



UNIVERSITÄT
BAYREUTH

LEHRSTUHL
FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
UND EUROPARECHT

PROF. DR. WOLFGANG KAHL, M.A.

Prof. Dr. Wolfgang Kahl • Universität Bayreuth • 95440 Bayreuth

Postanschrift:
Universität Bayreuth
Rechts- u. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Universitätsstr. 30
Gebäude B 9
95447 Bayreuth

Telefon: 0921 / 55 - 4330
Telefax: 0921 / 55 - 4335
E-Mail: wolfgang.kahl@uni-bayreuth.de
Internet: www.oer1.uni-bayreuth.de

Bayreuth, 19.09.2008

***Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der
Anhörung „Generationengerechtigkeitsgesetz“***

am 15. Oktober 2008

Deutscher Bundestag, Marie-Elisabeth-Lüders- Haus, Saal 3.101

17.00 – 20.00 Uhr

Anhörungsgegenstand: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur Verankerung der Generationengerechtigkeit (Generationengerechtigkeitsgesetz) – im Folgenden kurz: „Entwurf“ – (BT-Drs. 16/3399)

I. Allgemeine Fragen

1. Formulierung / Effektivität

a) Art. 20b GG n. F.

Der mit dem Entwurf vorgeschlagene Art. 20b GG n. F. ist in der Sache uneingeschränkt zu befürworten. Die in der Einleitung (unter A.) und der Einzelbegründung des Entwurfs gemachten Ausführungen sind völlig zutreffend, insbesondere was das Strukturproblem aktueller politischer Entscheidungen sowie die Mechanismen zu Lasten künftiger Generationen betrifft.

Hinsichtlich der Formulierung von Art. 20b GG n. F. schlage ich jedoch eine – der Systematik geschuldete – partielle Änderung vor, die das Gewollte meines Erachtens noch klarer zum Ausdruck bringt: Die bisherige Formulierung „das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten und die Interessen künftiger Generationen zu schützen“ erweckt den Eindruck bzw. lädt zu der

Fehlinterpretation ein, beide Ziele stünden unverbunden und auf einer Stufe nebeneinander. Dem ist aber nicht so. Im Grunde genommen ist die eigene Erwähnung der Interessen der künftigen Generationen entbehrlich, da diese als Unterpunkt bereits vom Prinzip der Nachhaltigkeit als Oberbegriff mit umfasst wird. Das Prinzip der Nachhaltigkeit beschränkt sich nämlich nicht auf heute lebende Generationen. Sein Bezugsrahmen ist vielmehr zeitlich unbegrenzt, stellt also auch und gerade auf alle künftigen Generationen ab. Dies kommt zutreffend in der Einleitung des Entwurfs (S. 1) zum Ausdruck („Das Konzept der Generationengerechtigkeit als Teil des Nachhaltigkeitskonzepts“). Gleichwohl meine ich, dass die zusätzliche Erwähnung der Interessen künftiger Generationen neben der Nachhaltigkeit in der Sache richtig ist. Eine solche Erwähnung hat zum einen klarstellende Bedeutung, zum anderen erfährt die zeitliche Komponente des Nachhaltigkeitsprinzips (Langzeitperspektive staatlichen Handelns) hierdurch eine besondere – abwägungsrelevante – Betonung. Um aber zugleich der korrekten Systematik und der Redlichkeit des Verfassungstextes Rechnung zu tragen, schlage ich folgende Alternativformulierung des Art. 20b GG n. F. vor, welche die inhaltliche und finale Zuordnung sowie Verklammerung der Aspekte Nachhaltigkeit und Schutz der Interessen künftiger Generationen klarer zum Ausdruck bringt (Änderung kursiv):

„Der Staat hat in seinem Handeln *auch mit Blick auf die Interessen künftiger Generationen* das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten.“

b) Art. 109 Abs. 2 GG n. F.

Art. 109 Abs. 2 GG n. F. ist in der Sache gleichfalls zu begrüßen. Hier bestehen aber Zweifel mit Blick auf Effektivität und Erforderlichkeit der vorgeschlagenen Neuregelung.

