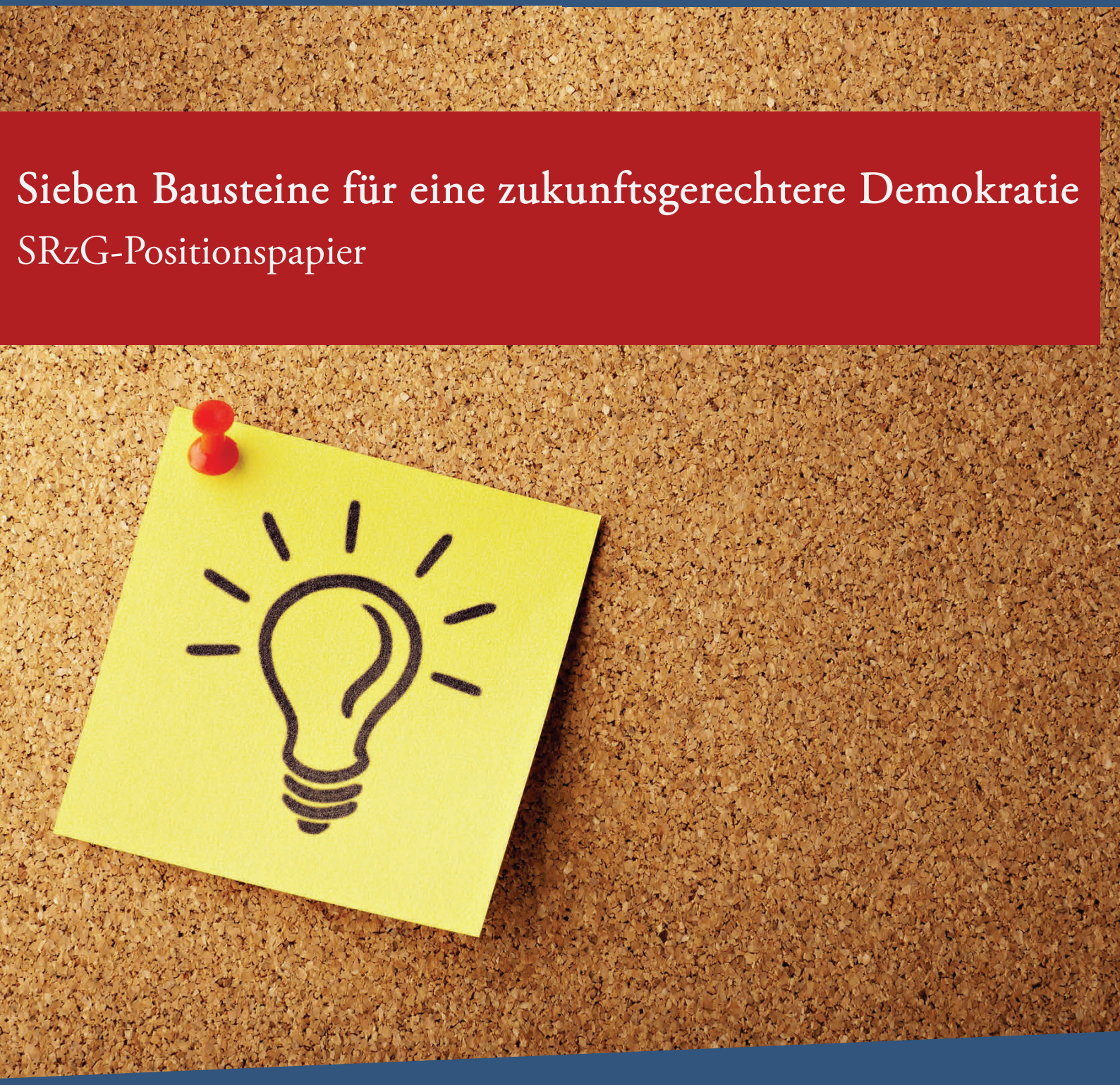
Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen

Sieben Bausteine für eine zukunftsgerechtere Demokratie

SRzG-Positionspapier



Zusammenfassung

Die heutige Demokratie ist gegenwartsfixiert. Wahlzyklen zwingen Politikerinnen und Politiker, politische Erfolge möglichst noch innerhalb der Wahlperiode zu erreichen. Die Langzeitfolgen heutiger politischer Entscheidungen sind für gewöhnlich nicht sicher zu bestimmen. Der Anteil älterer Wählerinnen und Wähler an der wahlberechtigten Bevölkerung nimmt zu. Und **zukünftige Generationen haben keine Stimme**. **Schleichenden und zukünftigen Problemen fehlt die öffentliche und politische Aufmerksamkeit.** Was wir brauchen, ist eine zukunftsgerechte Politik. Eine Politik, die die Rechte zukünftiger Generationen berücksichtigt, die planetarischen Grenzen einhält, Kosten nicht ohne den Nutzen in die Zukunft verlagert, Zukunftsinvestitionen tätigt, langfristige Probleme kraftvoll anpackt und die Demokratie nachhaltig stärkt.

Um die Gegenwartsfixierung zu reduzieren und zukunftsgerechte Politik zu stärken, muss Zukunftsgerechtigkeit im gesamten Politikprozess verankert werden. Die Institutionen für Zukunftsgerechtigkeit, die wir in Deutschland haben, reichen dafür nicht aus. Ob der Rat für nachhaltige Entwicklung, der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung, die Nachhaltigkeitsprüfung oder der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) – sie sind dieser Aufgabe nicht gewachsen.

In anderen Ländern wie Israel, Wales und Ungarn, aber auch in der Fachliteratur, finden wir Beispiele, wie man es besser machen könnte. Manche davon gibt es nicht mehr, alle haben sie ihre Stärken und Schwächen. Wir haben sie untersucht, um eigene Vorschläge für Deutschland zu erarbeiten: Die sieben Bausteine für eine zukunftsgerechtere Demokratie der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen.

- **Baustein 1**: Es wird ein **Zukunftsrat** eingerichtet. Der politikfeldübergreifend arbeitende Zukunftsrat besteht aus 15 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und wird für die Dauer von sieben Jahren berufen (ohne Wiederberufungsoption). Seine Mitglieder werden je zur Hälfte vom Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung und der deutschen Wissenschafts-Gemeinde bestimmt. Der Zukunftsrat verfügt über ein Informationsrecht und erarbeitet auf der Grundlage seiner Expertisen und Analysen Empfehlungen, wie politisch für mehr Zukunftsgerechtigkeit gesorgt werden kann. Hierfür werden ihm frühzeitig alle Gesetzesentwürfe zur Kenntnis gebracht. Die Adressaten der Empfehlungen (i.d.R. die Bundesregierung) antworten dem Zukunftsrat innerhalb einer Frist von drei Monaten, wie sie die Empfehlungen umsetzen werden. Wird eine Empfehlung zurückgewiesen, sind die Gründe hierfür schriftlich darzulegen. Die Empfehlungen und Antworten werden veröffentlicht.
- **Baustein 2**: Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** wird zu einem **ständigen Ausschuss** aufgewertet. Er beruft die Hälfte des Zukunftsrats und kontrolliert die Nachhaltigkeitsprüfungen der Bundesministerien.
- **Baustein 3**: Die **Nachhaltigkeitsprüfung für Regelungsvorhaben** (Gesetzesentwürfe etc.) wird gestärkt. Die Nachhaltigkeitsprüfung wird in einem Leitfaden rechtsverbindlich vorgeschrieben. Die Nachhaltigkeitsprüfungen der Ministerien der Bundesregierung werden veröffentlicht und vom Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung inhaltlich-materiell überprüft.

- **Baustein 4**: Das **Zukunftsgerechtigkeits-Indikatorensystem innerhalb der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wird reformiert**. Anknüpfend an frühere Versionen der Nachhaltigkeitsstrategie (2002 bis 2016) werden die SDGs, die 2017 in die Nachhaltigkeitsstrategie implementiert wurden, um ein Indikatorensystem ergänzt, das sich auf Zukunftsgerechtigkeit fokussiert.
- **Baustein 5**: Das **Zukunftsmanifest der Bundesregierung**. In jeder Legislaturperiode muss die Bundesregierung ihre politischen Langzeitpläne präsentieren. Diese Langfristperspektive sollte sich über dreißig Jahre, den Zeitraum einer Generation, erstrecken.
- **Baustein 6**: Der **Zukunftstag**. Parlament, Bürgerinnen und Bürger und die Öffentlichkeit diskutieren einmal im Jahr das Zukunftsmanifest der Bundesregierung und informieren sich dadurch zu Themen der Zukunftsgerechtigkeit.
- **Baustein 7**: Die **Bürgerräte für die Zukunft**. Auf lokaler und regionaler Ebene werden Bürgerräte eingerichtet, die Stadt- und Kreisräte sowie Landesregierungen zu Fragen der lokalen und regionalen Zukunftsgerechtigkeit beraten.

Diese sieben Bausteine ermöglichen in Deutschland eine **zukunftsgerechtere Demokratie**. Die Bausteine decken gemeinsam alle Phasen des Politikprozesses ab und bekämpfen die demokratische Gegenwartsfixierung. Wie Beispiele aus anderen Ländern zeigen, sind die vorgeschlagenen Bausteine keineswegs unrealistisch. Für ihre Etablierung braucht es eine überparteiliche Initiative.

Machen wir unsere Demokratie gemeinsam stark und zukunftsfest. Unsere Kinder und Enkelinnen und Enkel werden es uns danken.

INHALT

1. Die heutige Demokratie ist gegenwartsfixiert 4

2. Wir brauchen eine zukunftsgerechte Politik 6

3. Die Institutionen für Zukunftsgerechtigkeit in Deutschland reichen nicht aus 7

4. Beispiele aus anderen Ländern und der Fachliteratur zeigen, wie Zukunftsgerechtigkeit im Politikprozess verankert werden kann 10

4.1. Problemdefinition und Agenda Setting 11

4.2. Politikformulierung und -entscheidung 14

4.3. Implementation und Evaluation 17

4.4. Bewertung der Beispiele durch die SRzG 19

5. Sieben Bausteine für eine zukunftsgerechtere Demokratie in Deutschland 21

Literatur 25

Über die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG) 29

1. Die heutige Demokratie ist gegenwartsfixiert

Mit den wachsenden technologischen Möglichkeiten nimmt unser Einfluss auf die Zukunft stark zu. Durch den Konsum endlicher Rohstoffe und die Verschmutzung von Atmosphäre und Ozeanen prägen wir heute die Lebensbedingungen zukünftiger Generationen bis weit in die nächsten Jahrhunderte hinein. Wir leben in der Ära des Anthropozän – einer geologischen Epoche, die der Mensch mit seiner globalen Wirkkraft dominiert (Crutzen 2002). Angesichts dieser langfristigen Entwicklungen und Wirkungen ist die Amtszeit einer Regierung recht kurz. Der häufig an Legislaturperioden orientierte Handlungshorizont der Politik ist auf die Langzeitfolgen heutiger politischer Entscheidungen nicht eingestellt. Die Institutionengefüge in Demokratien sind für das zu Ende gehende Holozän gemacht worden. Damit sie auch im Anthropozän noch funktionieren, müssen sie reformiert werden (Tremmel 2018b; Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2019).

