

Verankerung von Generationengerechtigkeit in der Verfassung

Von Jörg Tremmel

1. Einleitung

Generationengerechtigkeit ist eine Ethik im Kommen. Warum findet sich dieses scheinbar so überzeugende Konzept so wenig im tatsächlichen Handeln von Politikern wieder? Welche strukturellen Barrieren gibt es, Generationengerechtigkeit umzusetzen und wie können sie beseitigt werden? Hiermit setzt sich dieser Artikel auseinander. Dabei wird zunächst auf die strukturelle Gegenwartspräferenz von Demokratien eingegangen. Im Anschluss daran werden Maßnahmen zu mehr prospektiver Politikgestaltung vorgestellt, die im Ausland diskutiert werden oder bereits implementiert wurden. Im Hinblick auf diese Erfahrungen stellt sich die Frage, wie Generationengerechtigkeit in Deutschland stärker institutionell verankert werden kann. Hier gilt es einige semantische Fallen zu vermeiden. Konkretisiert werden Verankerungsmöglichkeiten schließlich für den Bereich der Staatsverschuldung. Zum Abschluss wird eine Initiative junger Bundestagsabgeordneter vorgestellt, die das deutsche Grundgesetz ändern will.

2. Das Strukturproblem von Demokratien

Demokratien wohnt ein Strukturproblem inne, nämlich eine Tendenz zur Bevorzugung der Gegenwart und zur Vernachlässigung der Zukunft. Lösungsansätze der politisch Handelnden müssen bisher nicht explizit die Auswirkungen des Handelns für nachrückende Generationen berücksichtigen. In verschiedenen Bereichen, u.a. Finanzpolitik, Umweltpolitik, Bildungspolitik oder Sozialversicherungssysteme, können heutige Fehlentscheidungen die Lebensqualität nachrückender Generationen tiefgreifend negativ beeinflussen. So besteht für die politisch Handelnden ein Anreiz, durch eine übermäßige explizite und implizite Staatsverschuldung finanzielle Lasten von der Gegenwart in die Zukunft zu verschieben, wodurch den nachfolgenden Generationen die Freiheit zur eigenständigen Gestaltung der Politik genommen wird. In der Umwelt- und Energiepolitik reichen die Auswirkungen gegenwärtigen Handelns besonders weit in die Zukunft hinein. In begrenztem Umfang vorhan-

dene Ressourcen werden ohne Rücksicht auf spätere Verfügbarkeit verbraucht; Risiken wie atomare Rückstände gefährden das Wohlergehen tausender zukünftiger Generationen.

Investitionen in Bildung und Forschung sind ein weiterer unverzichtbarer Bestandteil generationengerechter Politik. Investitionen in die Zukunft werden zu Gunsten von konsumtiven Ausgaben nicht getätigt. Bildungsinvestitionen ermöglichen Entwicklungs- und Verwirklichungsmöglichkeiten der jungen und zukünftiger Generationen.

Jede Partei steht vor der Notwendigkeit, in kurzen Abständen Mehrheiten zu gewinnen und sich dabei an den Interessen der heutigen Wähler zu orientieren. Bei der Beschaffung heutiger Mehrheiten können u.a. die Menschen, die in Zukunft geboren werden, nicht mitwirken. Insofern haben Politiker aus allen Parteien, die über die nächste Wahl hinausdenken und eine langfristig angelegte Politik wollen, einen Wettbewerbsnachteil gegenüber politischen Konkurrenten, die kurzfristige Vorteile versprechen. Die Rahmenbedingungen für eine zukunftsgerichtete, generationengerechte Politik können durch eine Veränderung des Grundgesetzes verbessert werden. Der in jeder Demokratie strukturell angelegten Gegenwartspräferenz könnten dadurch Schranken gesetzt werden. Der politische Wettbewerb ist damit natürlich nicht beendet, er findet dann innerhalb der neuen Rahmenordnung statt.

Generationengerechtigkeit ist als handlungsleitendes Konzept bereits weit in der Bevölkerung in Deutschland verbreitet, diese Bewusstseinsveränderung sollte sich auch im positiven Verfassungsrecht niederschlagen. Dabei sollte man zunächst prüfen, wie andere Demokratien an das Strukturproblem der Gegenwartspräferenz herangegangen sind.

