes that could descend on coming generations. The above cited assertions from Kant and Rawls concerning the betterment for posterity do not constitute laws of nature – on

³⁹ Tremmel 2012, 72-92 sowie 119-212 für eine ausführliche Behandlung mit weiteren Quellen.

⁴⁰ Lomborg (2001), 323.

⁴¹ Caney (2010), 220.

⁴² Tremmel (2009), 170.

the contrary, the fate of coming generations hinges on our actions. In the case of the climate change, future generations' costs for assimilation are presumably higher than the current generation's costs for prevention. In fact, because of the tipping points depicted above, it is very probable that acclimation by financial means will not be possible at all, and the high numbers of dead and injured can only be deplored. As Caney points out, it would be immoral to *knowingly* cause harm to future generations.⁴³ The fact that someone is in a position to redeem himself, for example in the case of theft, to personally replace the stolen good, does not legitimize the theft itself.

To sum up, the counterarguments against the four-branches-model to represent future generations are not convincing.

Nachdem oben erstens die weitreichende Bedeutung der Idee „Erweiterung der etablierten Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative durch eine vierte Gewalt für Zukunftsverantwortung“ dargestellt wurde, und zweitens Gegenargumente zurückgewiesen worden, liegt ein neues Forschungsfeld ausgebreitet vor uns, das vielen Wissenschaftlern jahrzehntelange Arbeit verheißt. Doch es wäre vorschnell, sofort Skizzen für diverse Ausgestaltungen der Vierten Gewalt zu entwerfen. Im Sinne von Prolegomena sollten zunächst von der Forschung die folgenden grundlegenden Fragen beantwortet werden: Welche ideengeschichtlichen Wurzeln hat die Gewaltenteilung? Wie wurde das Drei-Gewalten-Modell in der Praxis in der Geschichte bis hin zur Gegenwart umgesetzt? Ist eine Gewaltenteilung überhaupt in Reinform umsetzbar, oder gibt es in der Praxis nur Modelle der Gewaltenverschränkung bzw. Gewaltenregulierung? Wenn ja, welche Rückschlüsse lassen sich daraus auf der theoretischen Ebene für ein Vier-Gewalten-Modell ziehen? Wie sind die in einigen Vorreiter-Staaten zu findenden Ansätze für staatliche Institutionen im Sinne eines *future branch* zu bewerten? Haben Sie das formale und faktische Potential, die Gegenwartsorientierung zu beenden? Wie lässt sich ihr Erfolg messen und welche Erfolgsbilanz haben sie? Welche Rückschlüsse für die bestmögliche rechtliche Verfasstheit einer neuen vierten Gewalt einerseits und auf die für ihren Erfolg maßgeblichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen andererseits lassen sich daraus ziehen? Wie sollte konkret eine durchsetzungsstarke vierte Gewalt – auch auf der Verfassungsebene abgebildet – für ein spezifisches Land, z.B. Deutschland, aussehen?

First things first... Dieser Buchbeitrag greift sich aus diesem Fragenkatalog die Frage heraus, die aus logischen und chronologischen Gründen zuerst behandelt werden muss: die ideengeschichtlichen Grundlagen der Gewaltenteilungsidee.

Die ideengeschichtlichen Wurzeln der Gewaltenteilung

Die ideengeschichtlichen Wurzeln der Gewaltenteilung⁴⁴ werden in der Regel mit den Namen der Politischen Theoretiker John Locke und Charles de Montesquieu verbunden. Allerdings erwähnt schon Platon die gewaltenteilige Verfassung Spartas in den *Gesetzen (Nomoi)*. Aristoteles empfiehlt in seinem Werk *Politik* eine Mischverfassung, genauer gesagt eine von ihm *Politie* genannte Mischung aus Demokratie und Oligarchie. Der Chemnitzer Politikwissenschaftler Gerd Strohmeier schreibt dazu: „Nach Aristoteles ist eine Verfassung umso dauerhafter, je besser sie gemischt ist, weil die Mischung die verschiedenen Kräfte im Gleichgewicht hält.“⁴⁵ Die römische Republik kam diesem Ideal in gewisser Weise nahe. Der expatrierte Grieche Polybios (200-120 v. Chr.) charakterisierte die römische Republik als ein Mischsystem, welches verschiedene Elemente bekannter Verfassungsreinformen kombinierte (monarchisches Element: Konsulat; aristokratisches Element: Senat;

⁴³ Caney (2010), 220.

⁴⁴ Zur Geschichte des Begriffs ‚Gewaltenteilung‘ siehe den gleichnamigen Eintrag von H. Fenske in Brunner/Conze/Koselleck (Hg.) (1982), Band 3, Spalte 923.

⁴⁵ Strohmeier (2004), 42.

demokratisches Element: Volksversammlung).⁴⁶ Spätere Generationen, gerade wenn sie unter der Knute eines Alleinherrschers litten, fanden viel Lob für das römische Modell. Machiavelli schreibt bewundernd in seinen *Discorsi* (1531): „So war Rom vom Glück begünstigt, dass, obgleich es von der Monarchie und von der Aristokratie zur Demokratie [...] überging, doch niemals, um dem Adel Gewalt zu geben, alle Gewalt der königlichen Macht entzogen noch die Gewalt des Adels ganz beseitigt wurde, um sie dem Volke zu geben; sondern dass es eine gemischte Regierungsform erhielt und dadurch eine vollkommene Republik wurde.“⁴⁷ Und weiter: „Wenn man die Kämpfe zwischen Adel und Volk verdammt, so tadelt man, meiner Meinung nach, die erste Ursache der Erhaltung römischer Freiheit. Man beachtet dann mehr den Lärm und das Geschrei bei solchen Kämpfen als die guten Wirkungen, die daraus hervorgingen, und bedenkt nicht, dass in jeder Republik das Denken und Streben der Großen und des Volkes verschieden sind und dass aus dieser Zwietracht alle Gesetze zugunsten der Freiheit hervorgehen.“⁴⁸ Freiheit des Bürgers durch Schwächung derjenigen, die ihn regieren: dies war auch der Grundgedanke der Väter der US-Verfassung.

James Harrington

Schon vor Locke hatte der englische Philosoph James Harrington (1611-1677) in der Neuzeit einen Beitrag zur Entwicklung des Gewaltenteilungsmodells geleistet. Allerdings ist dieser Beitrag aus heutiger Sicht recht bescheiden. Dies ergibt sich nicht nur aus der größeren inneren Kohärenz der späteren Modelle, sondern auch daraus, dass sich Lockes und Montesquieus Systeme im Praxistest besser bewährten. Dennoch soll der Vollständigkeit halber nachfolgend kurz Harringtons Werk rezipiert werden.

In seinem Hauptwerk *The Commonwealth of Oceana*⁴⁹ (Erstveröffentlichung 1656) entwirft er einen Idealstaat, der u.a. durch ein Zweikammersystem mit strikter Trennung von Beratung und Entscheidung gekennzeichnet ist. Harringtons Hauptwerk erschien 1656, also in der elfjährigen Zeitspanne zwischen der Hinrichtung des englischen Königs Karl I. 1649 und der Restauration durch dessen Sohn Karl II im Jahr 1660, der einzigen Zeitspanne, in der England in seiner Geschichte ohne König war.

Nachdem Karl I. vom Parlament zum Tode verurteilt und enthauptet worden war, schien es, als wäre der Machtkampf zwischen Monarchie und Parlament zu Gunsten des Parlaments entschieden. Ab 1653 regierte Cromwell jedoch als „Lordprotektor von England, Schottland und Irland“ mit fast diktatorischen Vollmachten. *The Commonwealth of Oceana* ist auch eine Antwort auf die unter den Intellektuellen damals weitverbreitete Unzufriedenheit über die Machtzusammenballung des Lordprotektors. Harringtons Chronist Klaus U. Szudra nennt es den Versuch in *Oceana* (sinnbildlich für: England) „der nicht-feudalen, der bürgerlichen, humanistisch konzipierten Gesellschaft ein ihr angemessenes Verfassungsgewand zu schneidern.“⁵⁰ Harrington wollte „die erste vollkommene Republik der Menschheitsgeschichte“⁵¹ beschreiben. Für unseren Kontext ist Harringtons Vorschlag für ein Zwei-Kammer-System von Belang. In seinem Modell sollte sich die erste Kammer auf die Beratung beschränken, während die zweite Kammer – ohne weitere Beratungsmöglichkeit – die Entscheidungen fällen sollte. Zwar hatte England seit König Edward III. (1312-1377) mit dem House of Lords und dem House of Commons bereits ein Zwei-Kammer-System, aber 1649 war das House of Lords kurzerhand aufgelöst worden, so dass Neuentwürfe des englischen Zwei-Kammer-Systems zeitgemäß waren.

⁴⁶ Polybios (2012) beschreibt in seinen „Historien“ zwar vordergründig nur die römische Geschichte und die römische Staatsform, aber da Rom damals Weltmacht war, will er damit auch Universalgeschichte schreiben und universell gültige Staatsformenlehre betreiben. Zu den größten Vorzügen der Mischverfassung gehört, dass sie dem Staat größtmögliche Beständigkeit im naturgesetzlichen Kreislauf (anakyklosis), an den Polybios dessen ungeachtet glaubte, garantierte.

⁴⁷ Machiavelli (1990), 136.

⁴⁸ Machiavelli (1990), 138.

⁴⁹ Harrington (1991).

⁵⁰ Harrington (1991), 375.

⁵¹ Riklin (1999), 150.

Die Beratungen sollten in Oceana von den Klügsten durchgeführt werden, entschieden werden sollte jedoch vom gesamten Volk. Es handelt sich also um eine Mischung aus Epistokratie und Demokratie. Für beide Kammern sollte das Repräsentationsprinzip gelten.

Harringtons Ideen übten konkreten Einfluss auf die ersten Verfassungen von zwei nordamerikanischen Kolonien aus: Carolina 1670 und Pennsylvania 1682. Im Praxistest fiel Harringtons Modell der Gewaltenteilung jedoch durch; die entsprechenden Regelungen wurden bald durch andere ersetzt. Auch in der Theorie stellen sich kritische Fragen an Harringtons Modell: Wenn die beratende Kammer die Entscheidungsoptionen formuliert, so nimmt sie die Entscheidung vorweg oder lenkt sie zumindest in die von ihr gewünschten Bahnen. Wenn Volksvertreter lediglich entscheiden sollen ohne nachzudenken, so dürften sie sich bald wie Automaten vorkommen. Wenn sie aber über Entscheidungsoptionen nachdenken, so müssen sie ihre Optionen auch sprachlich bzw. schriftlich zum Ausdruck bringen können. Damit treten sie zwangsläufig in eine Beratung ein. Harringtons System hat zwar einen Beitrag zur Entwicklung des Gewaltenteilungsmodells geleistet, allerdings erreicht dessen Bedeutung nicht die Lockes und Montesquieus. Dies ergibt sich nicht nur aus der größeren inneren Kohärenz der späteren Modelle, sondern auch daraus, dass sich Lockes und Montesquieus Systeme im Praxistest besser bewährten.