- Die Begriffe „Nachhaltigkeit“ und „Interessen der künftigen Generationen“ sind im Kontext des Haushaltsrechts im Gegensatz zu ihrer Verwendung in einer umfassenden Staatszielbestimmung wie Art. 20b GG n. F. zu unpräzise.
- Die „weiche“ Formulierung „Rechnung zu tragen“ (die allerdings bereits dem bisherigen Wortlaut der Norm entspricht) ist zu wenig streng. Dem Gesetzgeber kommt ein (zu) großer Beurteilungsspielraum zu. Die Bestimmung wäre kaum justiziabel.
- Die Nennung von Nachhaltigkeit/Schutz der Interessen künftiger Generationen in einem Atemzug mit dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht ist problematisch. Hierdurch könnte der Abwägungsprozess überfrachtet werden. Die Norm könnte sich zudem als Einbruchstelle für kurzfristige Erwägungen des Gesetzgebers erweisen, die unter Berufung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht erfolgen. Schließlich wird die Steuerungsleistung des bisherigen Art. 109 Abs. 2 GG überwiegend als gering eingestuft, da das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in besonderem Maß offen ist für die Interpretation durch den Gesetzgeber. Der Begriff gilt als kaum justiziabel. Auch die Ineffektivität des heutigen

Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG mit Blick auf die Begrenzung der Staatsverschuldung ist u. a. auf die Verwendung des Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zurückzuführen.

- Hinzu kommt vor allem: Mit Art. 109 Abs. 2 GG n. F. würde die Regelung des Art. 20b GG n. F., die – wie alle Staatszielbestimmungen (vgl. Art. 20, 20a GG) – unstrittig (vgl. auch den mit Recht umfassenden Wortlaut von Art. 20b GG n.F.: „in seinem Handeln“!) auch für die Finanzpolitik gilt (Grundsatz der Einheit der Verfassung), lediglich wiederholt, ohne dass in der Sache ein wesentlicher Mehrwert vorhanden wäre. Im Gegenteil: Sprachliche Doppelungen sollte eine konzise und prägnante Verfassung wie das Grundgesetz, das gerade wegen seiner schlichten und klaren Normativität weltweit als Vorbild gilt, nach Möglichkeit vermeiden. Sie hätten nur deklaratorischen („symbolischen“), nicht konstitutiven Wert. Zudem mindert jede zusätzliche Verfassungsänderung auch die politischen Erfolgschancen des Entwurfs insgesamt. Daher gilt es hier sorgsam abzuwägen („Kosten-Nutzen-Analyse“). Möglicherweise gilt hier: „Weniger ist mehr.“

Soll es nach Meinung der Initiatoren dagegen bei der bisherigen Regelung in Art. 109 Abs. 2 GG n. F. bleiben, so wäre aus den oben (s. I.1.a)) genannten Gründen folgende Alternativformulierung präziser und daher vorzugswürdig:

„Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts *und dem Prinzip der Nachhaltigkeit auch mit Blick auf die Interessen künftiger Generationen* Rechnung zu tragen.“

2. Definitionen

a) Prinzip der Nachhaltigkeit

Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist so zu verstehen, dass sich jedes staatliche Handeln auf eine ökologische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung ausrichten hat, welche die Bedürfnisse heutiger wie auch zukünftiger Generationen berücksichtigt (sog. Drei-Säulen-Konzept). Dabei sind die drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung grundsätzlich gleichrangig. Die ökologische, vor allem auf Ressourcenschonung ausgerichtete Nachhaltigkeit (vgl. Art. 20a GG) stellt nur eine – wenngleich tragende – Säule der Nachhaltigkeit im weiten Sinne von Art. 20b, 109 Abs. 2 GG dar.

b) Schutz der Interessen künftiger Generationen

Art. 20b GG und Art. 109 Abs. 2 GG n. F. verstehen das Prinzip der Nachhaltigkeit als Regel zwischen den drei lebenden Generationen, der jungen, der mittleren und der älteren. Das Verhältnis zwischen der heute lebenden Generation und den künftigen, heute noch nicht geborenen Generationen wird durch den Begriff der „Interessen künftiger Generationen“ abgebildet.