Da es im Interesse der meisten Politikerinnen und Politiker liegt, wiedergewählt zu werden, werden sie vorzugsweise eine solche Politik machen, deren Nutzen für die Wählerinnen und Wähler schon vor der nächsten Wahl ersichtlich ist (Thompson 2010: 19). Der **demokratische Wahlmechanismus** trägt damit zur sogenannten Gegenwartsfixierung der Demokratie bei (Schmidt 2010: 461; Tremmel 2018a: 107-110). An sich ist das nichts Schlechtes: Die Politikerinnen und Politiker sollen sich an ihren Wählerinnen und Wählern orientieren. Genau das ist Demokratie. Die Kehrseite ist allerdings, dass Politiken mit hauptsächlich langfristigem Nutzen zu einer Form des „elektoralen Selbstmords" (Stein 1998: 426) werden können. Dies gilt umso mehr, wenn der langfristige Nutzen mit Kosten in der Gegenwart erkauft werden muss (selbst wenn diese heutigen Kosten viel geringer sind als der langfristige Nutzen). Auch können nachfolgende Regierungen die Langzeitpolitiken zurücknehmen oder bei sich abzeichnendem Erfolg kapern, sich also mit fremden Federn schmücken (MacKenzie 2013: 29–32). Der Anreiz für heute agierende Politikerinnen und Politiker, solche Langzeitpolitiken voranzutreiben und zu implementieren, ist also nicht nur gering, er ist sogar negativ. Auch zukunftsorientierte Politikerinnen und Politikern sind den gegenwartsfixierten Mechanismen der Demokratie unterworfen. Kurzsichtige Politiken, die sich auf das aktuelle Wohl der aktuellen Wählerinnen und Wähler konzentrieren, sind hingegen eine vergleichsweise sichere Sache. Dazu kommt die **Unsicherheit über die tatsächliche Wirkung von heutigen politischen Entscheidungen**. Die Unsicherheit wächst mit der Länge der Zeitspanne, in der die jeweilige Politik wirken soll. Neben dem Wahlmechanismus und dem Unsicherheitsproblem verstärken weitere Faktoren die Gegenwartsfixierung der Demokratie:

- **Gegenwartspräferenz der Wählerinnen und Wähler**. Die heutigen Wählerinnen und Wähler tendieren dazu, das eigene kurzfristige Wohl über Jenes zukünftiger Generationen zu stellen (Gesang 2018; Lagerspetz 1999; Thompson 2010). Zudem wollen sie Unsicherheiten vermeiden. Besonders anfällig dafür sind Wählerinnen und Wähler, die der Politik nicht vertrauen, wie eine weitere Studie zeigt (Jacobs/Matthews 2012). Sie misstrauen der Fähigkeit von Regierungen und Parlamenten, Politiken mit vorwiegend lang-

fristigem Nutzen über die Zeit hinweg korrekt durchzuführen. Wählerinnen und Wähler mit sehr hohem Vertrauen in die Politik haben diese Angst nicht.

- **Demographischer Wandel in vielen westlichen Demokratien**. Angesichts der zunehmenden Wählermacht der über-60-Jährigen drohen die Interessen der jungen und der nachrückenden Generationen verdrängt zu werden (Van Parijs 1998). Bei der Bundestagswahl 2017 stellten die Unter-21-Jährigen nur 3,6 Prozent und die Unter-30-Jährigen nur 15,4 Prozent aller Wahlberechtigten. Die über-60-Jährigen machten hingegen 36,1 Prozent aus – Tendenz steigend.[1] Die Wünsche und Interessen der Jüngeren unterscheiden sich in einer Reihe von Sachfragen von denen der Älteren. So stimmen beispielsweise Ältere deutlich seltener einer besseren Unterstützung von Familien zu, fordern aber wesentlich häufiger höhere Ausgaben für die Rente. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn keine Kinder im Haushalt leben.[2] Die Jungen haben aber kaum eine Chance, sich gegen die Mehrheit der Alten durchzusetzen. Ein Lobbyist für die junge Generation fehlt am Kabinettstisch.
- **Abwesenheit zukünftiger Generationen**. Zukünftige Generationen haben überhaupt keine Wählermacht. Tremmel (2006: 189) argumentiert, dass in der Energie- und Finanzpolitik andere Mehrheiten und damit Politiken zustande kämen, wenn die, die in den nächsten 200 Jahren geboren werden, ebenfalls ein Stimmrecht hätten. Da zukünftige Generationen heute noch nicht präsent sind, kann die heutige Generation ihre eigenen Interessen maximieren, ohne die Konsequenzen für zukünftige Generationen berücksichtigen zu müssen (Doeleman/Sandler 1998).
- **Fehlende Wahrnehmung schleichender und zukünftiger Probleme**. Schleichende Veränderungen – wie etwa die Klimaerwärmung oder das Artensterben – werden vom Menschen weniger wahrgenommen als aktuelle, schockartige Ereignisse (Glantz 1999; Jacobs 2011), zumal Probleme in der Zukunft weniger stark fühlbar sind als heutige Probleme (Weber 2006). Eine amerikanische Studie kommt zu dem Ergebnis, dass selbst zukunftsvorsorgende Investitionen in den Katastrophenschutz (z.B. Deichbau) bei US-Wahlen weit weniger honoriert werden als die finanziell im Vergleich dazu weniger effektiven staatlichen Hilfen für Wiederaufbau und Entschädigungen nach dem Eintritt des Katastrophenfalls (Healy/Malhotra 2009).

---

1 Der Bundeswahlleiter: Bundestagswahl 2017: 61,5 Millionen Wahlberechtigte, Pressemitteilung vom 3. Februar 2017.

[2] Das Max-Planck-Institut für demografische Forschung hat nachgewiesen, dass Ältere wesentlich seltener eine Erhöhung des Kindergelds, Steuererleichterungen für Eltern oder öffentliche Kinderbetreuung befürworten. Dass ein 65-Jähriger eine Erhöhung des Kindergeldes befürwortet, ist um 85% weniger wahrscheinlich als die Zustimmung eines 20-Jährigen; die Befürwortung von flexibleren Arbeitszeiten für Eltern ist um 50% geringer. Dies zeigen beispielsweise empirische Studien über die Volksentscheide in der Schweiz. Auswertungen von Volksentscheiden in der Schweiz bestätigen den Befund, dass Junge anders abstimmen als Alte. Vgl. hierzu Wilkoszewski 2008 & 2012 sowie Bonoli & Häusermann (2010).

2. Wir brauchen eine zukunftsgerechte Politik

Auch wenn Politik (nicht nur in Demokratien) tendenziell gegenwartsfixiert und zukunftsignorant ist, beeinflusst sie in Zeiten des Anthropozäns die Zukunft stark. Tatsächlich ist es so, dass jede politische Entscheidung die Zukunft – und damit auch zukünftige Generationen – beeinflusst. Aus der Falle, dass wir heute über die Lebensbedingungen zukünftiger Generationen bestimmen, kommen wir nicht heraus. Statt eines ignoranten Paternalismus braucht es also einen reflektierten Paternalismus (Rose 2016: 59f.).[3] Gemeint ist damit eine Politik, die ihre Folgen für zukünftige Generationen nicht ignoriert, sondern zumindest reflektiert und als wichtigen Faktor im politischen Entscheidungsprozess berücksichtigt. Denn eine Nichtbeeinflussung der Lebensbedingungen zukünftiger Generationen ist nicht möglich. Die heutige Politik muss zukunftsgerecht werden.[4]

Zukunftsgerecht ist Politik dann, wenn sie

- die **Rechte zukünftiger Generationen wahrt**. Zu diesen Rechten gehört auf jeden Fall die Befriedigung der physischen und psychischen Grundbedürfnisse, die ermöglicht werden muss. Grundlegend universal angelegte Menschenrechte gelten auch für die Zukunft.
- die **planetarischen Grenzen berücksichtigt** und so neben den ökonomischen und sozialen vor allem die ökologischen Voraussetzungen zukünftigen guten Lebens auf dieser Welt erhält.
- **Maßnahmen vermeidet, die Kosten auf zukünftige Generationen verlagern, ohne für sie zugleich angemessenen Nutzen zu stiften**. Das betrifft beispielsweise den immer noch hohen Schuldenstand der öffentlichen Haushalte, die Atommüllendlagerung oder das deutsche Altersversorgungssystem. Auch zukunftsschädliche (indirekte) Subventionen bspw. für die Braunkohlewirtschaft sollten abgebaut werden.
- **absehbare langfristige Probleme frühzeitig und kraftvoll angeht**. Das betrifft Probleme wie bspw. den Klimawandel. Dessen Folgen werden zukünftige Generationen stärker betreffen als uns. Effektiv bekämpft werden können die Ursachen aber nur heute.
- die **Demokratie und ihre gesellschaftlichen Voraussetzungen stärkt, damit auch zukünftige Generationen ein möglichst hohes Maß an politischer Selbstbestimmung haben werden können**. Dazu gehört auch, die politische Entscheidungsfreiheit zukünftiger Generationen durch heutige politische Entscheidungen nicht mehr einzuschränken als nötig.

[3] Mit Paternalismus ist hier die politische Fremdbestimmung zukünftiger Generationen durch die heutige Generation gemeint.

[4] Siehe auch die Deklaration der UNESCO zu den Pflichten der heutigen Generationen gegenüber zukünftigen Generationen (UNESCO 1997). Politikfeldspezifische Forderungen für zukunftsgerechte Politik finden Sie in unseren anderen SRzG-Positionspapieren.

- **Zukunftsinvestitionen tätigt**, etwa in den Bereichen Bildung, Klimaschutz und resiliente Strukturen.

Um das Ziel einer zukunftsgerechten Politik zu erreichen, müssen unsere demokratischen Institutionen entsprechend angepasst werden. **Es gilt, die demokratische Gegenwartsfixierung zu verringern und die Wahrscheinlichkeit für eine zukunftsgerechte Politik zu erhöhen**. Die Prozesse, wie Politiken entstehen, entschieden und umgesetzt werden, müssen so geändert werden, dass die Ergebnisse möglichst zukunftsgerecht sind. Die demokratische Gegenwartsfixierung selbst erschwert solche Anpassungen jedoch (Kates 2015). Jonathan Boston (2017: 331) kommt zu dem Fazit:

> „Jede Kommission (...) für künftige Generationen riskiert, nur wenige Freunde und Verteidiger zu haben. Gleichzeitig schafft sie sich notwendigerweise Feinde, darunter all Jene mit Partikularinteressen (...) Ironischerweise ist solchen Institutionen also vorherbestimmt, die gleichen politischen Herausforderungen und Asymmetrien zu erleben, die sie lindern sollen. Wenn sie diese Herausforderung nicht meistern, werden sie selbst nur ein weiteres Opfer der vorherrschenden Gegenwartsorientierung."

Dieser Herausforderung gilt es sich zu stellen. Dabei kann damit gerechnet werden, dass die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger gegenüber institutionellen Reformen der politischen Entscheidungsstrukturen eine weniger eigeninteressierte Position einnehmen als gegenüber ganz konkreten Zukunftspolitiken, bei denen sie die möglicherweise negativen Folgen für ihren persönlichen Wiederwahlerfolg direkt vor Augen haben (Levinson 2009; Rose 2018).

3. Die Institutionen für Zukunftsgerechtigkeit in Deutschland reichen nicht aus

Politische Institutionen für Zukunftsgerechtigkeit müssen sich daran messen lassen, wie sie die schädliche demokratische Gegenwartsfixierung reduzieren und die Chancen für zukunftsgerechte Politiken erhöhen können. In Deutschland gibt es einige Nachhaltigkeitsinstitutionen, die sich als Institutionen für Zukunftsgerechtigkeit verstehen lassen könnten.[5] Ihre Einflussmöglichkeit auf den politischen Entscheidungsprozess beschränkt sich in der Regel auf den Bereich Beratung.