3. Ansätze anderer Staaten

Die Rücksichtnahme auf kommende Generationen wurde in zahlreiche nach 1990 verabschiedete Verfassungen aufgenommen, v.a. in Mittelosteuropa¹ und auch in die Länderverfassungen der fünf ostdeutschen Länder.² Ein weltweiter Vergleich zeigt, dass es mehrere Wege gibt, um das oben

¹ So lautet Art. 74 Abs. 1 der Verfassung Polens vom 2. April 1997: „Der Staat verfolgt eine Politik, die die ökologische Sicherheit heutiger und zukünftiger Generationen sichert.“ Auch die Präambel normiert: „Verpflichtet, zukünftigen Generationen all das Wertvolle aus unserem mehr als 1000jährigen Erbe zu hinterlassen.“

² Art. 10 Abs. 1 der sächsischen Verfassung (1992) normiert: „Der Schutz der Umwelt als Lebensgrundlage ist, auch in Verantwortung für kommende Generationen, Pflicht des Landes und Verpflichtung aller im Land.“ Die Verfassung Thüringens (von 1993) spricht schon in der Präambel von der „Verantwortung für zukünftige Generationen“. Sachsen-Anhalt bleibt hingegen bei der Formel vom Schutz der „natürlichen Grundlagen derzeitigen und künftigen Lebens“. Schließlich findet sich in Art. 39 Abs. 1 der Verfassung Brandenburgs der Satz: „Der Schutz der Natur, der Umwelt und der gewachsenen Kulturlandschaft als Grundlage gegenwärtigen und künftigen Lebens ist Pflicht des Landes und aller Menschen.“

dargestellte Strukturproblem der Kurzfristigkeit in der Demokratie zu lösen bzw. zumindest abzuschwächen. In diesem Zusammenhang sind die wichtigsten Fragen:

- erstens ob der Nachweltschutz materiellrechtlich durch eine Konkretisierung in der Verfassung selbst oder aber durch eine neue Institution gewährleistet werden soll;
- und zweitens ob sich der Nachweltschutz allein auf das ökologische Gebiet erstrecken oder alle Felder umfassen soll.

3.1 Materiellrechtliche Verankerung oder Schaffung neuer Institutionen?

Bei einer materiellrechtlichen Lösung wird der Schutz kommender Generationen direkt in die Verfassung geschrieben. Das Verfassungsgericht bzw. der ‚Constitutional Court‘ des jeweiligen Landes wird zur Instanz, die über die Rechte kommender Generationen wacht bzw. diese gegen die Interessen heutiger Generationen abwägt.

Weltweit nehmen v.a. die in den letzten Jahrzehnten verabschiedeten Verfassungen und Verfassungsentwürfe expressis verbis auf kommende Generationen Bezug. Beispielsweise findet sich in der Verfassung *Südafrikas*, angenommen 1994 nach dem Ende der Apartheid, folgende Passage:

Article 24: Environment

Everyone has the right

- a) to an environment that is not harmful to their health or well-being; and
- b) to have the environment protected, for the benefit of present and future generations, through reasonable legislature and other measures that
 - prevent pollution and ecological degradation
 - promote conservation; and
 - secure ecologically sustainable development and use of natural resources while promoting justifiable economic and social development

Alternativ zur materiellrechtlichen Verankerung in der Verfassung sehen andere Ansätze vor, eine neue Institution zu schaffen, die z.B. mit ‚Dritte Kammer‘, ‚Ombudsperson‘, ‚Zukunftsrat‘ o.ä. bezeichnet wird. Ob dazu Verfassungsänderungen nötig sind, hängt vom Einzelfall der jeweiligen Verfassung und von den Kompetenzen ab, die die neue Institution bekommt.

Ein Land, in der eine solche Institution in der Diskussion ist, ist die *Schweiz*. In der Schweiz wurden früh Überlegungen zur rechtlichen Verankerung des Nachweltschutzes angestellt. Nachdem Saladin/Zenger vorgeschlagen hatten, Advokaten oder Ombudsleute für die entfernten zukünftigen

Menschen sprechen zu lassen,³ schlug Posner 1990 die Einrichtung einer „Dritten Kammer“ vor.⁴ Zur Umsetzung dieses Vorschlags gründete sich die ‚Stiftung Zukunftsrat‘, die mit Hilfe einer sog. Totalrevision – eine Eigenheit der schweizerischen Bundesverfassung – eine solche Zukunftskammer durchsetzen will.⁵

3.2 Alleinige Verankerung ökologischer Generationengerechtigkeit?

Eine zweite Grundsatzentscheidung ist, ob man nur die schwerste Bürde für kommende Generationen, also die ökologische Frage, adressiert, oder aber die Heutigen allgemein dazu verpflichtet, auf die Bedürfnisse kommender Generationen Rücksicht zu nehmen. (*Siehe auch den Text: Nachhaltige Entwicklung von Michael Kopatz in der OnlineAkademie.*) Ersteres ist eine Verankerung desjenigen Bedürfnisses zukünftiger Generationen, welches wir mit relativ großer Sicherheit vorhersagen können, bei letzterem muss dann das Verfassungsgericht oder die neue Institution fallweise entscheiden, welche Bedürfnisse künftiger Generationen als prioritär einzuschätzen sind.