John Locke

John Locke (1632-1704) beschäftigt sich in seinem 1680-1683 geschriebenen, aber erst ein Jahr nach der Glorious Revolution 1690 erschienenen Hauptwerk, den „Two Treatises of Government“, mit der Gewaltenteilung.⁵²

Seine erste Abhandlung zerlegt die Lehre des Royalisten Robert Filmer, der die Legitimation eines absolutistisch regierenden Königs aus der Herrschaftsgewalt, die Gott angeblich Adam verlieh, abgeleitet hatte. Filmers „Patriarcha, or the Natural Power of Kings“ von 1680 übertrug das Bild des Familienoberhaupts auf den König als gütigen Vater seines Volkes. Diese Lehre deckte sich mit der staatskirchlichen Orthodoxie und wurde am Hof naturgemäß gerne gehört.⁵³ Locke widerlegt diese Lehre des Gottesgnadentums anhand von Bibelziten. Sein eigener Ausgangspunkt für die Klärung der Frage legitimer Herrschaft ist ein fiktiver Naturzustand. Dieser hält jedoch nicht lange vor, denn: „Die Unzuträglichkeiten, denen sie darin ausgesetzt sind durch die unregelmäßige und unbestimmte Ausübung der Macht, die jeder Mensch hat, um die Übertretungen anderer zu bestrafen, veranlassen sie, zu den festen Gesetzen einer Regierung Zuflucht zu nehmen und dort die *Erhaltung ihres Eigentums* zu suchen. Eben das macht alle Menschen so bereitwillig, auf ihre persönliche Macht der Bestrafung zu verzichten, damit sie allein von denjenigen ausgeübt werde, die unter ihnen dazu bestimmt werden, und zwar nach solchen Regeln, wie sie die Gemeinschaft oder diejenigen, die zu diesem Zweck von ihr ermächtigt werden, vereinbaren. Und hierin sehen wir das ursprüngliche *Recht und den Ursprung* von beiden, der *legislativen und exekutiven Gewalt* wie auch der Regierungen und der Gesellschaften selbst.“⁵⁴ Locke leitet die beiden *staatlichen* Gewalten direkt aus dem Umstand ab, dass die Noch-nicht-Staatsbürger auf die korrespondierenden *privaten* Handlungsoptionen, die sie im vorstaatlichen Naturzustand haben, verzichten:

„Die erste *Gewalt*, nämlich *alles zu tun, was er für die Erhaltung seiner selbst* und der übrigen Menschheit *als richtig ansieht, gibt er auf*, damit sie durch die Gesetze der Gesellschaft so weit geregelt werde, wie es die Erhaltung seiner selbst und der übrigen Glieder dieser Gesellschaft erfordert. (...)

Die zweite *Gewalt*, nämlich *die Gewalt zu strafen, gibt er vollständig auf* und verpflichtet seine natürliche Kraft (...), um die exekutive Gewalt der Gesellschaft zu unterstützen, so wie es das Gesetz verlangt.“⁵⁵

⁵² Locke (1977), vor allem 12. Kapitel. S. 291-293. Hervorhebungen im Original.

⁵³ Vgl. Schmidt (2008), 58.

⁵⁴ Locke (1977), 9. Kapitel, § 127 (S.279).

⁵⁵ Locke (1977), 9. Kapitel, §§ 129-130 (S.280).

Und die Judikative? Ist bei dieser Herleitung der Exekutive und Legislative der Verzicht auf diese dritte Gewalt schon angelegt? Eigentlich nicht. Denn laut Locke war im Naturzustand „jeder gleichzeitig Richter“⁵⁶ genauso wie man sein eigener Gesetzgeber und Vollstrecker war. Auch die richterliche (Privat-)Gewalt könnte bzw. müsste in diesem Denkmodell im Zuge des Eintritts in den staatlichen Zustand abgegeben werden, um zu einem *von allen Bürgern* anerkannten und unparteiischen Richter zu kommen. Locke führt diesen Gedanken jedoch nicht aus. Sein Staatsmodell unterscheidet zwischen Legislative und Exekutive, kennt aber keine eigenständige richterliche Gewalt.

Nach Locke besitzt die Mehrheit bei der ersten Vereinigung der Menschen zu einer Gesellschaft „naturgemäß die gesamte Gewalt der Gemeinschaft.“⁵⁷ Aber droht dann nicht eine Tyrannei der Mehrheit? Diese Gefahr, auch wenn er sie nicht in diesen Worten formuliert, scheint Locke vorausgesehen zu haben, denn er schreibt: „Doch geschieht das [die Übergang vom Naturzustand zum staatlichen Zustand, J.T.] nur mit der Absicht jedes einzelnen, um damit sich selbst, seine Freiheit und sein Eigentum besser zu erhalten (...). *Man kann deshalb auch nie annehmen, dass sich die Gewalt der Gesellschaft oder der von ihr eingesetzten Legislative weiter erstrecken soll als auf das gemeinsame Wohl.*“⁵⁸

Locke nimmt eine klare Hierarchisierung der Gewalten vor, wenn er schreibt: „Diese *Legislative* ist nicht nur die *höchste Gewalt* des Staates, sondern sie liegt auch geheiligt und unabänderlich in den Händen, in welche die Gemeinschaft sie einmal gelegt hat. (...) Kein Eid, der einer fremden Gewalt geleistet wurde, und auch keinerlei heimische untergeordnete Gewalt können irgendein Glied der Gesellschaft von seinem Gehorsam gegen die Legislative entbinden, wenn sie dem Vertrauensamt gemäß handelt.“⁵⁹ Allerdings betont Locke, dass die Legislative niemals willkürlich sein dürfe; in diesem Zusammenhang geht er auf das Verhältnis der Legislative zur Richterschaft ein: „*Zweitens* kann sich die *Legislative* oder höchste Gewalt keine Macht anmaßen, nach willkürlichen Beschlüssen des Augenblicks zu regieren, sondern sie ist *verpflichtet, nach öffentlich verkündeten, stehenden Gesetzen und durch anerkannte autorisierte Richter für Gerechtigkeit zu sorgen* und die Rechte der Untertanen zu entscheiden.“⁶⁰ Hier ist die Judikative ein Unterausschuss der Legislative, mehr nicht.

Im Gegensatz zur Legislative, die nicht ständig im Amt sein sollte,⁶¹ müssen die Gesetze ständig befolgt und vollstreckt werden, woraus für Locke folgt, dass die Exekutive permanent im Amt sein muss: Schon daraus folgt notwendigerweise eine Trennung dieser beiden Gewalten.⁶² Der tiefere Grund für die Gewaltenteilung ist aber das Machtstreben der Politiker: „Bei der Schwäche der menschlichen Natur, die stets bereit ist, nach der Macht zu greifen, würde es jedoch eine zu große Versuchung sein, wenn dieselben Personen, die die Macht haben, Gesetze zu geben, auch noch die Macht in die Hände bekämen, diese Gesetze zu vollstrecken. Dadurch könnten sie sich selbst von dem Gehorsam gegen die Gesetze, die sie geben, ausschließen und das Gesetz in seiner Gestaltung wie auch in seiner Vollstreckung ihrem eigenen persönlichen Vorteil anpassen.“⁶³ Voilà, das Kernargument für die Teilung der Staatsgewalt in Lockescher Lesart.

Das 12. Kapitel von Lockes Buch trägt die Überschrift „Die legislative, exekutive und föderative Gewalt des Staates“. Als speziellen Fall führt Locke also noch die föderative Gewalt ein: „Es gibt in jedem Staat noch eine andere *Gewalt*, die man eine *natürliche* nennen könnte, weil sie in etwa der Gewalt entspricht, die jeder Mensch von Natur aus hatte, bevor er in die Gesellschaft eintrat. Denn obwohl in einem Staate die Glieder in ihrem

⁵⁶ Locke (1977), 9. Kapitel, § 125 (S.279).

⁵⁷ Locke (1977), 10. Kapitel, § 132 (S.281).

⁵⁸ Locke (1977), 9. Kapitel, § 131 (S.281).

⁵⁹ Locke (1977), 12. Kapitel, § 134 (S. 283).

⁶⁰ Locke (1977), 12. Kapitel, § 136 (S. 285).

⁶¹ Locke (1977), 12. Kapitel, § 143 (S 291).

⁶² Locke (1977), 12. Kapitel, § 144 (S 292).

⁶³ Locke (1977), 12. Kapitel, § 143 (S 291).

Verhältnis zueinander immer einzelne Personen bleiben und als solche auch durch die Gesetze der Gesellschaft regiert werden, so bilden sie hinsichtlich der übrigen Menschheit doch nur einen Körper, der sich, wie vorher jedes seiner Glieder, der übrigen Menschheit gegenüber weiterhin im Naturzustand befindet. So kommt es, dass die Streitfälle, die sich zwischen einem Gliede der Gesellschaft und denjenigen erheben, die dieser Gesellschaft nicht angehören, von der Öffentlichkeit in die Hand genommen werden, und der Schaden, der einem Gliede ihres Körpers zugefügt wurde, die Gesamtheit zur Wiedergutmachung verpflichtet. Wenn man es also so betrachtet, ist die ganze Gemeinschaft gegenüber allen anderen Staaten oder Personen, die dieser Gemeinschaft nicht angehören, ein einziger Körper im Naturzustand.“⁶⁴ Locke nennt diese dritte Gewalt die föderative und ordnet ihr „Krieg und Frieden, Bündnisse und all die Abmachungen mit allen Personen und Gemeinschaften außerhalb des Staates“⁶⁵ zu. In der Praxis, so Locke, seien aber die exekutive – nach innen gerichtete – Gewalt sowie die föderative – nach außen gerichtete – Gewalt „fast immer vereinigt“⁶⁶. Es wäre in der Tat unpraktisch, wenn die Regierung zwar die für die Durchsetzung der innenpolitischen Gesetze, aber nicht für Außenpolitik zuständig wäre. Die von Locke so hervorgehobene Herrschaft der Gesetze (rule of law), die für die Handhabung der zwei Gewalten innerhalb des Staates so wichtig ist, gilt in Außenverhältnis nur eingeschränkt: „ (...) wie man sich aber *Fremden* gegenüber verhalten soll, hängt zum großen Teil von deren Handlungsweise ab und von der Mannigfaltigkeit ihrer Absichten und Interessen.“⁶⁷

Alle Staatsbegründungstheorien, die den Übergang von einem vorstaatlichen Naturzustand zu einer staatlich organisierten Gesellschaft beschreiben, stoßen auf das Problem der Außenbeziehungen dieser Gesellschaft mit anderen Staaten.⁶⁸ Da Locke die Gewaltenteilung sehr eng aus dem Gesellschaftsvertrag heraus (den er für jeden Staat einzeln konzipiert) ableitet, muss auch sein Modell der Gewaltenteilung zu diesem Problem Stellung nehmen. Er sieht den gesamten Bereich der Außenpolitik als eigenständige Gewalt. Wir nennen heute die Außenpolitik ein „Politikfeld“. Die Aufteilung der „Staatsgewalten“ nach *Politikfeldern* hat sich nicht durchgesetzt. Als dritte Gewalt der *trias politicas* haben wir heute die Judikative vor Augen.

Inhaltlich geht Lockes Konzeption der föderativen Gewalt von Staaten aus, die sich prinzipiell und unüberwindlich feindlich gegenüberstehen. Eine positive Vision für den Umgang der Staaten untereinander entwirft Locke nicht, dies bleibt später Kant vorbehalten.

Was bleibt von Lockes Entwurf im Mahlstrom der Zeit übrig? Vor allem die Idee der Teilung der Staatsgewalt in Legislative und Exekutive unter Verzicht auf eine unabhängige Judikative. Diese Idee wurde für das politische Systems Englands für lange Zeit durchaus wirkmächtig. Möllers führt dazu aus: „Für die Ausübung der Souveränität müssen sich die beiden Häuser des Parlaments und der Krone vereinen. Damit finden sich die drei Gewalten in Westminster zusammen. Denn Kabinett und oberstes Gericht sind besondere Ausschüsse des Parlaments. (...) Das oberste Gericht besteht aus Mitgliedern des Oberhauses. Seine Entscheidungen können das Parlament aber nicht verpflichten, sie bleiben Vorschläge. (...) Damit sind bürgerliche Freiheiten keineswegs ausgeschlossen; vielmehr galt England den größten Teil der europäischen Neuzeit als deren Mutterland. Rechte werden im Verhältnis zwischen Bürgern und Exekutive im Einzelfall von Gerichten überprüft, nicht zuletzt nach ungeschriebenen Verfahrensstandards, die sich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen erschließen lassen sollen. Im englischen Common Law entwickelt die Gerichtsbarkeit diese Maßstäbe in Form eines Fallrechtskorpus selbst. Die Gerichte wenden also keine Entscheidungen des Parlaments an, sondern schaffen einen eigenen rechtlichen

⁶⁴ Locke (1977), 12. Kapitel, § 145 (S 292).

⁶⁵ Locke (1977), 12. Kapitel, § 146 (S. 292).

⁶⁶ Locke (1977), 12. Kapitel, § 147 (S 293).

⁶⁷ Locke (1977), 12. Kapitel, § 147 (S 293).

⁶⁸ Wenn man nicht alle Menschen als Weltgesellschaft betrachtet und sich Gedanken über einen Weltstaat macht. Aber ein solches Denken wurde erst im 20. Jahrhundert populär.