Die neun Mitglieder des **Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)** werden vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für jeweils vier Jahren gemeinsam berufen. Jedes Beiratsmitglied wird durch eine Referentin bzw. einen Referenten (50 %) unterstützt. Die Geschäftsstelle wird von einer Generalsekretärin geleitet und verfügt über neun weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der WBGU dient der Bundesregierung als unabhängiges Beratungsgremium zu Fragen der globalen Umwelt-

[5] Die folgenden Beschreibungen orientieren sich überwiegend an Rose 2018 und Tremmel 2018 und den Homepages der jeweiligen Institutionen.

und Entwicklungspolitik und hat sich z.B. durch den CO_2-Budgetansatz und die Forcierung des 2-Grad-Ziels in die Klimapolitik eingebracht. Auch das politikfeldübergreifende Konzept der ‚Großen Transformation' wurde durch den WBGU wissenschaftlich und politisch geprägt.[6]

Der **Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE)** wurde von Bundeskanzler Gerhard Schröder im Februar 2001 eingerichtet. Er hat den Auftrag, Beiträge zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu erarbeiten, konkrete Maßnahmen zu deren Umsetzung vorzuschlagen sowie den gesellschaftlichen Dialog über die Thematik der Nachhaltigkeit zu fördern. Dem Rat gehören derzeit 15 Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens an, die vom Bundeskanzler oder der Bundeskanzlerin für eine Amtszeit von drei Jahren ernannt werden. Ihr gemeinsamer Nenner ist ihr Engagement für Nachhaltigkeit. Die Ratsmitglieder gehören üblicherweise Umweltschutzverbänden, Kirchen, Gewerkschaften, Unternehmen oder Forschungsinstitutionen an. Sie sollen nicht als Vertreterinnen oder Vertreter ihrer Organisationen fungieren, obgleich sie die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen repräsentieren. Das jüngste Mitglied ist derzeit 49 Jahre alt. Der RNE ist als beratendes, regierungsabhängiges Gremium mit begrenztem Arbeitsauftrag ausgelegt und kann nicht aktiv in das Gesetzgebungsverfahren eingreifen. Die Geschäftsstelle des RNE wird von einem Generalsekretär geleitet. Er wird von einem einköpfigen Sekretariat, zwei Medienreferentinnen und -referenten sowie sechs wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterstützt.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBNE)** wurde 2004 vom Deutschen Bundestag als überfraktionelles Gremium eingesetzt, um Nachhaltigkeit stärker im politischen Entscheidungsprozess zu verankern. Er ist nicht in der Geschäftsordnung des Bundestages verankert und muss daher in jeder Legislaturperiode neu eingesetzt werden. Der PBNE hat 17 ordentliche und 17 stellvertretende Mitglieder. Für die parteipolitische Zusammensetzung ist, wie in Ausschüssen üblich, die Fraktionsstärke im Bundestag entscheidend. Er wird von einem dreiköpfigen Sekretariat unterstützt. Als Beirat hat er keine vollen Ausschussrechte und kann keine Gesetzesentwürfe einbringen. Der PBNE begleitet die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und wirkt bei deren Kontrolle und Umsetzung mit. Die Ministerien müssen seit 2009 bei ihren Gesetzesvorhaben verpflichtend prüfen, ob sie den Leitlinien nachhaltiger Entwicklung entsprechen. Der Beirat kontrolliert dabei, ob formale Kriterien eingehalten wurden (siehe hierzu auch Nachhaltigkeitsprüfung, unten).

Der **Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (StANE)** ist ein ca. vierteljährlich tagendes Gremium der Exekutive und besteht aus den verbeamteten Staatssekretärinnen und -sekretären aller Ressorts. Geleitet wird der im Jahr 2000 ins Leben gerufene Aus-

[6] Neben dem in der Praxis recht politikfeldübergreifend arbeitenden WBGU haben die Bundesregierung und einzelne Ministerien noch weitere fachspezifische wissenschaftliche Beratungsgremien. Zu nennen sind hier der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung und der wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums, vor allem aber der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU). Er besteht aus sieben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus dem Bereich des Umweltschutzes und verfügt über 18 wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

schuss vom Chef des Bundeskanzleramts. Als personelle Unterstützung ihrer Arbeit greifen die Mitglieder auf die ressortübergreifende Unterabteilungsleiterarbeitsgemeinschaft der Ministerialverwaltung zurück. Der StANE ist maßgeblich für die Entwicklung und Überarbeitung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zuständig, prüft die Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren, ist Ansprechpartner für den PBNE, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände und berät die Bundesregierung zu aktuellen Themen der Nachhaltigkeit. Die Mitglieder sind zudem dafür verantwortlich, das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung nach innen und nach außen zu verankern und zu vertreten. Der Ausschuss nimmt dementsprechend auch die (freiwilligen) Ressortberichte zur Nachhaltigkeit entgegen.

2009 wurde in Deutschland formal eine **Nachhaltigkeitsprüfung** für Gesetzesentwürfe der Bundesregierung eingeführt. So heißt es in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), im Zuge der Gesetzesfolgenabschätzung sei „darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat" (§ 44 Abs. 1 GGO; BMI 2011). Hierzu existiert eine unverbindliche Handreichung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, in der empfohlen wird, die Prüfung anhand der Managementregeln der Nachhaltigkeit und Zielindikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie durchzuführen (BMI 2009a, 2009b).

Aus Sicht der SRzG sind diese Institutionen unzureichend, um die demokratische Gegenwartsfixierung zu schwächen und zukunftsgerechte Politik zu stärken. Die Vielzahl der beratenden Gremien im Bereich zukunftsgerechter Politik täuscht über ihre fehlende Durchsetzungskraft hinweg. Die Kompetenzen der Institutionen sind bei weitem nicht ausreichend, um unsere Verantwortung für Zukunftsgerechtigkeit angemessen in den politischen Prozessen zu berücksichtigen. RNE und PBNE haben jenseits beratender Tätigkeiten keine signifikanten Einflussmöglichkeiten. Den Adressaten dieser Beratung steht es frei, die Empfehlungen zu ignorieren. Laut einer Studie von Heinrichs und Laws (2012) gilt der StANE im Vergleich als das einflussreichste Nachhaltigkeitsgremium auf Bundesebene und wird von Ministerialbeamtinnen und -beamten sowie Politikerinnen und Politikern häufig als Treiber von Themen wahrgenommen. Als internes Regierungsgremium ist der StANE allerdings stark von der Regierung abhängig. Überhaupt fällt auf, dass die bisherigen Zukunftsinstitutionen hauptsächlich als beratende Gremien der Exekutive installiert wurden.

Die Nachhaltigkeitsprüfung ist nur für Gesetzesvorhaben vorgesehen, die von der Bundesregierung initiiert werden. Freilich machen diese den größten Teil der in Deutschland verabschiedeten Bundesgesetze aus. Interne (Deutscher Bundestag 2013a/c) und externe (Heinrichs/Laws 2012) Studien bescheinigen der Nachhaltigkeitsprüfung in der 17. Legislaturperiode jedoch übereinstimmend große Mängel in der Quantität und der Qualität der (nicht) durchgeführten Nachhaltigkeitsprüfungen. Der PBNE hat zwar die Aufgabe, die Nachhaltigkeitsprüfungen zu kontrollieren, diese Kontrolle ist jedoch nur formal und nicht inhaltlich und leidet zudem unter den fehlenden personellen Ressourcen des PBNE. So schreiben etwa Heinrichs, Laws und Riedel (2013: 52):

„Selbst im PBNE tätige Politiker gestanden ihren begrenzten politischen Einfluss und ihre geringe Außenwirkung ein. Dies wird von den Befragten zumeist der Tatsache zugeschrieben, dass der PBNE kein vollwertiger Ausschuss des Bundestags ist und nur in begrenztem Umfang die Möglichkeit hat, Gesetzesentwürfe einzubringen. Selbst sein Potenzial Gesetzesentwürfe und Beschlussvorlagen zu prüfen, bleibt unterentwickelt."

In der 18. Legislaturperiode sind Aussagen zur Nachhaltigkeit in Gesetzesentwürfen der Bundesregierung laut Rose (2018: 390ff.) eher die Regel als die Ausnahme. Die meisten Aussagen seien allerdings recht kurz und entweder neutral (keine erwartete Nachhaltigkeitswirkung) oder ausschließlich positiv formuliert und zudem häufig nicht begründet. Das kritische und planerische Potenzial der Nachhaltigkeitsprüfung im Sinne einer ex ante Evaluation von Regelungsvorhaben werde entweder nicht gehoben oder nicht nach außen kommuniziert.

Auf alle Zukunftsinstitutionen in Deutschland bezogen kommt Reinhard Loske (2015: 235) in seiner Untersuchung zu dem Schluss, dass diese „auf das operative Handeln der Ressorts keinen oder nur sehr geringen Einfluss ha[ben]". Und auch der Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft" äußert sich kritisch zur derzeitigen Vielzahl von Beiräten und Sachverständigengremien, die jede(r) für sich nur eine bescheidene Wirkungsmächtigkeit aufweisen (Deutscher Bundestag 2013b: 285). Der von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) schließt sich in seinem Sondergutachten von 2019 diesen pessimistischen Einschätzungen an und macht eigene Reformvorschläge für eine ökologischere und zukunftsgerechtere Politik, die wir unten teilweise aufgreifen (SRU 2019).

Unser Fazit ist, dass es trotz dieses breiten Aufgebots an Institutionen, die potenziell die Zukunftsgerechtigkeit in unserer Demokratie stärken könnten, nicht gut um die Zukunftsgerechtigkeit in Deutschland bestellt ist. Es braucht eine Reform der bestehenden Institutionen oder neue Zukunftsgerechtigkeitsinstitutionen, die weit über das Beraten der Exekutive hinausgehen.

4. Beispiele aus anderen Ländern und der Fachliteratur zeigen, wie Zukunftsgerechtigkeit im Politikprozess verankert werden kann

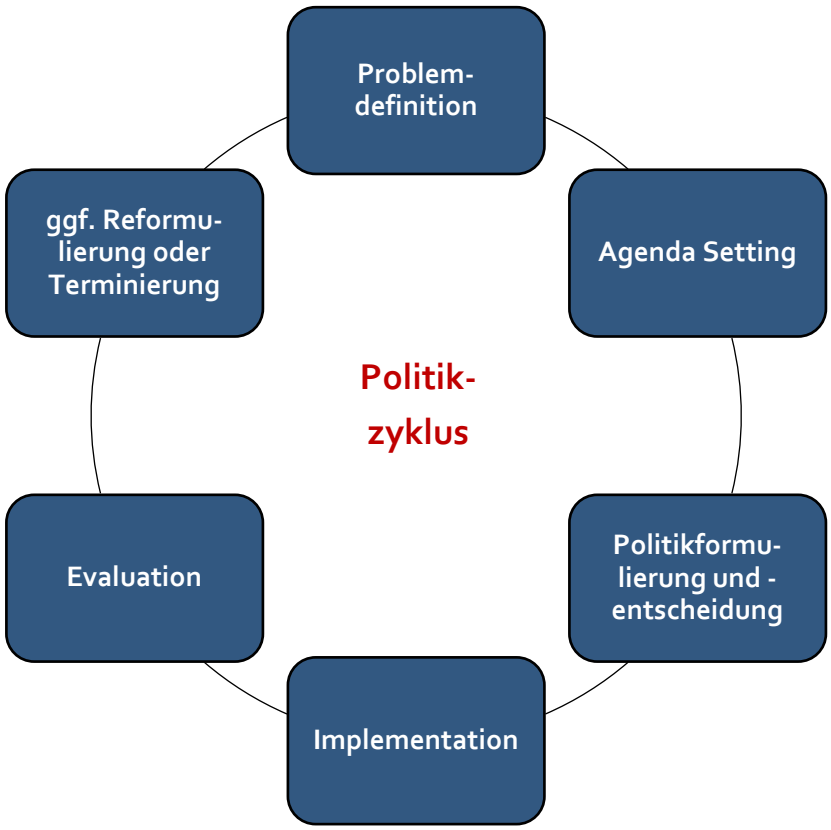
Wie kann man es besser machen? Im Folgenden stellen wir in aller Kürze ausgewählte Beispiele aus anderen Ländern und Vorschläge aus der Fachliteratur vor, wie Zukunftsgerechtigkeit in der heutigen Demokratie politisch-institutionell verankert werden kann.[7] Davon

[7] Eine umfassende Analyse von 29 Institutionen zur politischen Repräsentation zukünftiger Generationen in den Demokratien der Welt findet sich bei Rose 2018. Soweit nicht anders angegeben, entstammen die Angaben zu den Beispielen für Institutionen für Zukunftsgerechtigkeit in anderen Ländern diesem Buch. Die Quellen können den entsprechenden Buchkapiteln entnommen werden. Ein Überblick über Vorschläge aus der Fachliteratur findet sich u.a. bei Boston 2017, Gonzales-Ricoy/Gosseries 2016 und Rose 2016.

inspiriert werden wir im darauffolgenden Kapitel unsere eigenen Bausteine für eine zukunftsgerechte Demokratie in Deutschland entwickeln.

In der Politikwissenschaft werden die Phasen des politischen Prozesses häufig im sog. **Politikzyklus** (engl. *Policy Cycle*) dargestellt. Um für eine zukunftsgerechtere Politik zu sorgen, sollten möglichst alle Phasen berücksichtigt werden, insbesondere die Frühphase des Politikprozesses. Dabei ist zu beachten, dass diese Phasen in der Realität häufig durcheinandergehen und mitunter auch gleichzeitig stattfinden. Das folgende Schema (Abb. 1) dient daher lediglich der groben Orientierung und ist als idealtypisch zu verstehen. Die Beispiele aus verschiedenen Demokratien und Vorschläge aus der Fachliteratur für Institutionen für Zukunftsgerechtigkeit werden diesen Phasen im Folgenden grob zugeordnet. Streng genommen adressieren sie dabei häufig nicht eine einzige, sondern mehrere Phasen des Politikzyklus.