c) Generationengerechtigkeit

Den Oberbegriff über Nachhaltigkeit und Schutz der Interessen künftiger Generationen soll nach dem Entwurf die im Verfassungstext selbst nicht verwendete, wohl aber im Titel des verfassungsändernden Gesetzes, in der nicht-amtlichen Überschrift zu Art. 20b GG und in der Entwurfseinleitung (unter A. und B.) gebrauchte Generationengerechtigkeit bilden. Generationengerechtigkeit meint die Berücksichtigung der Rechte der heute lebenden jungen, mittleren und älteren Generationen wie auch die Gerechtigkeit zwischen der heute lebenden und den künftigen Generationen. Auch hier ist die Systematik nicht ganz klar: Die ganz herrschende Meinung geht richtigerweise davon aus, dass die Nachhaltigkeit den Oberbegriff bildet, der die Generationengerechtigkeit mit umfasst. Auf diesem Verständnis beruht explizit auch die Einleitung des Entwurfs (vgl. S. 1: „Konzept der Generationengerechtigkeit als Teil des Nachhaltigkeitskonzepts“). Folglich hätte es nahegelegen, das *Prinzip der Nachhaltigkeit zum Oberbegriff* zu machen und dieses im Titel des Gesetzes sowie in die Überschrift zu Art. 20b GG (zusätzlich) aufzunehmen.

3. Verbindlichkeit

Bei Art. 20b, 109 Abs. 2 GG n. F. handelt es sich um Staatszielbestimmungen. Diese sind nicht bloße Programmsätze, sondern rechtlich zwingende Normen, adressiert an alle öffentliche Gewalt. Subjektive Rechte des Einzelnen, etwa im Sinne eines Grundrechts, sind hiermit nicht verbunden.

4. Tragweite der Generationengerechtigkeit

Die Vermeidung von Staatsverschuldung ist ein Kernpostulat von Generationengerechtigkeit. Allerdings erschöpft sich Generationengerechtigkeit hierin nicht. Sie ist vielmehr umfassend in ökologischer, ökonomischer und sozialer Dimension zu verstehen. Generationengerechtigkeit gebietet insbesondere auch, – unter Berücksichtigung der Kompetenzverteilung im Bundesstaat – künftigen Generationen eine lebensfähige Umwelt sowie dauerhaft leistungsfähige soziale Sicherungssysteme und Bildungssysteme zu hinterlassen, Ehe und Familie im Interesse der demographischen Entwicklung einer vitalen Gesellschaft zu schützen und zu fördern sowie Migranten nachhaltig in die deutsche Gesellschaft zu integrieren.

5. Folgen der Grundgesetzänderung

Am geringsten sind die Änderungen für die *ökologische* Dimension der Nachhaltigkeit, denn diese findet bereits heute Ausdruck in Art. 20a GG. In *sozialer* Hinsicht werden sich gewichtige Verschiebungen hin zu einem verstärkten Respekt der Belange künftiger Generationen ergeben. Die derzeitige Ausgestaltung der Rentenversicherung oder der

Pflegeversicherung als umlagefinanzierte Modelle wären unter Geltung des Art. 20b GG nicht mehr verfassungsgemäß, sondern bedürften der Anpassung in Richtung eines Kapitaldeckungsverfahrens. Die bedeutsamsten Folgen werden Art. 20b, 109 Abs. 2 GG n. F. in *wirtschaftlicher* (finanzpolitischer) Hinsicht nach sich ziehen. Dies gilt insbesondere für die Staatsverschuldung. Staatliche Kreditaufnahmen in Phasen der Hochkonjunktur werden dann verfassungswidrig. Verstöße gegen die Generationengerechtigkeit können durch das Bundesverfassungsgericht sanktioniert werden.