Kosmos, der gesellschaftliche Konflikte ohne Zugriff des Gesetzgebers entscheidet. (...) Das Verhältnis zwischen *rule of law*, dessen Maßstäbe Anspruch auf naturrechtliche Richtigkeit erheben, und der Parlamentsouveränität (...) wird im klassischen englischen Verfassungsrecht nicht als Widerspruch verstanden.“⁶⁹ Diese friedliche Ko-Existenz zweier rechtsschaffender Systeme ändert sich allerdings gegen Ende des 19. Jahrhunderts. Die Zunahme der staatlichen Aufgaben bringt eine Flut neuer Gesetze, z.B. im Arbeits- oder Sozialrecht. Die Vorstellung, dass Gerichte unabhängig von Parlamentsbeschlüssen naturrechtliche Fragen regeln, passt nicht mehr in die heutige Zeit. „Dieses Problem prägt namentlich die englische Diskussion um den Charakter des Verwaltungsrechts bis in die Gegenwart.“⁷⁰

Über einen Beitrag zur Gewaltenteilung hinaus wird natürlich die Ablehnung des Gottesgnadentums von Locke in Erinnerung bleiben. Seine Ablehnung eines absolutistischen Herrschers darf jedoch nicht als Absage an die Monarchie missverstanden werden. Verfassungsideal ist vielmehr eine weltlich legitimierte konstitutionelle Monarchie mit vitalem Parlament.⁷¹

Charles de Montesquieu

Als eigentlicher „Vater“ der Gewaltenteilungslehre gilt Charles de Montesquieu, der die klassische Dreiteilung von Legislative, Exekutive und Judikative in seiner staatstheoretischen Schrift „*De l'esprit des lois*“ von 1748 vornimmt. Im 6. und im kurzen 7. Kapitel des 11. Buches, außerdem im 2. Kapitel des 6. Buches⁷² beschäftigt sich Montesquieu mit der Teilung und Balancierung der Gewalten. Die berühmteste Textstelle lautet: „In jedem Staat gibt es drei Arten von Gewalt: *die gesetzgebende Gewalt, die vollziehende Gewalt in Ansehung der Angelegenheiten, die vom Völkerrechte abhängen, und die vollziehende Gewalt hinsichtlich der Angelegenheiten, die vom bürgerlichen Recht abhängen.* (...). Ich werde diese letzte die *richterliche Gewalt* und die andere schlechthin die *vollziehende Gewalt* des Staates nennen.“⁷³ Damit sind wir bei der ersten klassischen Dreiteilung in Legislative, Exekutive und Judikative. Das 6. Kapitel des 11. Buches trägt zwar den Titel „Von der Verfassung Englands“, ist aber nicht zu verwechseln mit einem heutigen Kommentar zum gleichen Thema – zumal England weder damals noch heute eine geschriebene Verfassung hatte bzw. hat. Diese besondere Verfassungssituation bedarf einer Erläuterung: Das englische Verfassungsrecht entstand seit dem ausgehenden Mittelalter in einem langen kontinuierlichen Prozess, in dem bestimmte institutionelle Praktiken den Rang von Traditionen erhielten. Diese Traditionen erfüllten nach und nach die Funktionen geschriebener Verfassungstexte, so dass eine geschriebene Verfassung wie in Frankreich oder Deutschland nie verabschiedet wurde. Dafür verklammern sich in England Verfassungsrecht und Verfassungsgeschichte in viel engerer Weise als auf dem Kontinent.⁷⁴ Junge Engländerinnen lernen heute, dass ihr Land eine Verfassung habe, die ‚uncodified‘ sei. Aber war die Teilung in drei Gewalten wirklich ein wesentliches, gar im Verfassungsvergleich einzigartiges Element der englischen Verfassung Mitte des 18. Jahrhunderts, wie Montesquieu insinuiert? Die am Ende des 19. Jahrhunderts als Standardwerk geltenden Abhandlung von Albert Venn Dicey über das englische Verfassungsrecht erwähnt die Drei-Gewaltenteilung nicht.⁷⁵ Nicht ganz zu Unrecht könnte man also behaupten, dass Montesquieu in Bezug auf die englische Verfassung schlicht aus einem Irrtum heraus falsche Aussagen gemacht habe.⁷⁶

Bei der Lektüre wird schnell deutlich, dass Montesquieu keine rein empirische Analyse beabsichtigt, sondern sich vielmehr *universelle* Gedanken über eine sinnvolle Gewaltenteilung im Staate macht. Tatsächlich geht

⁶⁹ Möllers (2008), 26 et seq.

⁷⁰ Möllers (2008), 28.

⁷¹ Vgl. Schmidt (2008), 63.

⁷² Montesquieu (1992), 214-230; 107-109.

⁷³ Montesquieu (1992), 214. Hervorhebungen im Original.

⁷⁴ Vgl. Möllers (2008), 26; Maitland (1961), Foley (1989).

⁷⁵ Möllers (2008), 26.

⁷⁶ So etwa der amerikanische Politikwissenschaftler Dennis F. Thompson in persönlicher Korrespondenz mit mir.

Montesquieu im 6. Kapitel des 11. Buches auch freihändig auf die Verfassungen Spartas, Roms, Venedigs, Deutschlands und anderer Staaten ein. Und er sagt: „Es ist nicht an uns zu untersuchen, ob die Engländer gegenwärtig diese Freiheit wirklich genießen oder nicht. Es genügt nur, zu sagen, dass sie durch ihre Gesetze eingeführt ist. Um weiteres kümmere ich mich nicht.“⁷⁷ Und an anderer Stelle: „Ich möchte die Verteilung der drei Gewalten in *allen* [Herv. J.T.] gemäßigten Verfassungen untersuchen, die wir kennen [...]“⁷⁸ Wenn das 6. Kapitel des 11. Buches tatsächlich primär empirisch zu lesen wäre, dann wäre es sehr angreifbar. So schreibt auch Schmidt: „Allerdings vermittelt Montesquieus Darstellung der englischen Verfassung ein geschöntes Bild der politischen Verhältnisse Englands. Die dortige Gewaltentrennung beispielsweise war lediglich eine Forderung der englischen Opposition, aber nicht Teil der Regierungspraxis. Auch würdigt Montesquieu die politischen Parteien Englands keines Wortes.“⁷⁹ Es spricht aber viel dafür, dass über England hinaus für alle Länder gültige Aussagen angestrebt wurden. Montesquieu schrieb sein Gesamtwerk nicht nur für seine Zeitgenossen, sondern auch „für ein Volk, dass in sieben oder achthundert Jahren“ kommen wird.⁸⁰

Nach dieser Vorbemerkung zur mangelhaften Trennung von normativen und empirischen Aussagen nun zum Inhalt: Montesquieu schildert zunächst die negativen Folgen, wenn zwei oder drei Gewalten zusammen fallen: „Wenn in derselben Person oder der gleichen obrigkeitlichen Körperschaft die gesetzgebende Gewalt mit der vollziehenden vereinigt ist, gibt es keine Freiheit; denn es steht zu befürchten, dass derselbe Monarch oder derselbe Senat tyrannische Gesetze macht, um sie tyrannisch zu vollziehen. Es gibt ferner keine Freiheit, wenn die richterliche Gewalt nicht von der gesetzgebenden und der vollziehenden getrennt ist. Ist sie mit der gesetzgebenden Gewalt verbunden, so wäre die Macht über Leben und Freiheit der Bürger willkürlich, weil der Richter Gesetzgeber wäre. Wäre sie mit der vollziehenden Gewalt verknüpft, so würde der Richter die Macht eines Unterdrückers haben. Alles wäre verloren, wenn derselbe Mensch oder die gleiche Körperschaft der Großen, des Adels oder des Volkes diese drei Gewalten ausüben würde: die Macht, Gesetze zu geben, die öffentlichen Beschlüsse zu vollstrecken und die Verbrechen oder die Streitsachen der Einzelnen zu richten.“⁸¹ Und weiter: „So haben denn auch die Fürsten, wenn sie despotisch werden wollten, immer damit begonnen, alle obrigkeitlichen Ämter in ihrer Person zu vereinigen, und mehrere europäische Könige alle hohen Ämter ihres Staates.“⁸² Im absolutistischen Frankreich waren dies unerhörte Gedanken, denen aber dennoch ein kluges, allzeit gültiges Prinzip zu Grunde liegt. Riklin formuliert es so: „Weil der Mensch, der Macht hat, zum Machtmissbrauch neigt, wenn er nicht auf Grenzen stößt, ist es zwingend, dass die Macht auf mehrere Machtträger verteilt wird, die sich wechselseitig am Machtmissbrauch hindern“.⁸³ *Que le pouvoir arrête le pouvoir!*

Wenig überraschend, dass Montesquieu für die legislative Gewalt ein Zwei-Kammer-System, das ihre Macht weiter diffundiert, fordert: „So wird die gesetzgebende Gewalt sowohl der Körperschaft des Adels wie der gewählten Körperschaft, welche das Volk repräsentiert, anvertraut sein. Beide werden ihre Versammlungen und Beratungen getrennt führen, mit gesonderten Ansichten und Interessen.“⁸⁴ Entsprechend der tatsächlichen Zustände im englischen House of Lords zur damaligen Zeit schreibt Montesquieu: „Die Körperschaft des Adels muss erblich sein.“⁸⁵

Die Frage, wie oft das Parlament tagen sollte, scheint Montesquieu besonders beschäftigt zu haben. Er führt aus: „Würde die gesetzgebende Körperschaft während eines beträchtlichen Zeitraums nicht versammelt, so gäbe es

⁷⁷ Montesquieu 1992, S. 229.

⁷⁸ Ebd., S. 256

⁷⁹ Schmidt 2008, S. 75

⁸⁰ Vgl. Campagna 2001, S. 11.

⁸¹ Montesquieu (1992), 215.

⁸² Montesquieu (1992), 216.

⁸³ Riklin (2006), 290.

⁸⁴ Montesquieu (1992), 220.

⁸⁵ Montesquieu (1992), 221.

keine Freiheit mehr.“⁸⁶ Aber auch: „Es wäre unzweckmäßig, wenn die gesetzgebende Körperschaft ständig versammelt wäre.“ Schließlich kommt er zu dem Schluss: „Deshalb muss die vollziehende Gewalt die Zeit der Abhaltung und die Dauer der Versammlung nach den Umständen, die sie kennt, bestimmen.“ Gerade dies war einer der Hauptstreitpunkte einer jahrzehntelangen Auseinandersetzung im 17. Jahrhundert zwischen Krone und Parlament in England gewesen. Die Bill of Rights (1689) hatte diesen Streit beendet. Eine ihrer wichtigsten Bestimmungen lautet, dass der König das Parlament in regelmäßigen Abständen einberufen muss.

Etwas abwertend schreibt Montesquieu über das Aristotelische Denken: „Aristoteles gerät sichtbar in Verlegenheit, wenn er von der Monarchie handelt. Er stellt fünf Arten davon fest; er unterscheidet sie nicht nach der Verfassungsform, sondern nach zufälligen Dingen wie den Tugenden oder Lastern des Fürsten; oder nach fremden Maßstäben wie der Anmaßung der Tyrannis oder der Erbfolge in der Tyrannis. Aristoteles nimmt in den Rang der Monarchien sowohl das Perserreich wie das Königreich der Spartaner auf. Aber wer sieht nicht, dass das eine ein despotischer Staat, das andere eine Republik war? Die Alten kannten nicht die Verteilung der drei Gewalten innerhalb der Regierung eines einzigen; deshalb konnten sie sich keinen richtigen Begriff von der Monarchie machen.“⁸⁷

Nimmt man eine ‚unhistorische‘ Position ein, legt man also die Maßstäbe späterer Jahrhunderte an, so könnten wir heute Montesquieu auch einige Versäumnisse vorhalten. Denn er trat zum Beispiel keineswegs für eine Gleichheit vor dem Gesetz, für eine Justitia mit Augenbinde, ein. Dazu schreibt er: „Die Großen sind immer dem Neid ausgesetzt. Und würden sie vom Volk gerichtet, so würden sie Gefahr laufen, nicht das Vorrecht zu genießen, das auch der geringste der Bürger im freien Staate hat: von seinesgleichen gerichtet zu werden. Der Adel muß deshalb nicht vor die gewöhnlichen Gerichte, sondern vor den Teil der gesetzgebenden Körperschaft gezogen werden, der aus Adligen besteht.“⁸⁸

Auch war Montesquieu (genauso wie Locke) im Hinblick auf das Wahlrecht „nur“ auf der Höhe seiner Zeit: Frauen, Besitzlose und Ungebildete waren in seiner „Demokratie“ vom Wahlrecht ausgeschlossen. Nur potente Steuerzahler sollten wählen dürfen.⁸⁹

Montesquieus Verdienst ist es, als erster Denker die Rolle der Gerichte systematisch in die Überlegungen zur Staatsgewalt einbezogen zu haben. Er hat das Gewaltenteilungsmodell von zwei auf drei Gewalten erweitert.⁹⁰ Eine *solche* Gewaltenteilung – die sich von einer bloßen Aufteilung der Legislative auf zwei Kammern grundsätzlich unterscheidet – war tatsächlich ein Novum in der Geschichte des politischen Denkens.