Abb. 1: Politikzyklus



Quelle: Eigene Darstellung

4.1. Problemdefinition und Agenda Setting

Idealtypisch beginnt der Politikzyklus damit, dass gesellschaftliche oder politische Akteure bestimmte Sachverhalte als Probleme wahrnehmen, die aus ihrer Sicht kollektiv gelöst werden sollten (Problemdefinition). (Manchmal werden auch Probleme zu bereits existierenden Lösungsvorschlägen „konstruiert".) Diese Probleme werden auf eine bestimmte Art und Weise „gerahmt", um sie auf die politische Tagesordnung zu setzen und möglichst dem

Politikformulierungs- und -entscheidungsprozess zuzuführen (Agenda Setting). Hierbei spielen Akteure wie einzelne Politikerinnen und Politiker, Parteien, Lobbygruppen, NGOs, wissenschaftliche Gremien und Medien eine wichtige Rolle, die um Themen und Deutungen konkurrieren, sowie manchmal auch bestimmte Ereignisse (z.B. die Katastrophe von Fukushima für den Atomausstieg).

In Belgien nimmt der **Bundesrat für nachhaltige Entwicklung (BRNE)** u.a. Einfluss auf die Problemdefinition und das Agenda Setting. Den BRNE gibt es seit 1997. Er hat 24 Mitglieder mit Stimmrecht, darunter Vertreterinnen und Vertreter verschiedener NGOs sowie der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, und 50 Mitglieder ohne Stimmrecht, darunter den König, Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft, aller Ministerien, der Regionen, der Sprachgemeinschaften und der anderen staatlichen Nachhaltigkeitsinstitutionen und weiterer Organisationen. Neben dem sich wöchentlich treffendem Vorstand gibt es fünf Ratsarbeitsgruppen und ein Sekretariat mit fünf wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. In diesen Arbeitsgruppen werden Empfehlungen und Stellungnahmen für Maßnahmen erarbeitet, die im Zusammenhang mit der nationalen, europäischen oder internationalen Nachhaltigkeitspolitik stehen. Die Empfehlungen werden eigeninitiativ oder auf Anfrage erarbeitet. Falls die Regierung und die ihr zugeordneten öffentlichen Körperschaften von den Empfehlungen des BRNE abweichen, muss dies gegenüber dem BRNE begründet werden. Der BRNE sieht sich außerdem als Diskussionsforum, steht im Dialog mit der Politik und der Öffentlichkeit und publiziert Studien.

Relevante Institutionen für Zukunftsgerechtigkeit finden sich außerdem in Finnland. Seit Anfang der 1990er Jahre muss die finnische Regierung einmal pro Legislaturperiode einen programmatischen **Zukunftsbericht** über ihre Pläne für die langfristige Zukunft vorlegen. 1993 wurde der **parlamentarische Ausschuss für die Zukunft** zunächst als nichtständiger Ausschuss eingesetzt, um einen Ort zu schaffen, an dem der Regierungsbericht debattiert werden kann. Seitdem wird dort ein Antwortbericht verfasst, der auch eigene Untersuchungen und Forschungen beinhaltet. Im Antwortbericht kann der Ausschuss Maßnahmenempfehlungen an die Regierung richten. Wird der Antwortbericht mit den Empfehlungen nach parlamentarischer Debatte vom Parlament verabschiedet, ist die Regierung verpflichtet, dem Parlament jährlich über den Implementationsfortschritt bezüglich der empfohlenen Maßnahmen zu berichten. Darüber hinaus verfasst der Ausschuss Berichte zu Zukunftsfragen für andere Ausschüsse des Parlaments und betreibt Öffentlichkeitsarbeit. Seit 1996 ist der Ausschuss zudem mit der Technikfolgenabschätzung betraut und damit auch verstärkt in den Politikphasen der Politikformulierung und -entscheidung sowie der Evaluation aktiv. Seit 2000 ist der parlamentarische Ausschuss für die Zukunft ein ständiger Ausschuss des Parlaments, anderen Ausschüssen aber hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz nicht gleichgestellt. Er hat 17 parlamentarische Mitglieder und ein Büro mit fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Neben dem Zukunftsbericht der Regierung und dem parlamentarischen Ausschuss für die Zukunft verfügt das Land noch über die **finnische nationale Kommission für nachhaltige Entwicklung**. Sie wird von der Premierministerin geführt und besteht aus Vertreterinnen

und Vertretern aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Die Kommission hat eine koordinierende und beratende Funktion und befasst sich schwerpunktmäßig mit der finnischen **Nachhaltigkeitsstrategie**.

Teilweise inspiriert von den finnischen Institutionen für Zukunftsgerechtigkeit entwickelt Simon Caney (2016) ein Paket aus fünf Institutionen:

1) Das **Regierungsmanifest für die Zukunft**. Darin legt die Regierung dar, mit welchen Politiken sie langfristige Trends, Herausforderungen und Möglichkeiten angehen möchte. Dabei muss sie sich zu den Trends verhalten, die von dem unabhängigen Rat für die Zukunft (s. 4.) identifiziert werden.

2) Der **parlamentarische Ausschuss für die Zukunft**. Dieser soll nicht nur das Zukunftsmanifest der Regierung bewerten, sondern sämtliche Politiken der Regierung.

3) Der **Zukunftsvisionstag**. Im Parlament und darüber hinaus soll ein regelmäßiger Zukunftsvisionstag institutionalisiert werden, an dem das Zukunftsmanifest der Regierung von Regierung und Opposition öffentlich diskutiert wird.

4) Der **unabhängige Rat für die Zukunft**. Das externe Gremium aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern soll regelmäßig über Langzeittrends, die wahrscheinlich aktuelle und alternative Politiken beeinflussen, berichten. Auch soll der Rat vergangene Wandlungsprozesse untersuchen. Ziel ist es, Regierung, Opposition, zivilgesellschaftlichen Organisationen und der allgemeinen Öffentlichkeit Zugang zu zuverlässigen Analysen der langfristigen Wirkungen des Regierungshandelns und -nichthandelns zu geben. Die Ratsmitglieder sollen von den wissenschaftlichen Fachverbänden ernannt werden.

5) **Die Performanzindikatoren**. Die Ministerien und der Rat für die Zukunft sollen Performanzindikatoren entwickeln und anwenden, um die Erreichung von langfristigen Zielen und die Langzeitperformanz zu erfassen.

Auch **Instrumente politischer Partizipation und Deliberation** kommen in den Politikphasen der Problemdefinition und des Agenda Settings zum Einsatz, zum Teil auch in der Phase der Politikformulierung und -entscheidung. Einen Überblick über empirische Fälle bietet die Datenbank www.participedia.net. Inwiefern partizipative und deliberative Verfahren von allein die Zukunftsgerechtigkeit fördern, ist umstritten (MacKenzie 2013; Skirbekk 2008; Unnerstall 1999). Patrizia Nanz (Mitglied des Participedia-Vorstands) und Claus Leggewie nehmen hier eine optimistische Position ein und fordern die Einrichtung sog. **Zukunftsräte** auf allen politischen Ebenen (EU, national, regional, lokal) (Nanz/Leggewie 2016). Die Zukunftsräte sollen als Beratungsinstitutionen an das bestehende politische System angeschlossen werden. Bestehende legislative Gremien sollen dabei verpflichtet werden, die Vorschläge der Zukunftsräte anzuhören. Sie müssen diese jedoch nicht umsetzen. Die 15 bis 20 Mitglieder der dauerhaft einzurichtenden Zukunftsräte werden zufällig aus der wahlberechtigen Bürgerschaft nach relevanten statistischen Kriterien ausgewählt, um eine möglichst diverse Besetzung der Räte zu gewährleisten. Die Mitgliedschaft im Rat beträgt zwei Jahre und wird finanziell geringfügig entschädigt. Die Arbeit der Zukunftsräte wird durch

Moderationsteams unterstützt, um eine konstruktive Zusammenarbeit zu erleichtern. Die Agenda der Zukunftsräte bestimmen die Mitglieder selbst. Nanz und Leggewie argumentieren, dass „durch eine gute Generationenmischung Zukunftsräte zu Motoren größerer Generationengerechtigkeit werden [könnten]" (2016: 78). Eine größere Berücksichtigung der Interessen junger und zukünftiger Menschen soll sich dabei durch die Auseinandersetzung mit langfristigen Themen und durch die Vertretung der jungen Generation im Rat von selbst ergeben.

Mit gleichem Begriff, aber anderem Inhalt schlägt Jörg Tremmel (2018) für Deutschland die Institutionalisierung eines **Zukunftsrats** vor. Demnach sollen der Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE), der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) sowie der wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) zu einem ökologischen Rat fusioniert werden. Ebenso sollen der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR – die ‚Wirtschaftsweisen') und die wissenschaftlichen Beiräte des Bundesfinanz- und Bundeswirtschaftsministeriums zu einem Finanzrat zusammengeschlossen werden. Finanzrat und ökologischer Rat ergeben zusammen den Zukunftsrat. Die Berufungsverfahren bleiben im Wesentlichen bestehen. Dieses Expertengremium wird um ein per Losverfahren besetztes Bürgerforum ergänzt, welches die Beratungen der Expertinnen und Experten durch seine Anregungen befruchten und bereichern soll. Der Zukunftsrat soll mithilfe einer Grundgesetzänderung[8] mit einem Initiativrecht ausgestattet werden, um Gesetzesvorschläge in den Bundestag einbringen zu können. Er ist dort als nichtparlamentarisches Expertengremium aber nicht entscheidungs- und abstimmungsberechtigt. Was mit den eingebrachten Gesetzesvorschlägen passiert, bleibt also vollständig dem Bundestag und seinen Fraktionen und Ausschüssen überlassen.

4.2. Politikformulierung und -entscheidung

Ist das Thema auf der politischen Agenda, wird es in eine oder mehrere Politik(en) überführt, also in Gesetze, Verordnungen etc. Hier spielen die Ministerialverwaltung und das Parlament die Hauptrollen, i.d.R. werden aber auch vom Regelungsvorhaben betroffene Verbände und externe Expertinnen und Experten anhörend einbezogen.

Einen recht großen Einfluss auf den Politikformulierungs- und -entscheidungsprozess hatte der **parlamentarische Kommissar für zukünftige Generationen** in Israel. Das Amt wurde 2001 auf Initiative eines einzelnen Knesset-Abgeordneten von einer Parlamentsmehrheit eingesetzt. Anlass der Institutionalisierung war die wahrgenommene Gegenwartsfixierung der israelischen Politik. Der Kommissar war politikfeldübergreifend tätig. Ihm mussten fast alle Gesetzesentwürfe zur Prüfung vorgelegt werden. Betrafen sie nach seiner Ansicht zu-

[8] Dafür müsste in Artikel 76 Absatz 1 Grundgesetz („Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht") die Aufzählung um die Wörter „durch den Zukunftsrat" ergänzt werden. Zudem müsste die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags entsprechend verändert werden. Bislang heißt es dort, dass Vorlagen von einer Fraktion oder von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein müssen, es sei denn, dass die Geschäftsordnung etwas anderes vorschreibt oder zulässt (vgl. § 75, § 76).

künftige Generationen, konnte er eine Stellungnahme erarbeiten und musste auf eigenen Wunsch vom zuständigen Ausschuss angehört werden. Da er sich für die Vorbereitung der Stellungnahme so viel Zeit nehmen konnte wie ihm als angemessen erschien, kam dies de facto einem aufschiebenden (suspensiven) Veto gleich. Die schriftliche Stellungnahme wurde dem Gesetzesentwurf angehängt, auch konnte sich der Kommissar i.d.R. an den Debatten in den parlamentarischen Ausschüssen beteiligen.