Ein Beispiel für letzteres ist *Israel*, ein Land, welches wohl eine der weitreichendsten Verankerungen des Nachweltschutzes gewagt hat.⁶ Das israelische Parlament, die Knesset, verabschiedete im März 2001 eine Ergänzung des Gesetzes, das die interne Arbeitsweise des Parlaments regelt: Ein neuer parlamentarischer Ausschuss mit dem Namen ‚Commission for Future Generations‘ wurde geschaffen, um alle Gesetzesvorlagen auf für kommende Generationen negative Effekte – gleich welcher Art – zu überprüfen. Diese ‚Commission‘ hat auch das Recht, selbst Gesetze einzubringen. Der Vorsitzende der ‚Commission‘ wird von einem Ad-hoc-Ausschuss des Parlaments gewählt und vom Parlamentspräsidenten ernannt.

Es handelte sich bei der in Israel gefundenen Lösung für das Strukturproblem der Demokratie um eine einfachgesetzliche Regelung, keine Verfassungsänderung. Das Aufgabengebiet des Ausschusses ist nicht auf die Ökologie beschränkt. Der Ausschuss wird sehr früh in das Gesetzgebungsverfahren eingeschaltet. Wenn das Gesetz zur ersten Lesung ins Parlament eingebracht wird, dann

³ Peter Saladin/ Christoph Zenger (Hrsg.), Rechte künftiger Generationen, Basel/Frankfurt am Main 1988

⁴ Roland Posner, Das Drei-Kammer-System: Ein Weg zur demokratischen Organisation von kollektivem Wissen und Gewissen über Jahrtausende, in: Roland Posner (Hrsg.): Warnungen an eine ferne Zukunft. Atommüll als Kommunikationsproblem, München 1990, S. 259-305

⁵ Kontakt: Stiftung Zukunftsrat, Bahnhofstr.14, Postfach, 3400 Burgdorf, Schweiz, fon: (+34)-4240205; fax: (+34)-4240207, Web: www.zukunftsrat.ch, E-Mail: stiftung@zukunftsrat.ch

⁶ The Knesset: Commission for Future Generations, Broschüre. Bezug von Informationen über Commission for Future Generations, The Knesset, Jerusalem 91950; www.knesset.gov.il; fon: (972-2)6496513; fax: (972-2)6496124

muss ihm bereits die Bewertung der ‚Commission‘ beigefügt sein. Über diese Stellungnahmen berichten die israelischen Medien regelmäßig und ausführlich.

Thematisch auf den Bereich Ökologie legt sich dagegen z.B. eine in *Ungarn* gestartete Initiative fest: Ein Gesetzentwurf für die Einrichtung eines ‚Ombudsman für zukünftige Generationen‘ wurde Ende 2002 auf Initiative von László Sólyom, dem ehemalige Verfassungsgerichtspräsidenten, ins Parlament eingebracht.⁷

„The Ombudsman of Future Generations will examine and monitor the implementation and enforcement of provisions of the Constitution and other rules of law, relating to the preservation of natural foundations of life and health of present and future generations as well as to the maintenance of environmental conditions of same.“ (§2. Art.1)

Der ungarische Vorschlag sieht also vor, dass die Ombudsperson sich auf den Bereich der Ökologie konzentriert. Jedermann kann sich an den Ombudsmann wenden, der umfassenden Zugang zu relevanten Daten bekommt und jährlich einen Bericht für das Parlament erstellen soll. Der Ombudsmann wird vom Parlament gewählt, allerdings soll nur kandidieren können, wer einen Hochschulabschluss und mindestens zehn Jahre Erfahrung im Umweltschutzbereich gesammelt hat. Eine Verfassungsänderung scheint zur Umsetzung dieses Vorschlags, dessen unveränderte Annahme allerdings keineswegs gewiss ist, nicht nötig zu sein.

Es gibt weitere Beispiele: Seit den 1970er Jahren gibt es in den *Niederlanden* den Wissenschaftlichen Rat für (längerfristige) Regierungsstrategien (www.wrr.nl). Außerdem überprüft das sog. Central Planbureau vor jeder Wahl die in den Parteiprogrammen vorgeschlagenen Maßnahmen auf ihre finanziellen Auswirkungen. In *Finnland* muss die Regierung regelmäßig eine prospektive Einschätzung der Lage in ca. zehn Jahren erstellen. Außerdem hat Finnland einen parlamentarischen Ausschuss namens ‚Committee for the Future‘ (www.parliament.fi/efakta/vk/tuv/tuvesite.htm), der auf den genannten Bericht antwortet.