Bis heute beschäftigt die Verfassungstheorie wie viel Freiheit der Interpretationsspielraum die Richter bei der Auslegung der Verfassung haben.⁹¹ Laut Montesquieu sollte sich die Sache so verhalten: „Aber die Richter sind, wie wir gezeigt haben, nur der Mund, der die Worte des Gesetzes ausspricht, willenlose Wesen, die weder seine Schärfe, noch seine Strenge zu mildern vermögen.“⁹²

Montesquieu, der selbst Richter an einem Feudalgericht war, relativiert hier nur scheinbar die Bedeutung der Gerichte. Laut Möllers bekommen die Gerichte in Montesquieus Schema gerade durch ihre geringe Politisierung die entscheidende Rolle: „Dann diese nehmen an den wechselseitigen Kontrollmechanismen der beiden anderen Gewalten nicht teil. Vielmehr sind sie wegen ihrer von ihm ausdrücklich geforderten Unabhängigkeit institutionelle

⁸⁶ Montesquieu (1992), 222.

⁸⁷ Montesquieu (1992), 232.

⁸⁸ Montesquieu (1992), 224.

⁸⁹ Ein Prinzip, bei dem sich die meisten progressiven politischen Theoretiker des Jahrhunderts erstaunlich einig sind (vgl. Schmidt 2008, 62).

⁹⁰ Die irritierende Textstelle: „Von den drei Gewalten, die wir erörtert haben, ist die richterliche in gewisser Weise gar nicht vorhanden.“ (S.220) ist eine alleinstehende, der nach meiner Lesart keine übermäßige Bedeutung zuzumessen ist.

⁹¹ Für den Zusammenhang des Textualismus und Generationengerechtigkeit, siehe Auerbach/Reinhart (2012).

⁹² Montesquieu (1992): 225

Solitäre. Deswegen geht von ihnen keine Freiheitsbedrohung aus, sie sind für Montesquieu (...) die ungefährlichste Gewalt.“⁹³

Ein wirkungsmächtiger Vorschlag Montesquieus, der später in der US-Verfassung umgesetzt wurde, ist das Veto-Recht der Exekutive: „Nähme der Monarch an der Gesetzgebung mit dem Beschlussrecht teil, so gäbe es keine Freiheit mehr. Aber da er gleichwohl an der Gesetzgebung teilhaben muß, um sich verteidigen zu können, muß er mit einem Vetorecht beteiligt sein. (...) Dies ist die verfassungsmäßige Grundordnung der Regierung, von der wir handeln: die gesetzgebende Körperschaft aus zwei Teilen zusammengesetzt, deren jeder den anderen durch ein wechselseitiges Vetorecht bindet. Beide sind gebunden durch die vollziehende Gewalt, die es ihrerseits durch die Gesetzgebung ist. Aus diesen drei Gewalten müßte ein Zustand der Ruhe oder Untätigkeit hervorgehen. Aber da sie durch die notwendige Bewegung der Dinge gezwungen sind, fortzuschreiten, werden sie genötigt sein, dies gemeinsam zu tun.“⁹⁴ Der Monarch soll also nach Montesquieus Vorstellungen über ein Vetorecht an der Gesetzgebung teilhaben. Auch die beiden legislativen Kammern sollen sich durch ein wechselseitiges Vetorecht binden. Hier schlägt Montesquieu eine ganze Menge Vetos vor. Manfred G. Schmidt spricht von einem „System ineinandergreifender Vetorechte“.⁹⁵ Im Gegensatz zu Vorschlagsrechten für Gesetze steht das Veto als ‚Verhinderungsrecht‘, wie Montesquieu es wörtlich nennt, tendenziell unter dem Verdacht der Destruktivität. Für die Debatte um den ‚future branch‘ ist dies ein wichtiger Punkt. Denn auch bei ihr wird es darum gehen, ob sie eher Vetorechte oder eher Gesetzesvorschlagsrechte, eher Verhinderungs- oder eher Gestaltungskompetenzen bekommen sollte.

Montesquieu schwebt keine direkte, sondern eine repräsentative Vertretung des Volkes im Hinblick auf die Legislative vor: Das Volk als Ganzes sei „in den großen Staaten“ nämlich nicht dazu geeignet, öffentliche Angelegenheiten zu verhandeln.⁹⁶ So sinnvoll es sei, die Legislative in die Hände von Repräsentanten zu legen, so nötig sei es, dass die Exekutive in der Hand eines Einzelnen, des Monarchen, liege. So ist bei Montesquieu nicht nur die Gewaltenteilung, sondern bereits auch die Austeriarung der Gewalten angelegt.⁹⁷ Strohmeier schreibt zum Verdienst Montesquieus: „Charles de Montesquieu, der vielzitierte ‚Apostel der Gewaltenteilung‘, hat letztlich die Gedankengänge der Vertreter der Mischverfassung bzw. Lockes weiterentwickelt und mit der Realisierung von Freiheit und Sicherheit begründet.“⁹⁸

Obwohl Montesquieu Franzose war, beeindruckten seine Ideen die Amerikaner stärker als die Franzosen. Das wird an zwei geschichtlichen Ereignissen deutlich: der ersten amerikanischen Verfassung (siehe unten) und der französischen Revolution 1789. „Stellten die Überlegungen Montesquieus für die Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten wohl den einflussreichsten kontinentalen Beitrag dar, so scheint ihr Einfluss auf die Debatten der französischen Revolution geringer. Hier zeigt sich das schwierige Verhältnis zwischen Volkssouveränität und Gewaltenteilung“,⁹⁹ schreibt Möllers. Aufgrund der historischen Erfahrung der Revolution mit den Gerichten gelten diese den Franzosen in allen Verfassungen seit der Revolution nicht als die ‚ungefährlichste Gewalt‘, sondern ihnen galt ganz im Gegenteil das größte Misstrauen. Ein Korrektur zu einer starken Legislative sollten sie auf keinen Fall werden.

⁹³ Möllers (2008), 22.

⁹⁴ Montesquieu (1992): 226.

⁹⁵ Schmidt (2008), 74.

⁹⁶ Montesquieu (1992), 218.

⁹⁷ Vgl. Schmidt (2008), 72; Riklin 1989.

⁹⁸ Strohmeier (2004), 47.

⁹⁹ Möllers (2008), 22.

Federalist Papers

Erstmals Eingang in eine moderne staatliche Verfassung fand die Gewaltenteilung 1787/88¹⁰⁰ - als leitendes Prinzip der Verfassung der Vereinigten Staaten unter dem Stichwort von *Checks and Balances*. Nachdem die nordamerikanischen Kolonien sich eine Unabhängigkeitserklärung gegeben hatten (4. Juli 1776) und das britische Joch im Unabhängigkeitskrieg (1775-1783) abgeworfen hatten, verblieben sie zunächst in einem losen Staatenbund auf der rechtlichen Grundlage der 1777 beschlossenen und 1781 in Kraft getretenen *Articles of Confederation*. Doch die Konföderation erwies sich als zu schwache Staatsform. „Schon die ersten Belastungsproben hatte die Konföderation der amerikanischen Staaten nicht bestanden – gleichviel, ob es sich um den Streit über die Verteilung der Kriegslasten handelte, um Auseinandersetzungen über Ansprüche auf noch unerschlossenes Gebiet im Westen Amerikas, um Konflikte über die inflationär wirkende Papiergeldemission einiger Mitgliedsstaaten oder um politische Unruhen, wie die Rebellion bankrotter Farmer, die 1786 Massachusetts erschütterte (...). Mehr noch: Ohne grundlegende Reform der Union musste sogar mit dem Rückfall in neue Abhängigkeit von ausländischen Mächten gerechnet werden“, schreibt Schmidt.¹⁰¹ Der Kontinentalkongress ähnelte eher einer Botschafterversammlung als einer Volksvertretung.¹⁰² (Adams/Adams 1994: xxviii) Der Entstehungsprozess der Verfassung von 1787/88 war durch die Auseinandersetzung zwischen Föderalisten, den Befürwortern des Verfassungsentwurfs, und Anti-Föderalisten, den Ratifizierungsgegnern, geprägt. In insgesamt 85 Artikeln ergriffen Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1750-1836) und John Jay (1785-1829) in den weltberühmt gewordenen *Federalist Papers*¹⁰³ Partei für einen Verfassungsentwurf, durch den ein handlungsfähiger Bundesstaat geformt werden sollte. Die *Federalist Papers*, in den Jahren 1787 und 1788 als Zeitungsartikelserie veröffentlicht und primär an die Wähler des damaligen Swing State New York adressiert, gelten als erster und nach wie vor maßgeblicher Kommentar zur amerikanischen Verfassung. Montesquieu, der seitenlang rezipiert wird, und Locke waren die wichtigsten europäischen Inspiratoren.

Die Idee der Gewaltenteilung scheint sich kurz nach Montesquieus Schrift im politischen Bewusstsein durchgesetzt zu haben. In *Federalist Paper* Nr. 47 wird sie jedenfalls schon als „unschätzbarer Leitsatzes der politischen Wissenschaft“¹⁰⁴ bezeichnet. Im gleichen *Federalist Paper* wird zunächst der Urheber der Idee der Gewaltenteilung zitiert, dann wird untersucht, wie Montesquieus Modell in den Verfassungen der 13 ehemaligen britischen Kolonien in Nordamerika umgesetzt worden ist und welche Erfahrungen damit gemacht wurden. Der Autor von Nr. 47, James Madison, zieht schließlich das Fazit, dass weder eine strikte Trennung der Gewalten, noch eine zu starke Vermischung sinnvoll sei. Die Autoren der *Federalist Papers* waren Bewunderer der römischen Republik – sie erwähnten ‚Publius‘ sogar als ihr Pseudonym¹⁰⁵ – weil sie im Alten Rom eine Mischverfassung am Werk sahen, die durch Gewaltenverschränkungen und –teilungen eine Balance zwischen den einzelnen Machtfaktoren im Staat herstellte. „Der amerikanische Präsident sollte das ‚monarchische‘, der Senat das ‚aristokratische‘ und das Abgeordnetenhaus das ‚demokratische‘ Element darstellen.“¹⁰⁶ Allerdings waren sich die Verfassungsbefürworter

¹⁰⁰ Die Verfassung wurde 1787 während des als Philadelphia Convention bekannten Verfassungskonvents verabschiedet und 1788 ratifiziert. Davor bildeten die dreizehn Kolonien unter den Konföderationsartikeln einen Staatenbund, der nur im Rahmen eines ‚Kontinentalkongresses‘ regelmäßig zusammenkam.

¹⁰¹ Schmidt (2008), 98.

¹⁰² Adams/Adams (1994), xxviii.

¹⁰³ Hamilton/Madison/Jay (1993). Hamilton steuerte 51 Artikel bei, Madison 29 Artikel und Jay fünf Artikel. Der geistige Vater der Gewaltenteilungslehre innerhalb der *Federalist Papers* war Madison.

¹⁰⁴ Hamilton/Madison/Jay (1993), 301 (Nr. 47).

¹⁰⁵ Publius Valerius Publicola galt nach römischer Geschichtsschreibung als „Retter des altrömischen Gemeinwesens, der die Tyrannei des Tarquinius Superbus beendete und die Republik errichtete“ (Bose 1989, 34). Auch der römische Historiker Polybios wird namentlich in den *Federalist Papers* (Nr. 63) erwähnt.

¹⁰⁶ Chinard (1949), 51.

bewusst, dass die alten Vorstellungen nicht unvermittelt auf das Amerika des 18. Jahrhunderts zu übertragen waren.