Daneben hatte der Kommissar, der von bis zu vier Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterstützt wurde, die Möglichkeit, Empfehlungen für Gesetzesinitiativen und -änderungen auszusprechen und die Abgeordneten in Fragen, die zukünftige Generationen betreffen, zu beraten. Die jährlichen Berichte des Kommissars mussten in der Knesset – dem Parlament – debattiert werden. Zudem verfügte der Kommissar über ein umfassendes Informationsrecht, konnte also bei staatlichen Einrichtungen auf die Herausgabe von Informationen drängen. Die so erlangten Informationen konnte er auch dazu nutzen, um über die Medien Druck auf Parlament und Regierung aufzubauen. Der Kommissar wurde vom Sprecher der Knesset mit Erlaubnis des Knesset House Committee aus mindestens zwei von einem öffentlichen Ausschuss nominierten Kandidaten ernannt. 2006 wurde das Amt faktisch und 2010 formal wieder abgeschafft (Details s. Abschnitt 4.4).

Eine weitere Institution mit potenziellem Einfluss auf den Politikformulierungs- und -entscheidungsprozess ist der **Nachhaltigkeitscheck** in Baden-Württemberg, 2011 zunächst als „Nachhaltigkeitsprüfung" eingeführt. Anders als die Nachhaltigkeitsprüfung auf Bundesebene ist der baden-württembergische Nachhaltigkeitscheck für alle Regelungsvorhaben der Landesregierung (inkl. Gesetzesentwürfe) nicht nur in der Geschäftsordnung der Landesregierung, sondern auch detailliert in der Verwaltungsvorschrift zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen, verfügbar bei MUKE 2015) verbindlich vorgeschrieben. Die Verantwortung zur Sicherstellung des Nachhaltigkeitschecks liegt beim federführenden Ministerium, welches diesbezüglich zu einer ressortinternen Gegenprüfung verpflichtet ist. So muss dargestellt werden „wie sich das Vorhaben auf die ökonomischen, ökologischen und sozialen Verhältnisse auswirkt, insbesondere welche langfristigen Wirkungen es hat" (VwV Regelungen, Ziff. 4.3.1). Die Prüfung ist eng mit den ausformulierten Nachhaltigkeitszielen des Landes verknüpft. Der Nachhaltigkeitscheck und dessen Ergebnis muss allen beteiligten Ministerien, der oder dem Landesbeauftragten für Bürokratieabbau, dem Ministerrat, dem Landtag und dem Kabinett vorgelegt werden. So sind bei der Ergebnisdarstellung auch die zugrundeliegenden Berechnungen, Annahmen und Prognosen schriftlich festzuhalten. Auf den Nachhaltigkeitscheck kann schriftlich begründet verzichtet werden, wenn „erhebliche Auswirkungen offensichtlich nicht zu erwarten sind" (VwV Regelungen, Ziff. 4.3.4). Die Ergebnisse des Nachhaltigkeitschecks müssen nach Einleitung des Anhörungsverfahrens im Dienstleistungsportal des Landes veröffentlicht werden. Im Vorblatt der Gesetzesentwürfe ist darzustellen, inwiefern die Ergebnisse des Nachhaltigkeitschecks berücksichtigt wurden. Zudem muss spätestens nach sieben Jahren geprüft werden, inwiefern die prognostizierten Regelungsfolgen eingetreten sind, um eine Nachsteuerung zu ermögli-

chen. Ähnlich wie bei der Nachhaltigkeitsprüfung des Bundes gibt es aber auch beim Nachhaltigkeitscheck nicht zuletzt aus Kapazitätsgründen Implementationsdefizite.

Der SRU (2019) fordert, die Nachhaltigkeitsprüfung der Bundesregierung zu stärken, indem sie inhaltlich auf Strategien und Programme der Regierung und der Ministerien ausgedehnt und sowohl früher (in der Phase des Referentenentwurfs) als auch transparenter (Veröffentlichung im Internet) durchgeführt wird.

Vereinzelt gibt es in Deutschland den Ruf nach einem **ökologischen Rat**. Die Forderung, einen ökologischen Rat zu installieren wird erstmal bei Rudolf Bahro (1987) formuliert. Aktuellere Beiträge finden sich bei Tine Stein (1998, 2014) und Johannes Rux (2003). Im Entwurf Steins (2014: 59f.) ist der ökologische Rat eine Art dritte Kammer mit einem aufschiebenden Vetorecht. Das suspensive Veto ist laut Stein nötig „um ökologischen Sand in das Getriebe der Normsetzung zu streuen" (2014: 59) und um die Effektivität des ökologischen Rates zu sichern. Gesetzesentwürfe, die vom ökologischen Rat als nicht angemessen befunden werden, würden zur erneuten Überarbeitung an das Parlament zurückgegeben. Stein versteht den ökologischen Rat als eine Möglichkeit zur Selbstbegrenzung zugunsten zukünftiger Generationen. Die Mitglieder des ökologischen Rates sollen demokratisch gewählt werden. Noch wichtiger ist Stein, dass die Besetzungsperioden länger als die parlamentarischen Legislaturperioden sind und die Wahlen deshalb selten in das Jahr der Bundestagswahl fallen. Die Mitglieder des ökologischen Rates sollen nicht wiedergewählt werden können.

Zuletzt forderte auch der SRU (2019) die Einrichtung eines **Rates für Generationengerechtigkeit** in Deutschland, dem Gesetzesentwürfe zugeleitet werden sollen, um zu diesen Stellung nehmen zu können. In seinem Kernbereich soll er außerdem ein suspensives Veto erhalten und so im Falle von schwerwiegenden Bedenken hinsichtlich der Gesetzesfolgen für zukünftige Generationen oder aufgrund von Verstößen gegen die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie eine dreimonatige Reflexionsphase im Gesetzgebungsprozess erzwingen können. Die unabhängigen Ratsmitglieder sollen eine hohe Fachexpertise mitbringen und von Bundestag und Bundesrat für 12 Jahre gewählt werden (ohne Wiederwahlmöglichkeit).

In der Fachliteratur gibt es zahlreiche ähnliche Vorschläge, die sich nicht nur auf die Ökologie, sondern explizit auch auf zukünftige Generationen beziehen. Beispielsweise plädiert Gesang (2018) für **Zukunftsräte**, die legislative Referenden und Initiativen einbringen dürfen, Informationen sammeln und veröffentlichen können und über ein suspensives oder endgültiges Vetorecht verfügen sollen. Die Mitglieder sollen u.a. von Universitäten, Umweltgruppen und Journalistenverbänden nominiert und von der Bevölkerung für acht bis zehn Jahre gewählt werden. Das Science and Environmental Health Network (SEHN) und die International Human Rights Clinic at Harvard Law School (IHRC) entwickelten einen Prototyp für eine **Ombudsperson für zukünftige Generationen** (SEHN/IHRC 2008). Sie soll dafür sorgen, dass existierende und vorgeschlagene Gesetze und Maßnahmen die umweltbezogenen rechtlich-fixierten Interessen zukünftiger Generationen schützen und fördern. Zu ihren Kompetenzen gehören Politikfolgenabschätzungen, Informationsrechte und ein

Rederecht vor den einschlägigen politischen Entscheidungsfindungsgremien. Die in Evaluationen und Berichten angesprochenen Akteure sollen verpflichtet werden, auf diese schriftlich zu antworten und der Ombudsperson soll die Gelegenheit gegeben werden, wiederum auf diese Antworten zu antworten.

4.3. Implementation und Evaluation

Steht die politische Entscheidung und wird von der Legislative als Gesetz verabschiedet, wird sie in geltendes Recht überführt. Anschließend wird die politische Entscheidung von der Exekutive umgesetzt (wobei gewisse Implementationsdefizite üblich sind) und ggf. von der Judikative durchgesetzt. Die vollziehenden Behörden und der Justizapparat können bei Anwendung des Gesetzes evaluieren, ob im Gesetzesvollzug Probleme entstehen. So kann es z.B. Konflikte mit anderen bestehenden Gesetzen und Verordnungen geben oder es können unerwünschte Nebenfolgen entstehen. Wird ein Gesetz nicht befolgt, kann gerichtlich auf Einhaltung geklagt werden. Auch kann das Gesetz selbst unter Umständen auf Verfassungsmäßigkeit geprüft werden. Werden in der Evaluation Probleme aufgezeigt, kann das betroffene Gesetz entweder terminiert oder reformuliert, d.h. wieder in den Politikprozess eingespeist, werden. Auch das Ignorieren des Problems ist möglich, solange eine Anpassung nicht gerichtlich erzwungen wird. Im Sinne einer ex-ante-Evaluation kann die Evaluation auch bereits während der Politikformulierungsphase durchgeführt werden.

Der **ungarische Ombudsmann für zukünftige Generationen** hatte auf alle Phasen des Politikzyklus, vor allem aber auf die Implementations- und Evaluationsphase Einfluss. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Zeit von 2008 bis 2011, da der Ombudsmann danach einen Großteil seiner Kompetenzen verlor und 2012 im Zuge einer Verfassungsreform zu einem Co-Ombudsmann zurückgestuft wurde. Das Büro des Ombudsmanns war in mehreren Fachabteilungen organisiert und verfügte über 35 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die häufig eine rechtswissenschaftliche Ausbildung hatten. Die offizielle Amtszeit des Ombudsmanns betrug sechs Jahre, zwei Jahre mehr als die Legislaturperiode dauerte. Die Aufgabe des Ombudsmanns bezog sich auf das verfassungsrechtlich verbriefte Recht (auch zukünftiger Generationen) auf eine gesunde Umwelt. Ambrusné (2011: 22) schreibt, die Kompetenzen des Ombudsmanns entsprächen der

> „kommissarische[n] Pflicht [...], künftige Generationen in den langfristigen Entscheidungen zu repräsentieren, die erheblich deren Lebensbedingungen beeinflussen könnten und die Durchsetzung der Gesetze zu erleichtern, die den Zustand der Umwelt betreffen."

Der Ombudsmann musste vom Staatspräsidenten nominiert und vom Parlament mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit gewählt werden. Der Ombudsmann untersuchte Unregelmäßigkeiten in Umweltfragen im weiteren Sinne, von denen er überwiegend via Petitionen aus der Bevölkerung Kenntnis erlangte. Hierfür verfügte er über umfassende Informations- und Untersuchungsrechte, mit denen er Zugang zu staatlichen Verwaltungs- und privaten Institutionen hatte. Im Zuge seiner Untersuchungen konnte er die Ausführung von Verwaltungsvor-

schriften aussetzen lassen. Um umweltschädliche Regelungen oder Handlungen zu unterbinden oder rückgängig zu machen, konnte er entsprechende Maßnahmen initiieren und Empfehlungen aussprechen, auf die die adressierten Behörden, Institutionen oder Personen innerhalb von 30 Tagen reagieren mussten. In seinem Zuständigkeitsbereich konnte er zu jeglichen Regierungsaktivitäten Stellung nehmen, Stellungnahmen Dritter anfordern und auch Gesetze vorschlagen. In diesen Zusammenhängen konnte er auch vor dem Parlament und dessen Ausschüssen Stellung nehmen. Formal musste er bei allen Regelungsentwürfen (wie z.B. Gesetzesentwürfe), die die Umwelt betreffen, konsultiert werden. Bereits verabschiedete Gesetze und Verordnungen konnte der Ombudsmann gerichtlich anfechten, wenn er durch sie das Recht auf eine gesunde Umwelt gefährdet sah.

Seit 2016 hat **Wales** eine **Zukünftige-Generationen-Kommissarin** (Future Generations Commissioner for Wales). Die Kommissarin wird von den walisischen Ministerinnen und Ministern ernannt und kann für ihre Unterstützung geeignetes Personal einstellen. Ihr Fokus liegt auf den Vollzugsorganen der Regierung. Die Kommissarin wird durch einen Beirat begleitet. Die Aufgabe der Kommissarin ist es, das Nachhaltigkeitsprinzip voranzutreiben und dabei als Wächterin der Möglichkeiten zukünftiger Generationen, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen, aufzutreten. Die Kommissarin soll öffentliche Körperschaften dazu ermutigen, die Langzeiteffekte ihrer Tätigkeiten stärker zu berücksichtigen. Für diese Zwecke soll die Kommissarin überwachen und bewerten, wie gut die von den öffentlichen Körperschaften gesetzten Wohlfahrtsziele erreicht werden.