6. Geltende Regelungen

Die geltenden Regelungen des Grundgesetzes sind nur bedingt geeignet, als Rahmenvorgaben für die Politik Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit sicherzustellen.

a) Umweltschutz (Art. 20a GG)

Das Grundgesetz kennt Generationengerechtigkeit im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips bislang nur in ökologischer Dimension. Das Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) ist jedoch „einäugig“. Es berücksichtigt die soziale und die wirtschaftliche Säule der Nachhaltigkeit nicht. In zeitlicher Hinsicht bezieht sich die Vorschrift auch auf die künftigen Generationen.

b) Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG)

Bezüglich der sozialen Säule des Nachhaltigkeitsprinzips vermittelt das Grundgesetz heute einen zwiespältigen Eindruck. Einzelne Postulate sozialer Nachhaltigkeit werden durch das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG aufgegriffen. Das Sozialstaatsprinzip mit seiner starken Fokussierung auf gegenwärtige soziale Bedürfnisse wirkt dem Prinzip der Generationengerechtigkeit jedoch auch entgegen. Soziale Nachhaltigkeit in ihrem Kern ist daher nicht Bestandteil des geltenden Sozialstaatsprinzips. Das sehr offene Sozialstaatsprinzip überlässt die konkrete Ausgestaltung des Sozialstaats vielmehr nahezu vollständig dem einfachen Gesetzgeber, es gibt keine inhaltliche Richtung vor.

c) Staatsverschuldung

aa) Art. 109 Abs. 2 GG

Art. 109 Abs. 2 GG konfligiert einerseits mit dem Leitbild von Generationengerechtigkeit, soweit er in der Rezession Kreditaufnahmen für Konsumausgaben und damit eine Staatsverschuldung zu Lasten kommender Generationen zulässt. Aus Art. 109 Abs. 2 GG lässt sich andererseits aber auch eine, wenngleich nicht genau zu beziffernde, absolute Verschuldungsgrenze ableiten, die erreicht ist, wenn ein bestehender Schuldensockel beziehungsweise jede weitere Kreditaufnahme zur Unbeweglichkeit der Haushaltspolitik und

damit des finanziellen Handlungsspielraums des Staates führen. Art. 109 Abs. 2 GG verlangt jedoch lediglich, dass den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen ist. Die normative Verbindlichkeit dieser Vorschrift ist aufgrund der „weichen“ Fassung eher schwach; es handelt sich um keinen strikten Rechtssatz, sondern lediglich um ein Optimierungsgebot. Die Möglichkeit gerichtlicher Überprüfung ist im Ergebnis sehr begrenzt. Das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung konnte daher in der Praxis bislang durch Art. 109 Abs. 2 GG kaum Impulse erfahren.

bb) Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG

Sinn und Zweck des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG ist es, künftige Generationen vor übermäßigen Lastenüberwälzungen zu schützen und deren Entscheidungsfreiheit nicht zu präjudizieren. Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG in Verbindung mit Art. 109 Abs. 2 GG normiert zwar den Gedanken des Nachhaltigkeitsprinzips für das Haushaltsrecht bis zu einem gewissen Grad, die Praxis verfährt aber – bekanntermaßen – nicht nach diesen Vorgaben und kann hierzu auch nicht gerichtlich gezwungen werden, da sich die Staatsverschuldung, selbst wenn sich Kläger gegen den Haushalt finden, nachträglich nicht durch einen Urteilsspruch beseitigen lässt. Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG ist daher an seinem Anspruch, die Staatsverschuldung zu begrenzen, gescheitert und bedarf sehr dringend der Reform (→ „Föderalismusreform II“).

7. Aktueller Schutz künftig lebender Menschen

Einen individuellen Schutz oder subjektive Rechte künftig lebender Menschen enthält das Grundgesetz gegenwärtig nicht. Soweit natürliche Personen durch Grundrechte berechtigt sind, gilt dies grundsätzlich nur für lebende Menschen. Zwar genießt auch der Embryo (nasciturus) den Schutz des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (Recht auf Leben), eine Ausdehnung des grundrechtlichen Lebensschutzes auf Jahre oder Jahrzehnte vor einer völlig ungewissen konkreten Geburt bzw. Zeugung eines Individuums scheidet nach ganz herrschender Meinung indes mit Recht aus.