In Nr. 48 wird eine wichtige These formuliert: In einer Monarchie ist die *Exekutive*, der König, die gefährlichste Gewalt. In einer repräsentativen Republik wie den USA jedoch ist es die *Legislative*. „Die Legislative erweitert überall ihren Aktionsradius und zieht alle Macht in ihren Sog.“¹⁰⁷ Das Volk sollte alle erdenklichen Vorsichtsmaßnahmen gegen eine mögliche Machtanmaßung der Legislative treffen. Das ‚Lange Parlament‘ in England (1641-1653) galt als mahnendes Beispiel von Machtanmaßung.

Des Weiteren geht es in Nr. 48 darum, wie jede Gewalt konkret von Übergriffen auf den Kompetenzbereich der anderen beiden abgehalten werden könne. Wer legt die Amtszeit von Judikative und Exekutive fest? Wer die Gehälter der Richter und der Regierungsmitglieder? Wenn dies die Legislative nach Belieben bestimmen könnte, so hätte sie einen immensen Einfluss auf die anderen beiden Gewalten. Madison zieht folgendes Fazit in Nr. 48: „Die Schlußfolgerung, die ich aus diesen Beobachtungen wohl zu Recht ziehen darf, ist, daß eine nur auf dem Papier erfolgende Markierung der verfassungsmäßigen Grenzen zwischen den verschiedenen Gewalten kein hinreichender Schutz vor jeden Übergriffen ist, die zu einer tyrannischen Konzentration aller Regierungsbefugnisse in denselben Händen führt.“¹⁰⁸

Eine Lösung wird vom gleichen Autor in Nr. 51 präsentiert: „Zu welchem Mittel also sollen wir letztlich greifen, um die notwendige Teilung der Gewalten, wie sie in der Verfassung niedergelegt ist, in der Praxis aufrechtzuerhalten? Die einzige Antwort, die man darauf geben kann, ist: Da sich alle diese äußeren Vorkehrungen als inadäquat erwiesen haben, muß der Mangel behoben werden, indem man den inneren Aufbau der Regierung so gestaltet, daß ihre verschiedenen Bestandteile aufgrund ihrer wechselseitigen Beziehungen selbst das Mittel bilden, um sich gegenseitig an dem ihnen zukommenden Platz zu halten. (...) Folglich sollte jeder Zweig so eingerichtet sein, daß seine Mitglieder bei der Ernennung der Mitglieder der anderen Zweige so wenig beteiligt sind wie möglich. Wollte man sich streng an dieses Prinzip halten, würde das erfordern, daß alle Ernennungen für die höchsten Ämter von Exekutive, Legislative und Judikative sich aus derselben Autoritätsquelle herleiten, dem Volk, und zwar über Kanäle, die keine wie auch immer geartete Verbindung miteinander haben.“¹⁰⁹

Letztlich heißt das nichts anderes, als dass sowohl das Parlament, der Präsident als auch die Verfassungsrichter vom Volk gewählt werden müssen. Madison will aber speziell für die Richter, die unstrittig über besondere Qualifikationen verfügen müssen, einige Abweichungen von diesem Prinzip zulassen. Aber wenigstens bei den Einkünften sollen die Repräsentanten aller Zweige unabhängig voneinander sein.

Praktisch wurde das Prinzip der *Checks and Balances* so umgesetzt: Kennzeichnend für das politische System der USA ist bis heute das „Prinzip der doppelten Repräsentation“. Das Repräsentantenhaus wird alle 2 Jahre nach den Grundsätzen der allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahl gewählt. Die Wahl ist unmittelbar, d.h. die Wähler wählen ihre Abgeordneten direkt, nicht über Wahlmänner wie bei der Präsidentenwahl. Neben dem 'House' gibt es in der Tradition der Zweikammer-Parlamente, die im britischen Parlament ihren Ursprung hat, den Senat, der alle zwei Jahre zu je einem Drittel neu gewählt wird und dessen Abgeordnete die Bundesstaaten repräsentieren. Sowohl Bürger als auch Bundesstaaten sind somit repräsentiert. Die bikameralistisch konzipierte Legislative impliziert zugleich eine Stärkung der Exekutive. Die gesetzgebende Gewalt kann aber durch ihre Befugnis zur Amtsenthebungsklage auf die Exekutive Einfluss ausüben. Dem Prinzip der *Checks and Balances* ist auch die Forderung, u.a. von Thomas Jefferson, nach einer Begrenzung der möglichen Amtszeiten des Präsidenten geschuldet. Jefferson konnte sich damit zwar nicht direkt bei der verfassungsgebenden Versammlung

¹⁰⁷ Hamilton/Madison/Jay (1993), 308 (Nr. 48).

¹⁰⁸ Hamilton/Madison/Jay (1993), 308 (Nr. 48).

¹⁰⁹ Hamilton/Madison/Jay (1993), 319 (Nr. 51).

durchsetzen, aber er selbst begründete als US-Präsident die Verfassungstradition von maximal zwei Amtszeiten, als er 1809 auf eine sichere zweite Wiederwahl verzichtete.¹¹⁰

Es kommt aber auch noch in anderer Hinsicht zur Gewaltenschränkung: Der Senat arbeitet bei der Ämterbesetzung mit der vollziehenden Gewalt, der Exekutive, zusammen. Und die Exekutive wirkt durch ihr Nominierungsrecht auf die Judikative und durch ihr Vetorecht auf die gesetzgebende Gewalt ein. Die Judikative kann durch ihr Normenkontrollrecht in den Wirkungskreis von Legislative und Exekutive eingreifen.¹¹¹

Hervorzuheben ist, dass der US Supreme Court deutlich aufgewertet ist, wenn man ihn mit dem Locke'schen Modell, aber auch mit der Verfassungspraxis in Frankreich, England oder gar Deutschland zur damaligen Zeit vergleicht.

Die *US Constitution* dürfte die bis dato mächtigste Verfassungsgerichtsbarkeit in der Geschichte eingerichtet haben, auch wenn dies im ursprünglichen Verfassungstext so gar nicht vorgesehen war. Im berühmten Fall *Marbury v. Madison* entschied der Oberste Gerichtshof jedoch, dass ihm das Recht zusteht, Bundesgesetze für verfassungswidrig und damit nichtig zu erklären. Immerhin machten schon die *Federalist Papers* (v.a. Nr. 78) deutlich, dass die Judikative der Vereinigten Staaten „Schiedsrichterfunktionen und Befugnis[se] zur Gesetzesüberwachung“¹¹² wahrnehmen soll. Als „Hüter der Verfassung“¹¹³ sind die Bundesrichter unanfechtbar und nicht durch Wahlen an das Volk gebunden. Ihre außerordentliche Stellung der Richter wird auch daran deutlich, dass sie „besonderen Schutz gegen Gefahren, die aus ihrer Frontstellung gegen die beiden anderen Staatsgewalten erwachsen“, genießen sollen.¹¹⁴ Das war ein Bruch mit der früheren englischen Tradition, die den Gerichten nicht die Interpretation der (Verfassungs-)Gesetze, sondern die Bewahrung tradierter naturrechtlicher Rechtsprinzipien auferlegt hatte. Die *Federalist Papers* bedeuten auch einen Bruch mit der Antike, denn sie formulieren mit ihrem Fokus auf *checks and balances* Vorsichtsmaßnahmen, die in den idealen Verfassungen des Platonischen und Aristotelischen Denkens überflüssig und daher nicht vorgesehen waren.

Die Verfassung der USA ist eine der ältesten republikanischen Verfassungen, die heute noch in Kraft sind. Was ist ihre überzeitlich bleibende Bedeutung? Sie beweist endgültig die Praxistauglichkeit des Prinzips der Volkssouveränität, nicht nur für Kleinstaaten, sondern auch für große Flächenstaaten. Eine göttliche Legitimation für Herrschaft wird fortan im politischen Denken in den liberalen Demokratien obsolet.¹¹⁵

In Bezug auf Modelle der Gewaltenteilung ist der Beitrag der *Federalist Papers* mit dem Stichwort *Checks and Balances* treffend charakterisiert: Die Gewalten sind dann ausbalanciert, wenn sie sich gegenseitig wirksam (nicht nur formal, sondern auch de facto) kontrollieren. Zehnpfennig formuliert es so: „Kernpunkt des Plädoyers für die neue Verfassung in den *Federalist Papers* musste die Entkräftung des Vorwurfs sein, sie leiste dem Machtmissbrauch Vorschub. Positiv gewendet, war die Frage zu beantworten, wie sich die bürgerlichen Freiheiten am wirkungsvollsten sichern ließen. Die Antwort lautete: durch Beschränkung der Macht, letztlich sogar – scheinbar paradox – durch Beschränkung der Macht des Volkes. Eine gemischte Verfassung, die gegenstrebige Kräfte aneinander bindet, der einseitigen Durchsetzung einzelner gesellschaftlicher Interessensgruppen

¹¹⁰ Vgl. Heun (1995), 94.

¹¹¹ Hamilton/Madison/Jay (1993), 36. (Einleitung von Zehnpfennig). Dass die obersten Verfassungsrichter vom Präsident, also von der Exekutive benannt werden, ist allerdings unter dem Grundsatz der Gewaltenteilung problematisch.

¹¹² Schmidt (2008), 107.

¹¹³ „Nor does this conclusion by any means suppose a superiority of the judicial to the legislative power. It only supposes that the power of the people is superior to both: and that where the will of the legislature, declared in its statutes, stands in opposition to that of the people, declared in the Constitution, the judges ought to be governed by the latter rather than the former (Nr. 78, 1).

¹¹⁴ A.a.O.

¹¹⁵ Anders als im Vatikanstaat, in dessen Verfassung es ganz zu Beginn heißt: „Der Papst besitzt als Oberhaupt des Vatikanstaates die Fülle der gesetzlichen, ausführenden und richterlichen Gewalt.“ (Art. 1). Als Stellvertreter Christi ist sein Herrschaftsanspruch von Gott legitimiert.

Hindernisse entgegenstellt und durch das System der „checks and balances“ für ein Gleichgewicht der Kräfte sorgt, ist der einzige Garant dafür, daß Freiheit nicht in eines der beiden drohenden Extreme umschlägt, nämlich Anarchie und Diktatur.“¹¹⁶

Die Federalist Papers waren die nächste Station auf dem Weg zu einem weltweiten Konsens über das Drei-Gewaltenmodell. Gleichzeitig hatten sie ihre Besonderheiten. Die amerikanische Version der Gewaltenteilungslehre ist nur zu verstehen, wenn man sich den ausgeprägten Freiheitssinn der Bürger der 13 Einzelstaaten vor der Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika bewusst macht. Die individuelle Freiheit darf auch durch einen wie immer gearteten Gesellschaftsvertrag so wenig wie möglich eingeschränkt werden. Im Zweifel gilt: Dann lieber keine Zentralregierung. Oder in den Worten von Möllers: „Jede Vergemeinschaftung bleibt eine potentielle Freiheitszumutung. Aus diesem Grund ist das eigentliche Anliegen der amerikanischen Theorie der Gewaltenteilung (...) im Zweifel die Blockade der Regierung, nicht ihre Ermöglichung.“¹¹⁷ Der Hobbes'sche Unterwerfungsvertrag die Machtfülle des Herrschers als Voraussetzung für den Frieden unter den Staatsbürgern postuliert. Schutz gab es nur durch den Staat. Im Gegensatz dazu betonten die Federalist-Autoren (v.a. Madison) in der Tradition von John Locke den Schutz *vor* dem Staat.