Zu den Kompetenzen der Kommissarin gehört es, öffentliche Körperschaften (darunter den Minister für den Klimawandel) zu beraten, zu vernetzen und ihnen Hilfestellung zu geben, um die langfristigen walisischen Wohlfahrtsziele zu erreichen. Auch kann die Kommissarin eigene Forschung dazu betreiben, wie die Nachhaltigkeit in beliebigen Bereichen gesteigert werden kann. Zudem kann die Kommissarin Empfehlungen an Ministerinnen und Minister sowie öffentliche Körperschaften richten. Um die Empfehlungen zu erarbeiten, verfügt die Kommissarin über Informations- und Untersuchungsrechte. Soweit sich die Empfehlungen auf Maßnahmen zur Erreichung der Wohlfahrtsziele in Übereinstimmung mit dem Nachhaltigkeitsprinzip beziehen, besteht eine grundsätzliche Befolgungspflicht: So sind die Adressaten verpflichtet, alle notwendigen Schritte einzuleiten, um die Handlungsempfehlungen umzusetzen. Die adressierten öffentlichen Körperschaften können sich der Umsetzung ausnahmsweise aber ganz oder in Teilen verweigern, wenn sie entweder gute Gründe hierfür angeben oder hinsichtlich des adressierten Problems eine andere Vorgehensweise als die empfohlene wählen. Dies muss schriftlich in einer Antwort festgehalten werden. Sowohl die Empfehlungen selbst als auch die Antworten darauf müssen veröffentlicht werden. Darüber hinaus erarbeitet die Kommissarin für die Regierung und das Parlament einen Zukünftige-Generationen-Bericht. Dieser enthält Empfehlungen, wie die öffentlichen Körperschaften die Langzeitfolgen ihrer Aktivitäten besser berücksichtigen und besser für die Bedürfnisbefriedigung zukünftiger Generationen sorgen können.

In der Fachliteratur gibt es zahlreiche Forderungen, die Rechte zukünftiger Generationen mit einer **Ombudsperson** oder einem **Guardian** (Hüter/Wächter) (auch) als rechtlicher Ver-

treterin bzw. rechtlichen Vertreter zu schützen. Edith Brown Weiss (1989) fordert Guardians für alle politischen Ebenen und Politikfelder. Sie sollen die Implementation zukunftsgerechter Gesetze überwachen, als Beschwerdestelle für Bürgerinnen und Bürger fungieren, Untersuchungen anstrengen und auf Gesetzesfolgen hinweisen. SEHN und IHRC (2008) fordern neben einer Ombudsperson auch einen Guardian, der als rechtlicher Vormund zukünftiger Generationen verstanden wird und diese vor der Regierung und Gerichten vertreten soll. Der World Future Council schließt sich diesen Forderungen im Wesentlichen an (Göpel 2012).

Der World Future Council (2009) sowie Jodoin (2011) treten dafür ein, den Straftatbestand des **Verbrechens gegen zukünftige Generationen** einzuführen. Dieses soll als Menschenrechtsverletzung geahndet werden. Pelinka (2009) fordert die Einrichtung eines gesonderten **höchstrichterlichen Gremiums**, das die parlamentarischen Mehrheitsbeschlüsse auf Verstöße gegen die grundlegenden Interessen zukünftiger Generationen überprüft.

Ein großer, eigenständiger Bereich in der Literatur sind die schon erfolgten oder vorgeschlagenen Verfassungsänderungen. Entsprechend gibt es auch Forderungen, die **Rechte zukünftiger Generationen** expressis verbis im **Grundgesetz** zu verankern. Momentan sind im Grundgesetz in Verantwortung für die künftigen Generationen der Umweltschutz und der Tierschutz als Staatsziel festgehalten (Art. 20a GG). Den Art. 20a hatte Deutschland 1994, nachdem durch die Wiedervereinigung eine Debatte über eine Anpassung der Verfassung an die Gegenwart aufgekommen und Änderungen mehrheitsfähig geworden waren, neu ins Grundgesetz eingefügt. Eine von der SRzG unterstützte Initiative junger Abgeordneter für einen neuen Artikel 20b scheiterte jedoch (Wanderwitz et al 2008; Tremmel 2012: 109-111).

4.4. Bewertung der Beispiele durch die SRzG

Wie gezeigt wurde, existieren zahlreiche inspirierende Beispiele aus anderen Ländern und der Fachliteratur, die demonstrieren, wie Zukunftsgerechtigkeit im politischen Prozess verankert werden kann. Nicht alle Vorschläge eignen sich dabei für Deutschland. So gibt es im politischen System Deutschlands, anders als beispielsweise in manchen skandinavischen Ländern, keine etablierte Ombudspersonenkultur. Die Einrichtung einer Ombudsperson, wie vielfach gefordert, wäre daher ein Fremdkörper im politischen System. Caneys Forderung, das Prüfungsmandat eines parlamentarischen Ausschusses für die Zukunft auf alle Regierungspolitiken auszuweiten, ist in einem großen Land wie Deutschland mit seinem hohen Output an Gesetzesvorschlägen, Programmen und Verordnungen nicht handhabbar. Außerdem werden ca. 88 % der erfolgreichen Gesetzesentwürfe von der Bundesregierung initiiert. In einem Arbeitsparlament wie dem deutschen ist es zudem die Aufgabe der regulären parlamentarischen Ausschüsse, die Gesetzesvorschläge in ihrem Politikbereich detailliert zu bewerten und zu diskutieren.

An manche Vorschläge haben wir prinzipielle Anfragen. Bei den Zukunftsräten nach Nanz und Leggewie ist fraglich, ob Zukunftsgerechtigkeit tatsächlich systematisch ohne ein ent-

sprechendes Mandat gefördert werden kann. Auch sind solche Gremien auf lokaler und regionaler Ebene erfolgsversprechender als auf nationaler und EU-Ebene, da der Politik- und Themenbezug hier weniger abstrakt, sondern greifbarer ist, und die Ortsansässigkeit der ausgewählten Bürgerinnen und Bürger als Expertise genutzt werden kann.

Institutionen für Zukunftsgerechtigkeit sollten nicht auf einzelne Politikfelder beschränkt sein, sondern nach Möglichkeit politikfeldübergreifend arbeiten. Das mit Zukunftsgerechtigkeit eng verwandte Konzept der Nachhaltigkeit zielt vor allem auf die Integration von Sektoren und Politikfeldern ab, um Wechsel- und Langfristwirkungen in den Blick zu nehmen (s. auch SRU 2019).

Manche realen Institutionen und zahlreiche Vorschläge aus der Fachliteratur sehen reguläre Vetos oder suspensive Vetos gegen zukunftsungerechte Gesetzesentwürfe vor. Dies ist aus unserer Sicht aus demokratietheoretischen und -praktischen Gründen zu weitgehend. Zum einen verfügen diese Institutionen i.d.R. „nur" über eine abgeleitete demokratische Legitimation. Dies auch deshalb, weil eine Direktwahl unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Gegenwartsfixierung nicht als angemessen erscheint. Institutionen für Zukunftsgerechtigkeit sollten möglichst unabhängig von den Quellen der Gegenwartsfixierung sein. Zum anderen gehört zu einer zukunftsgerechten Politik die Stärkung der Demokratie und ihrer Handlungsfähigkeit. Weitere Vetopunkte im politischen System verlangsamen den demokratischen Prozess und können ihn im schlimmsten Fall komplett blockieren. In Israel trug der Konflikt zwischen gewählten Abgeordneten und einem mit de facto suspensiven Vetorecht ausgestatteten Zukunftsexperten wesentlich zur Abschaffung des Amtes des parlamentarischen Kommissars für zukünftige Generationen bei. Auch die Machtkonzentration auf eine einzelne Person wie im Falle der Ombudspersonen oder Kommissare sehen wir in diesem Zusammenhang kritisch.

Was die Verankerung der Rechte zukünftiger Generationen als Staatsziel in der Verfassung betrifft, ist zu beachten, dass Staatsziele dem Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum bei der Umsetzung bieten. Zudem stellen Staatsziele keinen individuellen Rechtsanspruch dar, es ist also für einzelne Bürgerinnen und Bürger nicht möglich, auf dieser Basis mögliche Missstände vor Gericht zu bringen. Daher wäre es zielführender, rechtlich festzuschreiben, dass bestimmte Institutionen bei Missachtung der Rechte zukünftiger Generationen klagen können.[9] Somit würde das Bundesverfassungsgericht zu einem Hüter der Generationengerechtigkeit. Entscheidend wäre hier eine entsprechend klare Formulierung der Pflichten der gegenwärtigen Generation, um die Entscheidungsfähigkeit des Verfassungsgerichts zu gewährleisten. Rechte sind vor allem dann wirksam, wenn es Organisationen gibt, die zur Stärkung und Durchsetzung der Rechte mandatiert sind. Sie sollten daher immer mit organisationalen Institutionen für Zukunftsgerechtigkeit kombiniert werden, die durch die grundgesetzliche Verankerung erheblich an Legitimität gewinnen könnten (Rose

[9] Derzeit haben Umweltverbände bereits unter bestimmten Voraussetzungen das Recht, in Umweltangelegenheiten zu klagen, obwohl sie selbst nicht unmittelbar in ihren eigenen Rechten betroffen sind. Da dieses Klagerecht jedoch nur auf bestimmte Umweltangelegenheiten bezogen ist und nicht Generationengerechtigkeit als Ganzes umfasst, stellt es keinen ausreichenden Schutz der Rechte zukünftiger Generationen dar.

2016). Die Chancen für eine noch stärkere Verankerung von Zukunftsgerechtigkeit in der Verfassung, etwa durch ein neues Staatsziel, bewerten wir derzeit allerdings als eher gering.

5. Sieben Bausteine für eine zukunftsgerechtere Demokratie in Deutschland

Die Demokratie in Deutschland ist nicht zukunftsgerecht. Auf Basis unserer Analysen fordern wir als Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen daher eine umfassende Reform des demokratischen Institutionengefüges in Deutschland. Ziel ist es, den Politikprozess so zu verändern, dass die demokratische Gegenwartsfixierung verringert und die Wahrscheinlichkeit für zukunftsgerechte Politiken erhöht wird.

- **Baustein 1**: Wir fordern, einen **Zukunftsrat** einzurichten, der sich politikfeldübergreifend mit Zukunftsfragen befasst. Der Zukunftsrat kann entweder aus bestehenden Nachhaltigkeitsinstitutionen entwickelt oder als komplett neue Institution geschaffen werden. Er besteht aus bis zu fünfzehn Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern unterschiedlicher Fachbereiche und wird für die Dauer von jeweils sieben Jahren berufen (ohne Wiederberufungsoption). Wissenschaftsgemeinschaft und PBNE bestimmen jeweils die Hälfte (8 bzw. 7, im Wechsel) der Mitglieder des Zukunftsrats. Der PBNE beruft seine Hälfte der Ratsmitglieder mit 2/3-Mehrheit. Die Wissenschaftsgemeinschaft ist angehalten, für die Berufung ihrer Hälfte der Ratsmitglieder ein geeignetes transparentes Verfahren zu entwickeln, beispielsweise angelehnt an die Fachkollegienwahl der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

  Der Zukunftsrat benötigt für seine Aufgaben ein ständiges Sekretariat und einen festen wissenschaftlichen Mitarbeiterstab von insgesamt ca. 50 Personen. Er verfügt über ein umfassendes Informationsrecht, kann also von Behörden die Herausgabe relevanter Informationen verlangen. Hinsichtlich der Festlegung seines Arbeitsprogramms ist der Zukunftsrat unabhängig und nicht weisungsgebunden. Zu seinen Aufgaben gehört es, eigenständig Expertisen, Policy-Analysen und Empfehlungen zu Fragen der Zukunftsgerechtigkeit zu verfassen. Bundesregierung, Bundestag oder Bundesrat können diese zu Fragen der Zukunftsgerechtigkeit bei ihm anfragen; der Zukunftsrat muss solche Anfragen jedoch nicht annehmen. Die Empfehlungen des Zukunftsrates können sich auf von ihm identifizierte Regelungsbedarfe (z.B. für Gesetzesvorschläge) oder wahrgenommene Fehlentwicklungen bei der Ausarbeitung oder Implementation gesetzlicher Regelungen beziehen und müssen einen eindeutigen Bezug zur Zukunftsgerechtigkeit aufweisen.