Die dargestellten Ansätze klassifiziert die folgende „Matrix der Institutionalisierung von Generationengerechtigkeit“

⁷ Der Gesetzentwurf ist abgedruckt in: Védegylet: Rights of Future Generations, Budapest 2001; Kontakt: Védegylet, Vörösmarty tér 1, 1051 Budapest, fon: (0036) 1-317-6482, fax: (0036) 1-317-78-45, e-mail: vedegyletiroda@zpok.hu

	Nur ökologische Generationengerechtigkeit	Allgemeiner Nachweltschutz
Materiellrechtliche Verankerung	Art. 24 der Verfassung Südafrikas Art. 20a des deutschen Grundgesetzes	Z.B. Einfügung in die Präambel des deutschen Grundgesetzes „...Verantwortung vor Gott und den zukünftigen Generationen...“
Neue Institution	Ombudsmann für zukünftige Generationen in Ungarn	Commission for Future Generations in Israel

3.3 Zwischenfazit

Im Hinblick auf Deutschland kann man aus der Analyse anderer Länder folgende Schlüsse ziehen:

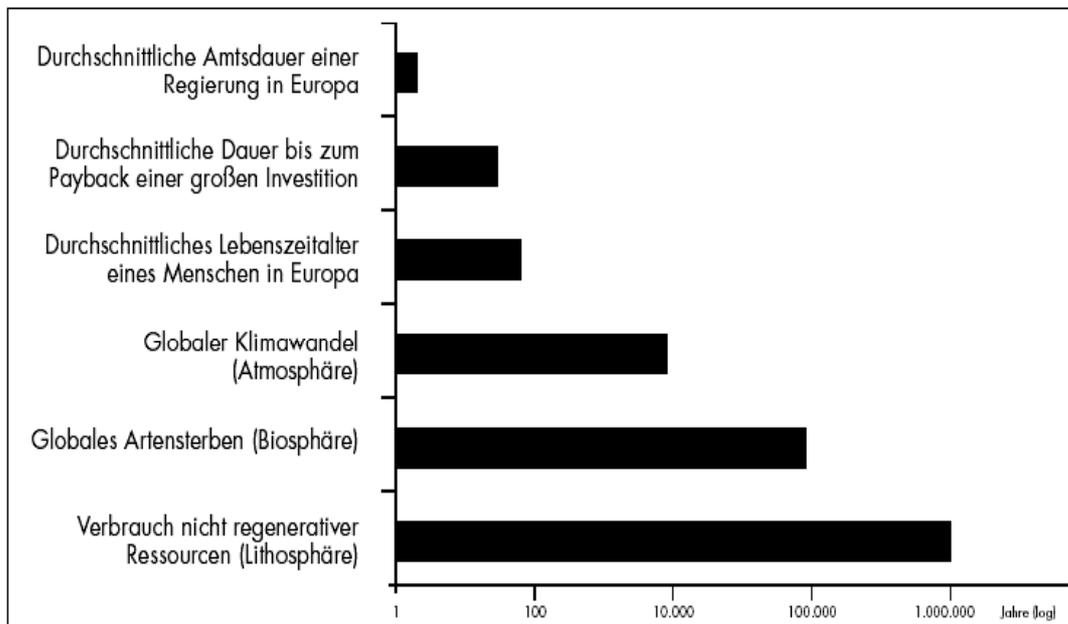
- Da der Gesetzgeber im Zuge der Modernisierung der Verfassung nach der Wiedervereinigung erst vor rund einem Jahrzehnt mit Artikel 20a Grundgesetz einen Artikel zur Normierung der ökologischen Generationengerechtigkeit einfügte, sollte sich eine erneute Reform nicht auf diesen Bereich beschränken.⁸ Hochaktuell erscheint angesichts des Rekorddefizits im Haushalt 2004 z.B. eine Reform der Verschuldungsordnung der Verfassung.
- Eine neue Institution ist angesichts des „Beiräteunwesens“ eher kritisch zu beurteilen. So gibt es in Deutschland etwa für das Problem ausufernder Staatsverschuldung mit der Bundesbank, dem Bundesrechnungshof, dem Sachverständigenrat und diverser bei den Ministerien angesiedelter Beiräte schon eine große Zahl kompetenter Institutionen, die regelmäßig und teilweise in scharfer Form die zuletzt stark angestiegene Verschuldung kritisieren, ohne dass dadurch die Politik zu einer Richtungsänderung gezwungen würde. Auch eine neue Institution mit ökologischem Schutzauftrag würde von „der Politik“ nicht mit mehr Durchsetzungskraft ausgestattet als der Sachverständigenrat für Umweltfragen, der Wissenschaftliche Beirat für globale Umweltveränderungen oder der Rat für Nachhaltige Entwicklung. Daher erscheint eine materiellrechtliche Verankerung erfolgsversprechender.

⁸ Artikel 20a Grundgesetz lautet: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

4. ‚Nachrückende‘ statt ‚zukünftige‘ Generationen

Der technische Fortschritt sorgt dafür, dass die Auswirkungen gegenwärtigen Handelns, etwa der Bau eines Atomkraftwerks, weit in die Zukunft hineinreichen und die Lebensqualität zahlreicher zukünftiger Generationen tiefgreifend negativ beeinflussen können. Wie die Gegenüberstellung der Maßstäbe von Mensch und Natur in Abb. 1 illustriert, haben wir durch unsere Eingriffe in den Naturhaushalt die Chance, die Zukunft zu prägen, wie noch keine Generation vor uns.