Soweit ein kurzer ideengeschichtlicher Abriss zur Gewaltenteilung. Die Positionen anderer Klassiker wie Hobbes (1588-1679), Rousseau (1712-1778) und Kant (1724-1804) werden hier aus Platzgründen ausgespart.¹¹⁸

Von der Vergangenheit zur Gegenwart

Die Gewaltenteilung ist heutzutage ein wichtiges Strukturprinzip eines jeden demokratischen Rechtsstaats. Die Legislative beschließt die Gesetze, die Exekutive führt die Gesetze aus und die Judikative überwacht die Einhaltung der Gesetze. Durch die Gewaltenteilung soll ein innerer Kontrollmechanismus innerhalb der Staatsorgane geschaffen werden, der einem Machtmissbrauch entgegenwirken soll. Die ‚Staatsgewalt‘ wird aufgeteilt, damit sie nicht zu gewaltig wird. Die drei Gewalten sollen sich gegenseitig beschränken. Zwangsläufig müssen sie aber auch *verschränkt* werden. Eine reine (horizontale) Gewaltenteilung ohne anschließende Gewaltenwiederverschränkung existiert nur in der Theorie und hat sich in der Praxis als untauglich erwiesen. Die deutsche parlamentarische Demokratie verzichtet an vielen Stellen auf eine strenge Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive. Entscheidend durchbrochen wird die Gewaltenteilung zunächst dadurch, dass der Bundestag den Bundeskanzler (Exekutive) wählt. Zudem ist es beispielsweise dem Bundestag als Legislativorgan möglich, den Bundeskanzler, der Teil der Exekutive ist, per konstruktivem Misstrauensvotum abzusetzen. Der

¹¹⁶ Hamilton/Madison/Jay (1993), 7 (Einleitung von Zehnpfennig).

¹¹⁷ Möllers (2008), 31. Vgl. zum Prinzip des „limited government“, des streng begrenzten Staates, auch Schmidt (2008), 110. Für eine weiterführende Analyse, siehe Manin (1994).

¹¹⁸ Hobbes („Leviathan“ 1651/2007) und Rousseau („Du contrat social“ 1762/1981) lehnen die Gewaltenteilung ab, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Aus dem bei Hobbes fürchterlich dargestellten Naturzustand entkommen die Menschen nur, wenn sie untereinander einen Gesellschaftsvertrag schließen, durch den sie sich der Herrschaft und Gewalt eines künstlichen Körpers – des Leviathan – unterordnen. Hobbes schreibt: „Um aber eine allgemeine Macht zu gründen, unter deren Schutz gegen auswärtige und innerliche Feinde die Menschen beim ruhigen Genuss der Früchte ihres Fleißes und der Erde ihren Unterhalt finden können, ist der einzig mögliche Weg hierzu der, dass jedweder alle seine Macht oder Kraft einem oder mehreren Menschen übertrage, wodurch der Wille aller *gleichsam in einem Punkt vereinigt werde* (Herv. J.T.), so dass dieser eine Mensch oder diese eine Gesellschaft eines jeden Einzelnen Stellvertreter werde und ein jeder die Handlungen jener so betrachte, als habe er sie selbst getan, weil sie sich dem Willen und Urteil jener freiwillig unterworfen haben.“ Hobbes (2007), 175 (17. Abschnitt).

Für Rousseau ist die Souveränität des Volkes ist nicht nur unveräußerlich und unteilbar, sie ist auch unfehlbar und absolut. Der *volonté générale* hat die Oberhoheit über die Verfassung, die Exekutive und die Judikative. Diese drei sind nach Rousseau nichts als ‚Diener‘ des Souveräns.

Der später lebende Kant akzeptiert das Prinzip der Gewaltenteilung, das zu seiner Zeit schon zum Kanon politischer Grundbegriffe gehörte. Zu Kants differenzierter Position siehe seine Ausführungen in „Zum ewigen Frieden“ (Kant 1795/2011, 23), sowie im Abschnitt „Staatsrecht“ in der „Metaphysik der Sitten“ (Kant 1797/1968, §§45-49).

Bundestag ist auch an der Wahl des Bundespräsidenten und der Richter des Bundesverfassungsgerichts beteiligt. Zudem sind viele Regierungsmitglieder zugleich Parlamentarier, was eine personelle Gewaltenschränkung darstellt – all dies sind Beispiele für eine Aufweichung der „klassischen“ Gewaltenteilung hin zu einer Gewaltenschränkung. Ein besonders deutlicher Bruch des Gewaltenteilungsprinzips ergibt sich durch die Befugnis des Bundesverfassungsgerichts (eines Teils der Judikative), Entscheidungen mit Gesetzeskraft zu erlassen und damit in den Bereich der Legislative einzugreifen.

Generell gilt, dass in präsidentialen Systemen die klassischen Gewalten üblicherweise stärker getrennt sind als in parlamentarischen Demokratien.¹¹⁹ So werden etwa in den USA Präsident und Kongress getrennt voneinander gewählt. Sowohl der Präsident (durch seine Vetomacht) als auch der Kongress (durch die Möglichkeit eines Impeachment-Verfahrens) haben nur eingeschränkte Einflussmöglichkeiten auf die jeweils andere Gewalt, aber auch klarer abgetrennte Befugnisse.

Locke und Montesquieus Modelle waren noch im Wesentlichen damit beschäftigt, die Machtfülle eines absolutistischen Herrschers zu limitieren. Die Verfassungsautoren des späten 18. und 19. Jahrhunderts kämpften gegen komplexere Einschränkungen von grundlegenden Freiheiten. Sie sorgten sich auch um die Tyrannei legitimierter Institutionen, namentlich der Parlamentsmehrheit (in den USA) oder der Gerichte (in Frankreich).¹²⁰ Dies zeigt, dass der Grundgedanke der Gewaltenteilung prinzipiell nicht nur gegen die Exekutive, sondern gegen alle drei Gewalten ins Feld geführt werden kann. Gleichzeitig darf Gewaltenteilung die staatliche Gewalt aber nicht so weit diffundieren lassen, dass der Staat machtlos wird, denn ein machtloser Staat kann Freiheit, Sicherheit und Gleichheit seiner Bürger nicht garantieren. Im Idealfall ist Gewaltenteilung eine Art von Arbeitsteilung. Im gegenteiligen Fall neutralisieren sich die Gewalten als ‚Blockadespieler‘¹²¹ und Regieren wird unmöglich. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Gewaltenteilung und Gewaltenschränkung zwei Seiten derselben Medaille sind. Aus dem Ziel, eine Blockade zu vermeiden, folgt ein faktischer Zwang zur Wiederverschränkung der geteilten Staatsgewalt. Die Verschränkung der bisher etablierten drei Gewalten nimmt einen beträchtlichen Teil der Paragraphen in den Verfassungen in modernen Demokratien ein, entsprechend umfangreich müssten hier die Änderungen sein, wenn eine vierte Gewalt implementiert würde.

Moderne Erweiterungen des Gewaltenteilungsmodells

Wie ein Blick auf die Klassiker zeigte, gab es immer verschiedene Auslegungen der Idee der Gewaltenteilung, z.B. durch die funktionale und personale Trennung von Regierung, Parlament und Gerichtsbarkeit oder aber innerhalb des Parlaments (Zwei-Kammer-System). In der Politikwissenschaft wird ‚Gewaltenteilung‘ jedoch manchmal auch in einem weiteren Sinne definiert.

Während die Idee der klassischen ‚horizontalen‘ Gewaltenteilung mit ihrem Drei-Säulenprinzip der Legislative, Exekutive und Judikative wie gezeigt eine lange ideengeschichtliche Historie hat, wird das Augenmerk in den letzten Jahrzehnten verstärkt auf die ‚vertikale‘ Gewaltenteilung gerichtet. Damit ist vor allem die Föderalisierung politischer Systeme gemeint, beispielsweise in Deutschland die Arbeitsteilung zwischen Bund-, Länder- und kommunaler Ebene. Nach oben hin wird die vertikale Achse durch die Europäische Union ergänzt. Zur föderativen (‚vertikalen‘) Teilungslehre schreibt Steffani: „Die föderative Teilungslehre (..) erhellt das System und die Interdependenzen der territorialen (einschließlich der internationalen) Handlungseinheiten sowie deren jeweiligen

¹¹⁹ Mastronardi (2007), 268.

¹²⁰ In Frankreich wird im politischen Denken bis heute die Volkssouveränität viel stärker als in Deutschland mit der Parlamentssouveränität gleichgesetzt.

¹²¹ Vgl. Tsebelis (2002).

Gestaltungskompetenzen und gewaltkontrollierten Auswirkungen auf die bürgerliche Freiheit des Einzelnen.“¹²²
In diesem Zusammenhang sei auch das Subsidiaritätsprinzip wichtig.

Gelegentlich wird auch von ‚zeitlicher‘ Gewaltenteilung gesprochen, womit aber nicht die Gegenwartspräferenz im anfangs dargestellten Sinn, sondern das (in keiner modernen Demokratie umgesetzte) Prinzip eines Verfallsdatums von Verfassungen gemeint ist. Das politische Selbstbestimmungsrecht von Generationen wurde im Zuge der Staatsgründung der USA intensiv von Thomas Jefferson (1743-1826), James Madison (1751-1836) und Thomas Paine (1737-1809) diskutiert.¹²³ Jefferson vertrat dabei die Auffassung, dass jedes Gesetz und folglich auch jede Verfassung nach 19 Jahren ihre Gültigkeit verlieren müsse, damit jede Generation ebenso frei ihr Zusammenleben organisieren könne wie ihre Vorgängergeneration. Madison widersprach und verwies auf die Unsicherheit, die dadurch entstünde. Thomas Paine wiederum stand auf der Seite Jeffersons und 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.“¹²⁴ Dieser Satz, 1795 geschrieben, verteidigte damals das Recht auf Revolution. Dieses Recht war sogar in der Französischen Verfassung von 1793 verankert.¹²⁵ Artikel 28 besagte: ‘Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut pas assujettir a ses lois les générations futures’ [‘Ein Volk hat stets das Recht, seine Verfassung zu überprüfen, zu reformieren und zu ändern. Keine Generation kann künftige Generationen zwingen, sich ihren Gesetzen zu unterwerfen.‘].¹²⁶

Diese tentativen Erweiterungen des Gewaltenteilungsmodells sind bei Winfried Steffani in seinem Buch „Gewaltenteilung und Parteien im Wandel“ systematisiert worden. Steffani schreibt: „Die politologische Gewaltenteilungslehre umgreift und verbindet sechs fundamentale Teilungslehren, die zueinander in engster Beziehung stehen und *erst zusammengenommen einen brauchbaren Aussagewert* ermöglichen.“¹²⁷ Steffani unterscheidet, in dieser Reihenfolge: 1. Die staatsrechtliche („horizontale“) Teilungslehre; 2. die temporale Teilungslehre; 3. die föderative („vertikale“) Teilungslehre; 4. die konstitutionelle Teilungslehre; 5. die dezisive Teilungslehre und 6. die soziale Teilungslehre.

Neben den besprochenen Gliederungsebenen führt Steffani als drei weitere Prinzipien also noch eine konstitutionelle, eine dezisive sowie eine soziale Ebene ein.

Zur konstitutionellen Ebene: In den modernen Demokratien werden die Entscheidungsspielräume durch Verfassungen eingeschränkt, die nur durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit oder teilweise überhaupt nicht (Verfassungskern des Grundgesetzes, freiheitliche demokratische Grundordnung in Deutschland) geändert werden können. Bei den Modi, wie die Verfassung interpretiert wird und wie sie verändert werden kann, können Wähler, parlamentarische und/oder gerichtliche Institutionen beteiligt sein. Dazu schreibt Steffani: „Die konstitutionelle Teilungslehre befasst sich mit den Abhängigkeitsbeziehungen und Kompetenzbereichen jener Institutionen und Amtsträger, die mit der Setzung derart unterschiedlicher Rechtsakte betraut und zur Überprüfung ihrer jeweiligen Richtigkeit bzw. Zulässigkeit befugt sind“.¹²⁸

„An Hand der *dezisiven Teilungslehre* – die als das Herzstück der politologischen Gewaltenteilungslehre bezeichnet werden kann – lässt sich der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß (..) verfolgen“, äußert sich Steffani zu diesem Bereich.¹²⁹ Er unterscheidet fünf autonome, jedoch stets in innigster Interdependenz

¹²² Steffani (1997), 44.

¹²³ Schön ist diese Debatte bei Kley (2003) nachgezeichnet.

¹²⁴ Paine (1996), 261.

¹²⁵ 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.

¹²⁶ Godechot (1979). Siehe auch hier: <http://www.verfassungen.eu/f/verf93-i.htm>.

¹²⁷ Steffani (1997), 98. Hervorhebung im Original.

¹²⁸ Steffani (1997), 46.