  Um diese Aufgaben wahrzunehmen, ist der Zukunftsrat frühzeitig im Regelungsentwicklungsprozess in die sogenannte Ressortkoordination einzubeziehen. Dies bedeutet, dass ihm Gesetzesentwürfe der Exekutive bereits im Stadium des Hausentwurfs zugeleitet werden müssen und er auf eigenen Wunsch die Entwicklung eines Referentenentwurfs beratend begleiten kann. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bun-

desministerien (GGO, insb. § 47) ist entsprechend anzupassen. Die Empfehlungen des Zukunftsrats richten sich im Regelfall an die Bundesregierung und deren nachgeordnete Behörden, im Ausnahmefall auch an den Bundestag oder den Bundesrat, falls letztere ein Gesetzgebungsverfahren nach Art. 76, Absatz 1 Grundgesetz initiiert haben. In einer Antwort ist von den jeweiligen Adressaten im Zeitraum von maximal drei Monaten schriftlich darzulegen, wie die Empfehlungen umgesetzt werden. Wird eine Umsetzung der Empfehlungen abgewiesen, ist dies schriftlich zu begründen. Sowohl die Empfehlungen als auch die Antworten werden veröffentlicht. Der Politikentwicklungs- und -umsetzungs-prozess wird hierdurch nicht maßgeblich verlangsamt, es handelt sich um kein suspensives Veto.

- **Baustein 2**: Wie auch der SRU (2019) fordern wir die Stärkung des **Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung** (PBNE). Er ist als ständiger Ausschuss einzusetzen und mit einem größeren Mitarbeiterstab auszustatten. Er ist für die Besetzung des Zukunftsrats (Baustein 1) mitzuständig, kontrolliert die Nachhaltigkeitsprüfungen der Bundesregierung (Baustein 3) inhaltlich-materiell und organisiert gemeinsam mit dem Zukunftsrat (Baustein 1) den nationalen Zukunftstag (Baustein 6). In diesem Zusammenhang setzt er sich zudem gründlich mit dem Zukunftsmanifest der Bundesregierung (Baustein 5) auseinander.
- **Baustein 3**: Ähnlich wie der SRU fordern wir die Stärkung der **Nachhaltigkeitsprüfung** auf Bundesebene. Hier ist dem Beispiel Baden-Württembergs zu folgen: Dort ist die Nachhaltigkeitsprüfung nicht nur in der Geschäftsordnung der Regierung, sondern auch in einer Verordnung rechtsverbindlich geregelt. Die Prüfungsergebnisse und ihre Grundlagen werden veröffentlicht und dem Regelungsentwurf beigelegt. In der Verordnung ist in der Art eines Leitfadens verbindlich festgeschrieben, wie eine Nachhaltigkeitsprüfung durchzuführen ist. Ein Vorschlag zur Überarbeitung der Managementregeln der Bundesregierung wurde beispielsweise vom Bundesumweltamt (2017) vorgelegt. In den Ministerien sollen entsprechende Ressourcen für diese Aufgabe freigehalten und Schulungen angeboten werden. Die Nachhaltigkeitsprüfungen werden dem PBNE noch vor der ersten Lesung zugesandt, damit dieser die Möglichkeit hat, sie inhaltlich-materiell zu überprüfen. Das Ergebnis der Überprüfung der Nachhaltigkeitsprüfung übersendet der PBNE anschließend jeweils den zuständigen parlamentarischen Ausschüssen, dem Zukunftsrat und den federführenden Ministerien. Diese sind jedoch nicht dazu verpflichtet, mit ihren Beratungen auf das Überprüfungsergebnis zu warten.

  Die zeitnahe Prüfung liegt in der Verantwortung des PBNE, auch, um eine Verzögerung des Gesetzgebungsprozesses zu verhindern. Die Bundesregierung kann auf die Nachhaltigkeitsprüfung ausnahmsweise schriftlich begründet verzichten, wenn in einer drängenden Sache höchste Eile im Gesetzgebungsprozess geboten ist. In dem Fall muss die Nachhaltigkeitsprüfung zeitnah nachgeholt werden, um ggf. eine Nachsteuerung zu ermöglichen. Ein Absehen von der Nachhaltigkeitsprüfung ist ebenfalls schrift-

lich begründet möglich, wenn langfristige Auswirkungen des Regelungsvorhabens offensichtlich nicht zu erwarten sind.

- **Baustein 4**: Wir fordern, die (neue) **Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie** um ein **Zukunftsgerechtigkeits-Indikatorensystem** zu ergänzen. Von 2002 bis 2016 hatte die Bundesrepublik Deutschland eine Nachhaltigkeitsstrategie, die in vier Handlungsfeldern (Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, Sozialer Zusammenhalt, Internationale Verantwortung) 21 Handlungsbereiche abbildete (Deutsche Bundesregierung 2002). In Revisionen (2004, 2008 und 2012) wurde das Indikatorensystem vorsichtig weiterentwickelt und angepasst, ohne die zeitlichen Vergleichbarkeit einzuschränken (Deutsche Bundesregierung 2012). Anfang 2017 kam es schließlich zu einer starken Veränderung des Ziel- und Indikatorensystems. Hintergrund war die begrüßenswerte Verabschiedung der 17 Sustainable Development Goals (SDGs) durch die Vereinten Nationen (UN 2015). Dass die UN forderten, die SGDs auch auf der nationalen Ebene zu implementieren, ist folgerichtig.

  Allerdings hat Deutschland mit der Umgestaltung der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2017) auch Bewährtes aufgegeben. So fehlt nun das Handlungsfeld Generationengerechtigkeit, unter dem bis 2016 die Indikatorenbereiche (z.T. mit mehreren Einzelindikatoren) Ressourcenschonung, Klimaschutz, Erneuerbare Energien, Flächeninanspruchnahme, Artenvielfalt, Staatsverschuldung, Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge, Innovation und Bildung versammelt waren. Zwar sind die Indikatoren nun in Teilen unter den SDGs gruppiert, aber insgesamt ist die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie seit 2017 weniger auf Zukunftsgerechtigkeit hin orientiert als früher. Ohne die sinnvolle Unterordnung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie unter die SDGs rückgängig machen zu wollen, fordern wir eine Ergänzung um ein Zukunftsgerechtigkeits-Indikatorensystem, das an die früheren nationalen Nachhaltigkeitsindikatoren anknüpft. Die Zeitreihen der für Zukunftsgerechtigkeit relevanten Indikatoren aus den früheren Versionen der Nachhaltigkeitsstrategie sollen fortgeführt und so die Langfristorientierung der Bundespolitik gestärkt werden. Da die Nachhaltigkeitsindikatoren und -ziele i.d.R. ein inhaltlicher Prüfstein innerhalb der Nachhaltigkeitsprüfung sind, wirkt sich dieser Baustein unmittelbar auf unsere Bausteine 2 und 3 aus.

- **Baustein 5**: Angelehnt an Finnland und den Vorschlag von Caney fordern wir ein **Zukunftsmanifest jeder neugewählten Bundesregierung**. In diesem Manifest legt die Regierung zu Beginn der Legislaturperiode dar, welche Langzeitpläne sie für die Zukunft Deutschlands und Europas hat und wie sie mit langfristigen Herausforderungen umzugehen gedenkt. Diese Langfristperspektive sollte sich über dreißig Jahre, den Zeitraum einer Generation, erstrecken. Im Zukunftsmanifest geht die Regierung auf die Analysen und Empfehlungen des Zukunftsrats (Baustein 1) ein. Das Zukunftsmanifest wird auf dem Zukunftstag (Baustein 6) öffentlich diskutiert.

- **Baustein 6**: Wiederum angelehnt an Caney und Finnland fordern wir die Einführung eines jährlichen **Zukunftstags**. Am ersten Zukunftstag einer Legislaturperiode wird das

Zukunftsmanifest der Bundesregierung im Parlament von Regierung und Opposition sowie von den Bürgerräten für die Zukunft (Baustein 7) und der Öffentlichkeit diskutiert. Auf den Zukunftstagen der darauffolgenden Jahre wird der Fortschritt der Bundesregierung hinsichtlich des Regierungsmanifests debattiert. Die öffentlichen Medien sollen angefragt werden, die Debatten live zu senden, kritisch zu analysieren und zusätzliche Features zu Zukunftsthemen zu produzieren. Die Zukunftstage werden auf Bundesebene von einem gestärkten Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBNE, Baustein 2) und dem Zukunftsrat (Baustein 1) und auf regionaler und lokaler Ebene von den Bürgerräten für die Zukunft (Baustein 7) organisiert.

- **Baustein 7**: In Anlehnung an die Zukunftsträte nach Nanz und Leggewie fordern wir, auf regionaler und lokaler Ebene **Bürgerräte für die Zukunft** zu etablieren. Ausgestattet mit dem Mandat, sich mit selbstgewählten regional- und lokalspezifischen Fragen der Zukunftsgerechtigkeit zu beschäftigen, stehen sie Stadt- und Kreisräten sowie Landesregierungen beratend zur Seite. Die Bürgerinnen und Bürger werden anhand statistischer Repräsentativitätskriterien zufällig aus der wahlberechtigten Bevölkerung ausgewählt (geschichtete Zufallsstichprobe). Ihre Amtszeit beträgt zwei Jahre, die Ratstreffen finden monatlich statt und werden von professionellen Moderatorinnen und Moderatoren unterstützt. Nach Möglichkeit soll eine finanzielle Aufwandsentschädigung ausgezahlt werden.

Diese sieben Bausteine ermöglichen in Deutschland eine zukunftsgerechtere Demokratie. Die Bausteine decken gemeinsam alle Phasen des Politikprozesses ab, von der Problemwahrnehmung und -definition bis hin zur Implementation und Evaluation. Sie machen auf langfristig wirksame und absehbare in Zukunft auftauchende Probleme aufmerksam, schaffen politisches und öffentliches Bewusstsein und zwingen die Politik, sich mit Fragen der Zukunftsgerechtigkeit auseinanderzusetzen. Sie untersuchen die Langzeitfolgen heutiger politischer Entscheidungen und bieten unabhängige Expertisen und Analysen zur Zukunftsgerechtigkeit unserer Politiken. Durch das Wechselspiel zwischen politischen, wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren stärken sie die Demokratie und machen sie lebendiger.

Wie Beispiele aus anderen Ländern zeigen, sind die vorgeschlagenen Bausteine keineswegs unrealistisch. Sie erfordern den politischen und gesellschaftlichen Willen, sich der Gegenwartsfixierung der Demokratie entgegenzustellen und Deutschland zukunftsgerechter zu machen. Da sie auf eine Reform des Politikprozesses als solchen abzielen, sind sie inhaltlich zudem parteipolitisch neutral. Die Etablierung der sieben Bausteine braucht eine überparteiliche Initiative. Machen wir unsere Demokratie gemeinsam stark und zukunftsfest. Unsere Kinder und Enkelinnen und Enkel werden es uns danken.

Literatur

Ambrusné, Eva Tóth (2011): Der parlamentarische Kommissar für zukünftige Generationen und sein Einfluss. In: Journal für Generationengerechtigkeit, 11 (1), 20-27.

Bonoli, Giuliano / Häusermann, Silja (2010): 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, 187-205.

Boston, Jonathan (2017): Governing for the future. Designing democratic institutions for a better tomorrow. Bingley.

Bundesministerium des Innern (BMI) (2009a): Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung. Online verfügbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/themen/verfassung/gesetzgebung/arbeitshilfe-gesetzesfolgenabschaetzung.pdf?__blob=publicationFile&v=2, letzter Zugriff am 12.04.2018.

Bundesministerium des Innern (BMI) (2009b): Managementregeln und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Online verfügbar unter www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Buerokratieabbau/nachhaltigkeit.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff am 11.02.2016.

Bundesministerium des Innern (BMI) (2011): Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Online verfügbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/themen/moderne-verwaltung/ggo.pdf?__blob=publicationFile&v=2, letzter Zugriff am 12.04.2018.

Bundesumweltamt (2017): Die Managementregeln der Nachhaltigkeitsstrategie. Zwischenbericht, Dessau-Roßlau, Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/2017-02-24_texte_12-2017_managementregeln_nhs.pdf, letzter Zugriff: 12.04.2018.