Abb. Relevante Zeitskalen für Mensch und Umwelt⁹



Wenn man bedenkt, dass erst seit 10.000 Jahren Menschen ihre Geschichte aufschreiben, wird deutlich, für welch lange Zeit die heute lebenden Generationen kommenden Generationen ihre ökologischen Hinterlassenschaften aufbürden.

In den anderen Politikfeldern, etwa der Bildungs- oder Finanzpolitik, sind die negativen Wirkungen zeitlich naheliegender. Im Hinblick auf eine begrifflich klare Normierung in der Verfassung gilt es die beiden chronologischen Bedeutungen zu unterscheiden, in denen der Begriff „Generation“ in der deutschen, der englischen und zahlreichen weiteren Sprachen gebraucht wird. Die klare Unterscheidung zwischen beiden Bedeutungen wurde in der wissenschaftlichen Debatte über Generationengerechtigkeit lange vernachlässigt. (Siehe auch Text: *Generationengerechtigkeit – eine Ethik der*

⁹ Jörg Tremmel, Positivrechtliche Verankerung der Rechte nachrückender Generationen, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), Handbuch Generationengerechtigkeit, München² 2003, S. 349-382, hier: 350

Zukunft von Jörg Tremmel in der OnlineAkademie.) So wurde in der juristischen Debatte lange ausschließlich die intertemporale Definition beachtet, wobei das Wohl „zukünftiger“ Generationen zur Debatte stand. In Artikel 20a Grundgesetz hat der Verfassungsgeber für einen Teilbereich staatlicher Politik, nämlich den Umwelt- und Ressourcenschutz, den Grundsatz der Zukunftsverantwortung bereits verankert. Wollte man nun eine Regelung normieren, die Generationengerechtigkeit ganz allgemein – also auch die Finanz- und Bildungspolitik – umfasst, so sollte die Bezeichnung „nachrückende Generationen“ verwandt werden. Der Begriff „Nachrückende Generationen“ umfasst im Gegensatz zum Begriff „künftige Generationen“ in Artikel 20a Grundgesetz nicht nur die noch nicht geborenen Generationen, sondern darüber hinaus auch die heute junge Generation. Es macht im Zusammenhang mit Generationengerechtigkeit keinen Unterschied, ob ein Kind gerade geboren wurde oder morgen geboren wird; beide haben statistisch gesehen noch knapp 77 Lebensjahre vor sich. Die Angehörigen der jungen Generation sind aufgrund ihres Alters von maßgeblichen Entscheidungen der Politik betroffen, ohne daran in relevantem Umfang mitwirken zu können. Legt man bei einer Normierung von Generationengerechtigkeit in der Verfassung den temporalen Generationenbegriff zu Grunde und spricht von „nachrückenden“ Generationen, so hat dies eine erhebliche juristische Relevanz, da bereits geborene Menschen juristisch gesehen Rechtssubjekte sind und einklagbare Grundrechte haben.¹⁰

5. Finanzielle Generationengerechtigkeit durch eine Begrenzung der Staatsverschuldung

Das Dilemma der Kurzfristigkeit in der Demokratie wurde bereits von den Verfassungseltern erkannt und bei der Verabschiedung des Grundgesetzes für den Bereich der Staatsverschuldung durch Art. 115 Grundgesetz („Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.“) angesprochen. (*Siehe auch Text: Generationengerechte Finanzpolitik von Andreas Becker in der OnlineAkademie.*) Allerdings wurde zur Hochzeit des Keynesianismus 1968 die Verschuldungsordnung reformiert und in Art. 115 Grundgesetz die Ausnahmeklausel eingefügt: „Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“ Gleichzeitig wurde Art. 109 Grundgesetz geschaffen, welcher in Absatz 2 bestimmt: „Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.“

¹⁰ Jörg Tremmel/Marc Laukemann/Christina Lux, Die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz - Vorschlag für einen erneuerten Art. 20a Grundgesetz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik. 32 (1999) 10. S. 432-438

Selbst wenn also die Idee intergenerationaler Gerechtigkeit im Finanzverfassungsrecht Tradition hat,¹¹ so ist sie dort noch nicht befriedigend normiert. „Die geltende verfassungsrechtliche Kreditobergrenze in Artikel 115 Absatz 1 Grundgesetz hat sich als unzureichend erwiesen, den Schuldenaufwuchs im Bundeshaushalt zu bremsen“, schreibt der Bundesrechnungshof.¹² Deshalb ist es notwendig, das (bereits herausgehobene) Problem der intergenerational zulässigen Staatsverschuldung durch eine darauf bezogenen Änderung des Grundgesetzes neu zu regeln.¹³ Hierbei gibt es verschiedene Möglichkeiten.