¹²⁹ Steffani (1997), 48.

zueinander stehende Diskussions- und Entscheidungsebenen. Diese sind: Die Regierung, das Parlament, die Parteien, die Interessengruppen sowie die öffentliche Meinung. Es sei sinnvoll, so Steffani weiter, zwischen einem staatlichen und einem sozialen (nicht-staatlichen) Raum zu unterscheiden. „Beide Bereiche finden der Idee nach ihre innigste Verbindung im Wahlakt des Bürgers“.¹³⁰

Zur sozialen Teilungslehre schreibt Steffani abschließend: „Ein Gewaltenteilungssystem ohne real-sozialen Bezug bleibt (...) ein totes Theorem. Die Gewaltenteilung erschließt ihren Sinngehalt als fundamentales Strukturprinzip erst dann, wenn sie mit dem sozialen Gruppengefüge in Beziehung gesetzt wird“¹³¹. Dabei sei die Art, die soziale Kraft und die politisch-relevante Gewichtigkeit der einzelnen sozialen Gruppen zu analysieren. Auch die Fragen des Wirtschaftssystems und dessen politischer Auswirkungen seien hierbei zu erörtern. ‚Soziale‘ Gewaltenteilung bedeute, dass Interessen in einem demokratischen System nicht ausschließlich von Parteien, Parlamenten oder Regierungen artikuliert und vertreten werden, sondern auch von einer Vielzahl von Interessenverbänden, zum Beispiel Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden. Die ständige Konkurrenz verschiedener sozialer Kräfte erzeuge im Idealfall ein Gleichgewicht und führe laut Steffani zum Zustand der ‚sozialen‘ Gewaltenteilung.

Diskussion

Was sind die Lektionen aus dem historisch-ideengeschichtlichen Abriss bis hin zur Gegenwart für eine Erweiterung des Gewaltenteilungsmodells in der Zukunft?¹³² Wer vorher dachte, dass die staatliche Gewaltenteilung sich per definitionem auf die drei Äste Legislative, Exekutive und Judikative bezieht, der dürfte durch einen Blick in die Geschichte und in die aktuelle Literatur eines Besseren belehrt worden sein. Denn dort finden wir nicht das eine Drei-Gewalten-Modell, sondern viele Ausformungen. Man schneidet sich Erkenntnismöglichkeiten ab, wenn man all diese Modelle rückwirkend am heutigen Modell misst und entsprechend defizitär einstuft.¹³³ Die Idee der *trias politica* ist in jedem Land aufgrund der unterschiedlichen ideengeschichtlichen Traditionen in jeder Nation etwas anders ausgestaltet worden. Das französische Verfassungsrecht kennt bis heute keine Verfassungsgerichtsbarkeit entsprechend des deutschen Bundesverfassungsgerichts. Bei der Euro-Krise rieben sich die Franzosen verwundert die Augen, als der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) am Bundesverfassungsgericht im Sommer 2012 zu scheitern drohte. Wie kann ein nicht vom Volk gewähltes Gremium sich anmaßen, die Entscheidungen gewählter Volksvertreter zu korrigieren? Was bleibt dann von der Volkssouveränität? Wenn aber das Drei-Gewalten-Modell von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet ist, so muss dies Auswirkungen auf die Umsetzung der hier vorgestellten Idee eines Vier-Gewalten-Modelles haben. Nur eine Institution zur Vertretung künftiger Generationen zu entwerfen könnte zu wenig sein, vielmehr wäre es wohl angemessener, die Vertretung des künftigen Demos von Land zu Land unterschiedlich zu denken. Gewaltenteilung ist ein auslegungsbedürftiger Begriff. Um wenigstens einen Kern im Sinne einer Arbeitsdefinition zu erhalten, soll der Begriff weiterhin primär für die *horizontale* Gewaltenteilung stehen. Dies scheint die meisten Anschlussmöglichkeiten zu geben für eine Erweiterung, welche die Interessen künftiger Generationen institutionell verankert. Um nicht missverstanden zu werden: Diese horizontale Gewaltenteilung findet man ja durchaus auf unterschiedlichen föderalen Ebenen – in Deutschland haben die Länder Regierungen, Parlamente und Verfassungsgerichtshöfe. Aber eine Überfrachtung des Begriffs „Gewaltenteilung“ ist nicht zielführend. Weder die Gewaltenteilung Harringtons in eine Beratungs- und ein Entscheidungsgremium noch die Gewaltenteilung John

¹³⁰ Steffani (1997), 49. (Hervorhebung im Original)

¹³¹ Steffani (1997), 53. 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.

¹³² Gute weiterführende Analysen der Gewaltenteilung bietet u.a. Casper (1997). Ein Klassiker dazu ist Loewenstein (1957).

¹³³ So etwa dieses abschätzige Urteil: „Lockes Gewaltenteilungslehre ist gegenüber der von Montesquieu noch nicht sehr ausgereift und ist am Zustand der Verfassung seiner Zeit entwickelt.“ (Speth 2001, 104).

Lockes in eine legislative, eine exekutive und eine die föderative Gewalt setzte sich durch. Auch Steffanis extreme Ausweitung des Gewaltenteilungsmodells auf gleich sieben Gewalten dürfte kaum als konzeptionelle Vorlage für eine Gewaltenteilung taugen, die die Gegenwartspräferenz der Demokratie überwinden könnte. Was Steffani als „weitere Ebenen der Gewaltenteilung“ bezeichnet, würde ich systemtheoretisch als andere Subsysteme der Gesellschaft bezeichnen. Es erübrigt sich zu sagen, dass die Macht des Politischen Systems nicht alle anderen Bereiche wie Wirtschaft, Wissenschaft, Medien, Religion oder Privatbeziehungen durchdringt. Da diese Systeme autonom sind, ist die Macht des Politischen beschränkt. So weit so gut, Steffani würde hier wohl nicht inhaltlich widersprechen. Aber der *Begriff* „Gewaltenteilung“ sollte sich weiterhin auf die Organisation der Staatsgewalt beziehen, um Verwirrungen vorzubeugen. Steffanis Übertragung auf andere gesellschaftliche Felder führt zu Begriffsverwirrung.

Ziel dieses Aufsatzes war es, die richtigen Fragen zu finden, nicht Antworten zu geben. Der Grundgedanke war, dass für die Institutionalisierung von Nachhaltigkeit die Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative um eine neue institutionelle Ebene erweitert werden sollte. Der Teufel steckt aber bekanntlich im Detail. Wer eine Vertretung künftiger Generationen fordert, der muss Lösungen für folgende Fragen finden:

- Wie sollte konkret eine durchsetzungsstarke vierte Gewalt – auch auf der Verfassungsebene abgebildet – für ein spezifisches Land aussehen? Inwieweit sollte die vierte Gewalt für jedes Land unterschiedlich konzipiert werden?
- Wie konstituiert sich die vierte Gewalt? Wer kann sie einberufen und wie oft?
- Sollte eine Vertretung künftiger Generationen Gesetze vorschlagen, sie stoppen oder sie mit einem aufschiebenden Veto bedenken können?
- Soll sie eher an die Legislative angebunden sein, um nachhaltige Gesetze zu machen? Oder ist ihre Aufgabe eher, Gesetze auf ihre Nachhaltigkeit hin zu überprüfen, was dafür spräche, sie eher wie die Judikative zu konzipieren?
- Sollte sich der Kompetenzbereich der neuen Vierten Gewalt eventuell nur auf bestimmte Politikfelder beschränken. Und wenn ja, welche?
- Wie lang sollte die Amtszeit der Mitglieder der Vierten Gewalt sein? Wieviele Mitglieder sollte diese Gewalt haben und welche Ressourcenausstattung? Wer legt die Gehälter der Mitglieder der Vierten Gewalt fest? Können ihre Mitglieder bei Fehlverhalten ihres Amtes enthoben werden? Durch wen?¹³⁴
- Unabhängig von der formal-rechtlichen Ausgestaltung der Vierten Gewalt mit Kompetenzen bzw. Machtmitteln wird es Rahmenbedingungen geben, die ihrem Erfolg zuträglich sind oder ihn behindern. Welche?

Damit sind wichtige Fragen benannt, denen sich die Politikwissenschaft in den nächsten Jahren widmen sollte. Ihrer Subdisziplin „Politische Theorie“, von vielen Empiristen als überflüssig angesehen, kommt dabei eine wichtige Funktion zu. Denn nur teilweise sind obige Fragen durch empirische, komparative Methoden beantwortbar – eine

¹³⁴ Hier stellt sich die Frage nach Indemnität und Immunität. Indemnität bezeichnet laut Wikipedia (Abruf am 10.1.2013) die Freistellung von strafrechtlicher (u. U. auch zivilrechtlicher) Verfolgung. Sie stellt ein Verfahrenshindernis im Strafprozess dar, während Immunität für Abgeordnete lediglich die Strafverfolgung für die Zeit des Mandats hemmt und daher kein echtes Verfahrenshindernis darstellt. Die Indemnität soll sicherstellen, dass die Abgeordneten nur nach ihrem Gewissen handeln können und die Funktionsfähigkeit des Parlaments gewährleisten. Exekutive und Judikative wird die Möglichkeit genommen, wegen angeblicher oder tatsächlicher Vergehen Einfluss auf Abstimmungsverhalten und Zusammensetzung des Parlaments zu nehmen. Als politische Immunität bezeichnet man den Schutz eines politischen Amtsträgers vor Strafverfolgung aufgrund seines Amtes. Die parlamentarische Immunität wurde in den letzten 150 Jahren zu einem Rechtsgut. Die sich herausbildende Legislative vor möglicher Willkür der damals noch monarchischen Exekutive zu schützen (etwa vor erfundenen Anklagen und manchen Festnahmen, die es z.B. im 19. Jahrhundert vor wichtigen Abstimmungen gab.

ideengeschichtliche Herangehensweise bietet ebenfalls Orientierungswissen an, das nicht ausgeschlagen werden sollte.

Literatur

- Adams, Willi Paul/ Adams, Angela (1994): Einleitung. In: Hamilton, Alexander/ Madison, James/ Jay, John: Die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter. Paderborn: Schöningh. S. XXVII-XCII.
- Ambrusné, Éva Tóth (2011): Der parlamentarische Kommissar für zukünftige Generationen Ungarns und sein Einfluss. In: Tremmel, Jörg (Hg.): Journal für Generationengerechtigkeit, Jg. 11 (1). S. 20-27.
- Auerbach, Bruce / Reinhart, Michelle (2012): Antonin Scalia's Constitutional Textualism: The Problem of Justice to Posterity. In: Intergenerational Justice Review 1/2012 (12. Jg.), 17-22.
- Boelling, Anemon C. (2003): Ist die ökologische Generationengerechtigkeit in guter Verfassung? In: SRzG (Hg.): Handbuch Generationengerechtigkeit. München: oekom. S. 441-470.
- Bonoli, Giuliano / Häusermann, Silja (2009): Who Wants What from the Welfare State? Socio-structural Cleavages in Distributional Politics: Evidence from Swiss Referendum Votes. In: Tremmel, Jörg (Hg.): A Young Generation under Pressure? The Financial Situation and the 'rush hour' of the Cohorts 1970-1985 in a Generational Comparison. Berlin/Heidelberg: Springer. S. 187-205.
- Bose, Harald von (1989): Republik und Mischverfassung – zur Staatsformenlehre der Federalist Papers. Europäische Hochschulschriften Band 875. Frankfurt/M.: Peter Lang.
- Brown-Weiss, Edith (1989): In Fairness to Future Generations. Tokio/New York: United Nations University/Transnational Publishers.
- Brunner, Otto / Conze, Werner / Koselleck, Reinhart (Hg.) (1982): Geschichtliche Grundbegriffe. Bände 1-8, Band 3, Spalte 923. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Campagna, Norbert (2001): Charles de Montesquieu – eine Einführung. 1. Aufl. Düsseldorf: Parerga
- Casper, Gerhard (1997): Separating Powers. Cambridge: Harvard University Press.
- Chinard, Gilbert (1940): Polybios and the American Constitution. In: Journal of the History of Ideas. No. 1. (Januar 1940). S. 38-58.
- Deter, Gerhard (2011): Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit als Staatsziele – ein gescheitertes Projekt der Verfassungsänderung. In: Jahrbuch der Juristischen Zeitgeschichte. Bd. 12. S. 300-322.
- Dobson, Andrew (1996): Representative Democracy and the Environment. In: Lafferty, William M. / Meadowcroft, James (Hg.): Democracy and the Environment. Cheltenham: Edward Elgar. S. 124–139.
- Earthjustice (2007): Environmental Rights Report 2007, <http://www.earthjustice.org/library/references/2007-environmental-rights-report.pdf>. Abgerufen am 27. Oktober 2010.
- Eckersley, Robyn (2004): The green state: rethinking democracy and sovereignty. Cambridge, Mass./London: MIT.
- Foley, Michael (1989): The silence of constitutions: gaps, 'abeyances' and political temperament in the maintenance of government. London: Routledge.
- Friedrich, Holger / Mändler, Max / Kimakowitz, Ernst von (1998): Die Herausforderung Zukunft: Deutschland im Dialog. Ein Appell der jungen Generation. Berlin: Ullstein.
- Fülöp, Sandor (2014): Die Rechte, Pflichten und Tätigkeiten des ungarischen Parlamentsbeauftragten für zukünftige Generationen. In: Gesang, Bernward (Hg.): Kann Demokratie Nachhaltigkeit? Wiesbaden: Springer. S. 67-83.
- Giddens, Anthony (2009): The Politics of Climate Change. Cambridge: Polity Press.
- Göhler, Gerhard (1992): Politische Repräsentation in der Demokratie. In: Leif, Thomas (Hg.): Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand. Bonn/Berlin: Bouvier. S. 108-125.
- Göpel, Maja / Arhelger, Malte (2011): Wie die Rechte zukünftiger Generationen auf europäischer Ebene geschützt werden können. In: Journal für Generationengerechtigkeit 1/2011 (11. Jg.). S. 4-11.