Caney, Simon (2016): Political Institutions for the Future: A Five-Fold Package. In: Gonzalez-Ricoy, Iñigo / Gosseries, Axel (Hg.): Institutions for Future Generations. Oxford, 135-155.

Crutzen, Paul Jozef (2002): Geology of Mankind. In: Nature, 415 (6867), 23.

Der Bundeswahlleiter (2017): Bundestagswahl 2017: 61,5 Millionen Wahlberechtigte, Pressemitteilung Nr. 01/17 vom 3. Februar 2017, Online verfügbar unter https://www.bundeswahlleiter.de-/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/01_17_wahlberechtigte.html, letzter Zugriff: 06.04.2018.

Deutsche Bundesregierung (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. (Kabinettsbeschluss vom 11.1.2017). Berlin.

Deutsche Bundesregierung (2012): Nationale Nachhaltigkeitsstrategie - Fortschrittsbericht 2012. Berlin.

Deutsche Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Deutscher Bundestag (2013a): Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß §56a der Geschäftsordnung. Technikfolgen-

abschätzung (TA). Nachhaltigkeit und Parlamente - Bilanz und Perspektiven Rio+20. Drucksache 17/14075. Berlin. Online verfügbar unter http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/140/1714075.pdf, letzter Zugriff: 12.04.2018.

Deutscher Bundestag (2013b): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft". Drucksache 17/13300. Berlin.

Deutscher Bundestag (2013c): Unterrichtung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung. Bericht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (Arbeitsbericht der 17. Wahlperiode). Drucksache 17/13064. Deutscher Bundestag. Berlin. Online verfügbar unter webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/gremien/nachhaltigkeit/berichte/17_13064.pdf, letzter Zugriff: 12.04.2018.

Doeleman, Jacobus A. / Sandler, Todd (1998): The Intergenerational Case of Missing Markets and Missing Voters. In: Land Economics, 74 (1), 1–15.

Gesang, Bernward (2018): Wie sollte eine Demokratie aussehen, die Nachhaltigkeit kann? In: Mannewitz, Tom (Hg.): Die Demokratie und ihre Defekte. Heidelberg, 87-106.

Glantz, Michael H. (1999): Sustainable Development and Creeping Environmental Problems in the Aral Sea Region. In: Glantz, Michael H. (Hg.): Creeping Environmental Problems and Sustainable Development in the Aral Sea Basin. New York, 1-25.

González-Ricoy, Iñigo (2016): Constitutionalising Intergenerational Provisions. In: González-Ricoy, Iñigo / Gosseries, Axel (Hg.): Institutions for Future Generations. Oxford, 170-183.

Gonzalez-Ricoy, Iñigo / Gosseries, Axel (Hg.) (2016): Institutions for Future Generations. Oxford.

Göpel, Maja (2012): Ombudspersons for Future Generations as Sustainability Implementation Units. Online verfügbar unter: https://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/SDG%204%20Ombudspersons%20for%20Future%20Generations%20Thinkpiece.pdf, letzter Zugriff: 12.04.2018.

Healy, Andrew / Malhotra, Neil (2009): Myopic Voters and Natural Disaster Policy. In: American Political Science Review, 103 (3), 387–406.

Heinrichs, Harald / Laws, Norman / Riedel, Henrik (2013): Strategische Nachhaltigkeitspolitik: Herausforderungen und Chancen für Deutschland. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Erfolgreiche Strategien für eine nachhaltige Zukunft. Gütersloh, 43-57.

Heinrichs, Harald / Laws, Norman (2012): Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland. Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft. Berlin. Online verfügbar unter http://pure.leuphana.de/ws/files/2390625/WWF_Politikbarometer.pdf, letzter Zugriff: 12.04.2018.

Jacobs, Alan M. (2011): Governing for the Long Term. Democracy and the Politics of Investment. Cambridge, New York.

Jacobs, Alan M. / Matthews, J. Scott (2012): Why Do Citizens Discount the Future? Public Opinion and the Timing of Policy Consequences. In: British Journal of Political Science, 42 (4), 903–935.

Jodoin, Sébastien (2011): Straftaten gegen zukünftige Generationen. Die Implementierung intergenerationeller Gerechtigkeit durch Internationales Strafrecht. In: Journal für Generationengerechtigkeit, 11 (1), 11–20.

Kates, Michael (2015): Justice, Democracy, and Future Generations. In: Critical Review of International Social and Political Philosophy, 18 (5), 508–528.

Lagerspetz, Eerik (1999): Rationality and Politics in Long-Term Decisions. In: Biodiversity and Conservation, 8 (1), 149–164.

Levinson, Daryl J. (2011): Parchments and Politics. The Positive Puzzle of Constitutional Commitment. In: Harvard Law Review, 124 (3), 657-746.

Loske, Reinhard (2015): Politik der Zukunftsfähigkeit. Frankfurt.

MacKenzie, Michael Kenneth (2013): Future Publics. Long-Term Thinking and Farsighted Action in Democratic Systems. Dissertation an der Faculty of Graduate and Postdoctoral Studies, University of British Columbia. Vancouver. Online verfügbar unter https://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/45169/ubc_2013_fall_mackenzie_michael.pdf?sequence=1, letzter Zugriff: 12.04.2018.

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg (MUKE) (2015): Nachhaltigkeitscheck. Einführung und Übersicht über die Regelungen. N! Nachhaltig handeln Baden-Württemberg. Online verfügbar unter http://www.nachhaltigkeitsstrategie.de/fileadmin/Downloads/informieren/Landesverwaltung/N__Check.pdf, letzter Zugriff: 12.04.2018.

Nanz, Patrizia / Leggewie, Claus (2016): Die Konsultative. Berlin.

Parijs, Philippe van (1998): The Disfranchisement of the Elderly, and Other Attempts to Secure Intergenerational Justice. In: Philosophy & Public Affairs, 27 (4), 292–333.

Pelinka, Anton (2009): Die ethischen Grenzen der Demokratie. In: Knoflacher, Hermann / Schopf, Michael (Hg.): Ethik und Technik. Wien, Berlin, 185–197.

Rose, Michael (2016): Constitutions, Democratic Self-Determination and the Institutional Empowerment of Future Generations. Mitigating an Aporia. In: Intergenerational Justice Review, 9 (2), 56–71.

Rose, Michael (2018): Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie. Wiesbaden.

Rux, Johannes (2003): Der Ökologische Rat - Ein Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes. In: Jörg Tremmel (Hg.): Handbuch Generationengerechtigkeit. 2. Aufl. München, 471–491.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2019): Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik. Sondergutachten. Berlin.

Schmidt, Manfred G. (2010): Demokratietheorien. Eine Einführung. 5. Aufl. Wiesbaden.

Science and Environmental Health Network (SEHN): International Human Rights Clinic at Harvard Law School (IHRC) (2008): Models for Protecting the Environment for Future Generations. Online verfügbar unter http://www.sehn.org/pdf/Models_for_Protecting_the_Environment_for_Future_Generations.pdf, letzter Zugriff: 12.04.2018.

Skirbekk, Gunnar (2008): The Discourse Principle and Those Affected. In: Inquiry, 40 (1), 63–71.

Stein, Tine (1998): Does the Constitutional and Democratic System Work? The Ecological Crisis as a Challenge to the Political Order of Constitutional Democracy. In: Constellations, 4 (3), 420–449.

Stein, Tine (2014): Zum Problem der Zukunftsfähigkeit der Demokratie. In: Gesang, Bernward (Hg.): Kann Demokratie Nachhaltigkeit? Wiesbaden, 47-63.

Thompson, Dennis F. (2010): Representing Future Generations: Political Presentism and Democratic Trusteeship. In: Critical Review of International and Political Philosophy, 13 (1), 17-37.

Tremmel, Jörg (2018a): Zukunftsräte zur Vertretung der Interessen kommender Generationen. Ein praxisorientierter Vorschlag für Deutschland. In: Mannewitz, Tom (Hg.): Die Demokratie und ihre Defekte. Heidelberg, 107-142.

Tremmel, Jörg (2018b): The Anthropocene concept as a wake-up call for reforming democracy. In: Hickmann, Thomas / Partzsch, Lena / Pattberg, Philipp / Weiland, Sabine (Hg.): The Anthropocene Debate and Political Science. Routledge Environmental Research Series. London.

Tremmel, Jörg (2012) Eine Theorie der Generationengerechtigkeit. Münster.

Tremmel, Jörg (2006): Establishing intergenerational justice in national constitutions. In: Tremmel, Jörg (Hg.): Handbook of Intergenerational Justice. Cheltenham, 187-214.

UN (2015): Transforming our world. The 2030 agenda for sustainable development. Online verfügbar unter https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld, letzter Zugriff: 22.05.2018.

UNESCO (1997): Erklärung über die Verantwortung der heutigen Generation gegenüber den künftigen Generationen. Online verfügbar unter https://www.unesco.de/infothek/dokumente/unesco-erklaerungen/erklaerung-ueber-die-verantwortung-der-heutigen-generation.html, letzter Zugriff: 12.04.2018.

Unnerstall, Herwig (1999): Rechte zukünftiger Generationen. Würzburg.

Wanderwitz, Marco et al. (2008): Changing the German Constitution in Favor of Future Generations – Four Perspectives from the Young Generation. In: Tremmel, Jörg (Hg.): Demographic Change and Intergenerational Justice. Berlin/Heidelberg, 163-173.

Weber, Elke U. (2006): Experience-Based and Description-Based Perceptions of Long-Term Risk: why Global Warming does not Scare Us (Yet). In: Climatic Change, 77 (1-2), 103–120.

Weiss, Edith Brown (1989): In Fairness to Future Generations. International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity. Tokyo/Dobbs Ferry.

Wilkoszewski, Harald (2008): Demographic Pressure and Attitudes Towards Public Intergenerational Transfers in Germany – How much Room Left for Reforms? In: Tremmel, Jörg (Hg.): Demographic Change and Intergenerational Justice. Heidelberg, 175-205.

Wilkoszewski, Harald (2012): Demografie und sozialpolitische Einstellungen: Was sagt die Empirie zu einer möglichen Konfliktlinie Alter? In: Journal für Generationengerechtigkeit Nr. 1/2012, 30-40.

World Future Council (Hg.) (2009): Future Justice Starts Today. Hamburg. Online verfügbar unter http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/PDF/FJpaper_final2_2_.pdf, zuletzt geprüft am 22.05.2012.

Über die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG)

Stiftung für die Rechte
zukünftiger Generationen

Die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG) ist eine advokatorische Denkfabrik an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik und gilt als „bekanntester außerparlamentarischer Think Tank in Sachen Generationengerechtigkeit" (Wirtschaftswoche). Sie wurde 1997 von einer überparteilichen Allianz fünf junger Menschen im Alter von 18 bis 27 Jahren ins Leben gerufen, wird von einem der jüngsten Stiftungsvorstände Deutschlands geleitet und verfolgt das Ziel, durch praxisnahe Forschung und Beratung das Wissen und das Bewusstsein für Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu schärfen. Die Stiftung ist finanziell unabhängig und steht keiner politischen Partei nahe.

UNTERSTÜTZEN SIE UNS MIT IHRER SPENDE!

per Überweisung:
Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen
GLS Gemeinschaftsbank eG
IBAN: DE64 4306 0967 8039 5558 00
BIC (SWIFT-CODE): GENODEM1GLS
...oder auf generationengerechtigkeit.info/unterstuetzen/

IMPRESSUM

Herausgeberin:	Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen Mannspergerstr. 29, 70619 Stuttgart, Deutschland Tel: +49 711 28052777 Fax: +49 3212 2805277 E-mail: kontakt@srzg.de generationengerechtigkeit.info
Redaktion:	Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen
Autoren:	Dr. Michael Rose, Jonathan M. Hoffmann
Mitarbeit:	Dr. Dr. Jörg Tremmel, Dr. Wolfgang Gründinger, Anna Halbig, Anna Braam, Yannick Haan, Thomas Betten
Verantwortlich:	Der Vorstand
Design:	Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen
Bildnachweis:	Titelseite: pixabay/ freeGraphic Today

© Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen

Stand: 2. aktualisierte Auflage, Mai 2020. (Erstauflage Mai 2018.)