5.1 Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht

Union und FDP kündigten im November 2004 an, gegen den Nachtragshaushalt 2004 vor das Bundesverfassungsgericht zu ziehen. Aussichtsreich wäre eine solche Klage nicht. Das Bundesverfassungsgericht wurde bereits einmal angerufen. Es hatte zu entscheiden, ob die Überschreitung der im Haushaltsjahr 1981 verausgabten Investitionen durch die Einnahmen aus Krediten um rund eine Mrd. Euro (1,869 Mrd. DM) mit den Bestimmungen des Artikel 115 Grundgesetz vereinbar war. Das Urteil erging erst am 18. April 1989. Wenn das Bundesverfassungsgericht einen Haushalt nach mehrjähriger Prüfung für verfassungswidrig erklärt, so hat dies keine unmittelbaren Konsequenzen. Das Haushaltsgesetz ist zwar nichtig, aber das Haushaltsjahr ist dann längst Geschichte. Ein verfassungswidriger Haushalt ist nicht sanktionsbehaftet; allenfalls ist er politisch peinlich. Eine Neuregelung der Finanzverfassung sollte daher so beschaffen sein, dass sie keinen Interpretations- und Auslegungsspielraum lässt, ob ein Haushalt noch verfassungsgemäß ist oder nicht.

5.2 Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes

Für die Bundeshaushalte 2002 bis 2004 stellte der Deutsche Bundestag eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes fest. Bisher ruft der Haushaltsgesetzgeber nach einer entsprechenden Vorlage der Bundesregierung selbst eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes

¹¹ Christina Lux-Wesener, Generationengerechtigkeit im Grundgesetz? - eine Untersuchung des Grundgesetzes auf Gewährleistungen von intergenerationaler Gerechtigkeit, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.): Handbuch Generationengerechtigkeit. München 2000². S. 405-439, hier: 407

¹² Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn 2004, Ziffer 2.6

¹³ Eine alternative Herangehensweise wählt Funke, der mit der Bundesverschuldungskommission und dem Bundesschuldenrat zwei neue Institutionen schaffen will, vgl. Stefan Funke, Die Verschuldungsordnung. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin 1995

aus – nicht selten, wenn 1,5 bis 2 Prozent Wirtschaftswachstum erreicht werden. Dies ist ein absurder Zustand.¹⁴

In § 1 Satz 2 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz wird ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht durch die vier wirtschaftspolitischen Teilziele Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum abgeleitet. Behauptet wird von der Bundesregierung, dass die in den letzten Jahren hohe Arbeitslosigkeit die Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts rechtfertigt. In seiner Entscheidung von 1989 hat das Verfassungsgericht darauf hingewiesen, dass für das Vorliegen eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts keine volle Erreichung aller Teilziele zugleich erforderlich ist. Das heißt, von einer Störung kann nicht schon automatisch dann gesprochen werden, wenn nur ein Ziel verletzt ist. Für den Haushalt 2004 wurde die Ausnahmegesetzvorschrift also unzulässigerweise angewandt.¹⁵ Die Ausnahmeklausel von Artikel 115 Grundgesetz ist besonders problematisch, weil dadurch eine Kreditaufnahme in unbegrenzter Höhe möglich wird.

Für eine Entscheidung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt, ist wegen seiner langen Reaktionszeiten das Bundesverfassungsgericht wie beschrieben nicht der richtige Adressat. Ein erfolgsversprechenderer Ansatz wäre es, dem Sachverständigenrat, dem Bundesrechnungshof oder der Bundesbank die Kompetenz zu übertragen, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festzustellen.

Eine Möglichkeit wäre also die Ergänzung von Art. 115 um die Worte: „Die Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts obliegt dem Sachverständigenrat.“

5.3 Streichung der Ausnahmeklausel

Eine alternative Lösung wäre, den Satz „Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ wieder ganz zu streichen oder die Ausnahmen enger zu

¹⁴ In seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag antwortete Finanzminister Hans Eichel auf die Ankündigung der Opposition, gegen den Haushalt 2004 zu klagen: „Zu Ihrer Klage in Karlsruhe zum Haushalt 2004 sage ich Ihnen in aller Ruhe: Wir haben beim Haushalt 2004 gemäß Artikel 115 des Grundgesetzes gehandelt, indem wir zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen Wachstumsimpuls gesetzt haben.“ Es stellt sich dabei die Frage, wann eigentlich ein Haushaltsjahr eintritt, indem keine Wachstumsimpulse gesetzt werden. (<http://www.bundesfinanzministerium.de/Aktuelles/Aktuelles-.378.27850/Reden/index.htm>).

¹⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2004/2005. Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Wiesbaden 2004, Ziffer 745; Vgl. auch Bundesrechnungshof (Anm. 12).

fassen. Eine über die Investitionssumme hinausgehende Verschuldung wäre dann z.B. nur noch zulässig:

- a) im Verteidigungsfall,
- b) im Spannungsfall,
- c) zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes,
- d.) bei schweren Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen,
- e.) in vergleichbaren Fällen unerwarteter schwerwiegender und nicht nur oder überwiegend auf gewöhnlichen konjunkturellen Auf- und Abbewegungen beruhenden Veränderungen des politischen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Gesamtgefüges der Bundesrepublik Deutschland.