- Godechot, Jacques (Hg.) (1979): Les Constitutions de la France depuis 1798. Paris: Garnier-Flammarion.
- Häberle, Peter (1998): Ein Verfassungsrecht für künftige Generationen. In: Ruland, Franz (Hg.): Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Festschrift für Hans Zacher zum 70. Geburtstag. Heidelberg: Müller. S. 215-233.
- Hamilton, Alexander / Madison, James / Jay, John (1993): Die Federalist Papers. Übersetzt, eingeleitet und mit Anmerkungen versehen von Barbara Zehnpfennig. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Harrington, James (1991): Oceana. Leipzig: Reclam (englische Originalauflage 1656).
- Heun, Werner (1995): Die politische Vorstellungswelt Thomas Jeffersons. In: Wasser, Hartmut (Hg.): Thomas Jefferson: Historische Bedeutung und politische Aktualität. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Hobbes, Thomas (2007): Der Leviathan. Neu überarbeitet von Kai Kilian. Köln: Anaconda Verlag (Erstveröffentlichung 1651).
- IPCC (Hg) (1990): Climate Change: The IPCC Scientific Assessment. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jänicke, Martin (1996): Democracy as a condition for environmental policy success. In: Lafferty, William M. / Meadowcroft, James (Hg.): Democracy and the Environment. Cheltenham: Edward Elgar. S. 71-85.
- Jänicke, Martin (1992): Conditions for Environmental Policy Success. An international comparison. In: The Environmentalist. Heft 1 (12. Jg.). S. 47-58.
- Jefferson, Thomas (1816): Brief an John Taylor (28. Mai 1816).
<http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=308>. Abgerufen am 30.1.2010.
- Jodoin, Sebastian (2011): Straftaten gegen zukünftige Generationen: Die Implementierung intergenerationeller Gerechtigkeit durch Internationales Strafrecht. In: Journal für Generationengerechtigkeit 1/2011 (11. Jg.). S. 11-20.
- Jonas, Hans (1979): Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kant, Immanuel (2011): Zum ewigen Frieden und Auszüge aus der Rechtslehre. Kommentar von Oliver Eberl und Peter Niesen. 1. Aufl. Frankfurt a. M.: Suhrkamp. (Erstveröffentlichung 1795.)
- Kant, Immanuel (1968): Die Metaphysik der Sitten. Werkausgabe Bd. VIII. Hrsg. von Wilhelm Weischedel. Frankfurt am Main: Suhrkamp. (Erstveröffentlichung 1797).
- Kley, Andreas (2003): Die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen – ein staatsphilosophisches Postulat von Thomas Jefferson. In: Hänni, Peter (Hg.): Mensch und Staat. Festgabe der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg für Thomas Fleiner zum 65. Geburtstag. Fribourg: Univ.-Verl., 505-523.
http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/kley/container/jefferson_pages_505_523.pdf. Abruf am 12.04.2012.
- Kielmannsegg, Peter Graf (2003): Können Demokratien zukunftsverantwortlich handeln? In: Merkur. Heft 7 (57. Jg.). S. 583-594.
- Lafferty, William M. (1998): Democracy and Ecological Rationality: New Trials for an Old Ceremony. Aufsatz für CPSA/IPSA Roundtable. Quebec City. 12.2.1998. http://www.prosus.uio.no/publikasjoner/Andre_pub/1.html. Abgerufen am 30.1.2009.
- Leggewie, Claus / Welzer, Harald (2009a): Das Ende der Welt, wie wir sie kannten. Klima, Zukunft und die Chancen der Demokratie. Frankfurt am Main: Fischer.
- Leggewie, Claus / Welzer, Harald (2009b): Können Demokratien den Klimawandel bewältigen? In: Transit. Heft 36 (Onlineausgabe). Abgerufen am 4. November 2010.
http://www.iwm.at/index.php?option=com_content&task=view&id=108&Itemid=178
- Locke, John (1977): Zwei Abhandlungen über die Regierung. Hrsg. und eingeleitet von Walter Euchner. Frankfurt a. M.: Suhrkamp (Originalausgabe: Two Treatises of Government, 1690).
- Loewenstein, Karl (1957): Political Power and the Governmental Process. Chicago: University of Chicago Press.
- Lux-Wesener, Christina (2003): Generationengerechtigkeit im Grundgesetz? In: SRzG (Hg.): Handbuch Generationengerechtigkeit. München: oekom. S. 405-440.

- Maitland, Frederic William (1961): *The Constitutional History of England*. Edited by H. A. L. Fisher. Cambridge : Cambridge University Press (Originalausgabe 1909).
- Machiavelli, Niccolò (1990): *Politische Schriften*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Mastronardi, Philippe (2007): *Verfassungslehre: Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat*. Stuttgart: UTB.
- Maier, Jochen (2012): *Gemeinnützige Stiftungen und Generationengerechtigkeit*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Manin, Bernard (1994): Checks, balances and boundaries: The Separation of powers in the constitutional debate of 1787. In: Fontana, Biancamaria (1994) (ed.): *The Invention of the Modern Republic*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 27-62.
- Mill, John Stuart (1971): *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie*. Eingeleitet von Kurt L. Shell. Paderborn: Schöningh (Original 1861).
- Möllers, Christoph (2008): *Die drei Gewalten*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Montesquieu, Charles de (1992): *Vom Geist der Gesetze*, Band 1. Übersetzt und hrsg. von Ernst Forsthoff. 2. Aufl. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). (Originalausgabe *De l'esprit des lois*, 1748.)
- Münch, I.v. (1998): Minister und Abgeordneter in einer Person: die andauernde Verhöhnung der Gewaltenteilung. In: *Neue Juristische Wochenzeitschrift* 34.
- o.V. (7.6.2011): Islands Ex-Ministerpräsident angeklagt. <http://www.handelsblatt.com/politik/international/islands-ex-ministerpraesident-angeklagt/4261722.html>. Abgerufen am 12.6.2011.
- Paine, Thomas (1996): *Dissertation on First Principles of Government*. In: *The Writings of Thomas Paine*. Bd. III 1791-1804. Gesammelt und hrsg. von Moncure Daniel Conway. London: Routledge/Thoemmes (Abdruck der Ausgabe von 1895), 256-277.
- Paine, Thomas (1973): *Die Rechte des Menschen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. (Englisches Original: *Rights of Man*, 1792)
- Polybius (2012): *Die Verfassung der römischen Republik*. Historien, VI. Buch. Hrsg von Kai Brodersen. Stuttgart. Reclam.
- Pötter, Bernhard (2010): *Ausweg Öko-Diktatur? Wie unsere Demokratie an der Umweltkrise scheitert*. München: oekom.
- Riklin, Alois (2006): *Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung*. Darmstadt: : Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Riklin, Alois (1999): *Die Republik von James Harrington*. Bern: Stämpfli.
- Riklin, Alois (1989): Montesquieus freiheitliches Staatsmodell. Die Identität von Machtteilung und Mischverfassung. In *PVS* 30, S. 420-442.
- Rousseau, Jean-Jacques (1981): *Sozialphilosophische und Politische Schriften*. München: Winkler.
- Saretzki, Thomas (2011): Der Klimawandel und die Problemlösungsfähigkeit der Demokratie. In: Schüttemeyer, Suzanne S. (Hg.): *Politik im Klimawandel. Keine Macht für gerechte Lösungen?* Baden-Baden: Nomos. S. 41-63.
- Schmidt, Manfred G. (2008): *Demokratiethorien. Eine Einführung*. 4. überarbeitete und erw. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmidt, Manfred G. (2006): Die Zukunft der Demokratie. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. Heft 4 (37. Jg.). S. 812-822.
- Shearman, David / Smith, Joseph W. (2007): *The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy*. Westport: Praeger Publishers.
- Speth, Rudolf (2001): John Locke. In: Massing, Peter / Breit, Gotthard (Hg.): *Demokratiethorien – Von der Antike bis zur Gegenwart*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag. S. 99-105.
- Stein, Tine (1998a): Does the Constitutional and Democratic System Work? The Ecological Crisis as a Challenge to the Political Order of constitutional Democracy. In: *Constellations*. Heft 3 (4. Jg.). S. 420-449.
- Steffani, Winfried (1997): *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Strohmeier, Gerd (2004): Ideengeschichtlicher Überblick über die Entwicklung der Gewaltenteilung. In: Gellner, Winand / Galtzmeier, Armin: *Macht und Gegenmacht – Einführung in die Regierungslehre*. Baden-Baden: Nomos. S. 41-61.

- Utlar, Simone (2010): „Wir blicken ängstlich in die Zukunft“. S. 1-2. Interview mit Kommissar Shlomo Shoham (Israel) und Ombudsmann Sándor Fülöp (Ungarn) auf Spiegel online vom 11.11.2010.
<http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/nachhaltigkeit-wir-blicken-zu-aengstlich-in-die-zukunft-a-728070.html>
- Thaa, Winfried (2011): Politisches Handeln. Demokratietheoretische Überlegungen im Anschluss an Hannah Arendt. Baden-Baden: Nomos.
- Thompson, Dennis F. (2010): Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship. In: *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. Heft 1 (13. Jg.). S. 17-37.
- Tremmel, Jörg (2012): Eine Theorie der Generationengerechtigkeit. Münster: mentis.
- Tremmel, Jörg (2011): Haben wir die Welt nur von unseren Kindern geborgt? Grundzüge einer Generationenethik. In: Ach, Johann S. / Bayertz, Kurt / Siep, Ludwig (Hg.): *Grundkurs Ethik*. Band 2: Anwendungen. Paderborn: mentis. S. 99-116.
- Tremmel, Jörg (2006): Establishment of intergenerational justice in national constitutions. In: Tremmel, Jörg (Hg.): *Handbook of Intergenerational Justice*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. S. 187-214.
- Tremmel, Jörg (2005): Verankerung von Generationengerechtigkeit in der Verfassung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 8/2005. S. 18-28.
- Tremmel, Jörg (2004): Institutionelle Verankerung der Rechte nachrückender Generationen, in: *Zeit-schrift für Rechtspolitik*. März 2004 (37. Jg). S. 44-46
- Wanderwitz, Marco / Friedrich, Peter / Lührmann, Anna / Kauch, Michael (2008): Changing the German Constitution in Favor of Future Generations – Four Perspectives from the Young Generation. In: Tremmel, Jörg (Hg.) (2008b): *Demographic Change and Intergenerational Justice. The Implementation of Long-term Thinking in Political Decision-Making*. Berlin/Heidelberg: Springer Verlag, 163-173.
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5., rev. Aufl.; besorgt von Johannes Winckelmann. Tübingen: Mohr-Verlag. (Originalausgabe erschienen 1921/1922 in Tübingen.)
- Weidner, Helmut / Jänicke, Martin (Hg.) (2002): *Capacity Building in National Environmental Policy. A Comparative Study of 17 Countries*. Berlin: Springer.