Ziel wäre es, dass der Haushalt in wirtschaftlichen Normalzeiten ausgeglichen ist, ohne dass Kredite aufgenommen werden müssen.¹⁶ Die Regelung, dass für Sondervermögen Ausnahmen von der Regelobergrenze zugelassen werden können (Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz) lädt gerade dazu ein, in Nebenhaushalten zusätzliche Schulden außerhalb der verfassungsmäßigen Kreditbeschränkungen aufzubauen.¹⁷ Dieser Absatz sollte ebenfalls komplett gestrichen werden.

5.4 Abschlag auf die Investitionssumme

Aus bitterer Erfahrung ist bekannt, dass nicht jede öffentliche Investition zu den erhofften Rückflüssen führt. Die Liste der Investitionsruinen – vom Schnellen Brüter bis zu den Milliardengräbern im Osten wie dem Lausitzring – ist zu lang, um davor die Augen verschließen zu können.

Die investitionsgebundene Verschuldungserlaubnis in Art. 115 Grundgesetz unterstellt bisher, dass jede Investition sich rentiere. Insbesondere sind aber Investitionsfördermaßnahmen in ihrer Wirkung auf das private Investitionsverhalten sehr unsicher. Sie dürfen bei jeder ökonomisch akzeptablen Vorgehensweise nicht voll zur Summe der Investitionen gezählt werden. Letztlich ist eine exakte Messung der tatsächlich von ihnen ausgehenden gesamtwirtschaftlichen Investitionswirkungen aber nicht möglich, so dass sich ein pauschaler Abschlag anbietet. Um den unvermeidlichen Anteil fehlgeschlagener Investitionsprojekte – bzw. -fördermaßnahmen nicht nachrückenden Generationen aufzubürden, könnte ein pauschaler Abschlag von z.B. 33 Prozent auf die Investitions-

¹⁶ In Artikel 126 der Schweizer Bundesverfassung ist im Jahre 2001 eine sog. Schuldenbremse eingeführt worden, nach der die Ausgaben sich grundsätzlich an den im jeweiligen Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden ordentlichen Einnahmen zu orientieren haben. Bei Überschreiten sind Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.

¹⁷ Vgl. Bundesrechnungshof (Anm. 12)

summe berechnet werden. Neuverschuldung wäre dann nur bis maximal 66 Prozent der Investitionssumme erlaubt. Satz 1 in Art. 115 Grundgesetz könnte also entsprechend ergänzt werden, so dass er z.B. lautet: „Die Einnahmen aus Kreditaufnahmen dürfen den Wert von zwei Dritteln der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.“

Zusammenfassend kann man sagen, dass verschiedene Alternativen für eine konkrete Verfassungsänderung bestehen. Alle hier vorgestellten Varianten würden eine Finanz- bzw. Haushaltspolitik zu Lasten nachrückender Generationen deutlich erschweren.

6. Durchsetzungschancen

Die tatsächliche Wirksamkeit einer Regelung hängt von ihrer Realisierbarkeit ab. Ein Konzept, das nicht umgesetzt wird, muss wirkungslos bleiben, ganz gleich wie sinnvoll es in der Theorie auch sein mag. Bekanntlich ist für eine Verfassungsänderung eine Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat notwendig. Allerdings spielen Personen, die nicht Teil des politisch-administrativen Systems sind, de facto mittlerweile eine große Rolle im Gesetzgebungsverfahren und beim Zustandekommen von Mehrheiten. Neben den Mandatsträgern konzentriert sich „die Macht“ inzwischen zu einem nicht unbeträchtlichen Ausmaß bei den Vertretern von Verbänden („Lobbyisten“). Zu den bedeutendsten Einflussmöglichkeiten, über die v.a. die so genannten Spitzenverbände verfügen, gehören Anhörungen über Gesetzentwürfe der Ministerien des Bundes und der Länder. So können „zur Beschaffung von Unterlagen für die Vorbereitung von Gesetzen [gemäß § 23 GGO II] die Vertretungen der beteiligten Fachkreise herangezogen werden“, womit in der Regel die Spitzenverbände angesprochen sind. Zu den politischen Verlierern einer stärkeren Verankerung von Generationengerechtigkeit würden gut organisierte und schlagkräftige Interessensgruppen gehören. Dagegen sind die „nachrückenden Generationen“ durch einen niedrigen Organisationsgrad und eine schwache Artikulationsfähigkeit gekennzeichnet. Warum also sollten hierzulande diejenigen Politiker, die ihren kurzfristigen Nutzen maximieren wollen, der stärkeren Verankerung von Generationengerechtigkeit in der Verfassung zustimmen? Weil zu berücksichtigen ist, dass die in die Zukunft verschobenen Kosten noch in den persönlichen Zeithorizont *jüngerer* Mandatsträger fallen. Diese haben daher auch in einem politökonomischen Szenario einen Anreiz, Generationengerechtigkeit in der Verfassung zu verankern. Die Zeit dafür war allerdings in der letzten Legislaturperiode günstiger als nach der vorgezogenen Neuwahl im September 2005. In der Legislaturperiode, die mit der

vorgezogenen Neuwahl endete (15. Deutscher Bundestag) waren 31 Abgeordnete bis 30 Jahre alt, dagegen waren es im 14. Deutschen Bundestag nur 28 und im 13. Deutschen Bundestag 30. Im aktuellen Bundestag sind aber nur 25 Abgeordnete bis 30 Jahre vertreten.

Eine im 15. Deutschen Bundestag gebildete Initiative junger Bundestagsabgeordneter hat es sich zum Ziel gesetzt, Generationengerechtigkeit im Grundgesetz zu verankern, um dadurch der in jeder Demokratie strukturell angelegten Gegenwartspräferenz Schranken zu setzen. Die Bundestagsabgeordneten, darunter die jüngsten aus allen Parteien, sind aufgrund ihres Alters noch besonders lange von den Folgen heutiger Entscheidungen betroffen.

Angestoßen wurde die Initiative von der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG) im Sommer 2003. Im Anschluss an die Vorstellung ihres „Handbuchs Generationengerechtigkeit“ im Bundestag lud die Stiftung alle Abgeordneten unter 40 Jahren zu einer Serie von Workshops über die institutionelle Verankerung von Generationengerechtigkeit ein. Im Rahmen eines einhalbjährigen Beratungsprozesses mit bisher 12 Workshops unter Einbezug zahlreicher Verfassungsrechtler entstand daraus ein konkreter Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes. Einzelne Abgeordnete aller vier Fraktionen (SPD, CDU/CSU, Bündnisgrüne, FDP) haben ein großes Problembewusstsein und den Wunsch nach Veränderungen, so dass sich schnell eine Kerngruppe bildete, die die Ergebnisse der Treffen in ihre jeweiligen Fraktionen zurückkoppelte. Der Antragstext, auf den sich die Abgeordneten schließlich einigen konnten, ist schon durch Presseberichte bekannt geworden¹⁸ und wurde von den Abgeordneten auch schon auf einem Kongress vorgestellt.¹⁹ Er soll in dieser, der 16. Legislaturperiode eingebracht werden:

Der Bundestag wolle beschließen:

Einfügung eines neuen Artikel 20b in das Grundgesetz:

„Der Staat hat in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten und die Interessen künftiger Generationen zu schützen.“

Ergänzung des Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz (Ergänzung unterstrichen):

„Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen.“

¹⁸ Für eine umfassende Sammlung aller Presseartikel siehe www.srzg.de.

¹⁹ Siehe Kongressdokumentation in der Zeitschrift *Generationengerechtigkeit!* Nr. 3/2005. S. 6

Wie ist dieser Formulierungsvorschlag inhaltlich zu beurteilen? Der neue Artikel 20b Grundgesetz trüge der Tatsache Rechnung, dass sich das Konzept der Generationengerechtigkeit – ähnlich dem Sozialstaatsprinzip – auf nahezu alle Politikfelder bezieht und daher eine enumerative Aufzählung nicht praktikabel wäre. Eine abstrakt-generelle Formulierung ist daher zu begrüßen.

Demgegenüber erscheint die Reform der Finanzverfassung als zu verzagt. Bei der Haushaltswirtschaft würde dann nicht nur das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht berücksichtigt werden müssen, sondern auch die Interessen der nachrückenden Generationen. Da das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht aber ohnehin ein unbestimmter Rechtsbegriff ist, würde sich in der Praxis wohl wenig ändern.

Falls der Antrag tatsächlich wie vorgesehen eingebracht wird, so wird er in den Ausschüssen sicherlich noch inhaltlich verändert. Hier besteht noch die Chance auf substantiellere Schranken gegen ausufernde Verschuldungspolitik, allerdings auch die Gefahr der Verwässerung. In jedem Fall hat die Initiative der jungen Abgeordneten ein hohes Potential, eine breite öffentliche Diskussion über die Verankerung von Generationengerechtigkeit anzustoßen. Noch wichtiger als der konkrete Wortlaut, den die jungen Abgeordneten für ihren Antrag gefunden haben, ist, dass sich eine Art Generationenbewusstsein unter ihnen herausgebildet hat. Für die jungen Menschen außerhalb des Parlaments kann ein Zeichen gesetzt werden, dass die junge Generation aktiv und geschlossen für ihre Interessen eintreten muss, wenn Sie Erfolg haben will. Möglicherweise erleben wir in Kürze auch die Geburt einer neuen sozialen Generation, der „Generation 2006“.

Jörg Tremmel (Dr. rer. pol.) ist wissenschaftlicher Leiter der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen. Lehraufträge an der Universität Frankfurt am Main: Generationengerechte Politik; Bevölkerungssoziologie. Adresse: SRzG; Postfach 5115; 61422 Oberursel; E-Mail: tremmel@srzg.de; Homepage: www.srzg.de