Hiervon zu unterscheiden ist die Frage der expliziten Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz. Zunächst ist festzuhalten, dass Kinder bereits durch den Schutz der Familie in Art. 6 Abs. 1 GG mittelbar einen verfassungsrechtlichen Schutz genießen. Vor allem aber können sich Kinder wie alle Menschen auf die Grundrechte des Grundgesetzes berufen, da die Grundrechtsfähigkeit mit der Geburt eintritt. Für die heute lebenden Kinder ergäbe sich aus einer zusätzlichen Verankerung von Kinderrechten daher nur eine scheinbare Verbesserung. Für künftige Menschen ließen sich hieraus keine weitergehenden Rechte herleiten.

8. Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme

Die Verfassungsänderungen haben Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme sowohl im Verhältnis der älteren zu der jüngeren Generation als auch auf jenes der jetzigen zu den künftigen Generationen. Die Sozialversicherungen haben dabei von folgender Maxime auszugehen: Das erreichbare Beitrags-Leistungs-Verhältnis (Rendite) der jungen und künftiger Generationen aus der staatlichen Rentenversicherung darf nicht wesentlich niedriger sein als die Rendite der heute älteren und früherer Generationen.

Im Verhältnis der heutigen zu künftigen Generationen ist Nachhaltigkeit der Sozialversicherung im Wege eines Kapitaldeckungsverfahrens sicherzustellen, sodass künftige Beitragszahler eine ihren Zahlungen entsprechende Leistung erhalten werden.

Als komplizierter erweist sich die Ausgestaltung der Sozialversicherungen im Verhältnis der jüngeren zur älteren Generation. Gegenwärtig fehlt auch hier eine hinreichende Nachhaltigkeitsorientierung. Die Krankenversicherung steht vor immensen finanziellen Deckungslücken, die durch die zunehmende Alterung und Individualisierung der Gesellschaft noch weiter zunehmen werden. Die weitaus größte Dynamik weisen jedoch die Ausgabensteigerungen der Rentenversicherung auf. Über die Rentenversicherung wird bereits heute eine Lastenumverteilung von der Gegenwart in die Zukunft betrieben, denn diejenigen, die heute dort einbezahlen, werden in Folge der fortschreitenden Alterung der Gesellschaft nur noch einen Bruchteil des versicherungsmathematischen Gegenwertes ihrer Einzahlungen erhalten. Es wird daher auch in diesem Verhältnis erforderlich sein, unter Berücksichtigung der Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG einen gleitenden Übergang zu kapitalgedeckten Verfahren in Angriff zu nehmen.

9. Auswirkungen auf die öffentlichen Investitionen

Auch öffentliche Investitionen sind durch das aus Art. 20b, 109 Abs. 2 GG n. F. folgende Gebot der Vermeidung von Staatsverschuldung betroffen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Staatsverschuldung heute in weit überwiegendem Umfang aus den Konsumausgaben im Sozialbereich resultiert. Hier müsste der Gesetzgeber zur Eindämmung der Staatsverschuldung vorrangig ansetzen. Investitionen wären von Kürzungen dabei eher kurzfristig betroffen. Gelangte die Haushaltssanierung in ein fortgeschrittenes Stadium, erweiterte sich der Handlungsspielraum des Gesetzgebers zu Gunsten öffentlicher Investitionen sogar wieder. Langfristig ist daher bei erfolgreicher Haushaltskonsolidierung sogar von zunehmenden öffentlichen Investitionsmöglichkeiten auszugehen.

II. Erfahrungen im Ausland

In ausländischen Verfassungen finden sich mehrere, unterschiedlich ausgestaltete Verankerungen von Generationengerechtigkeit. Als Vorläufer für die verfassungsrechtliche Aufnahme von Generationengerechtigkeit in das Grundgesetz können insbesondere Frankreich und die Schweiz gelten. Art. 6 der Charte de l'environnement aus dem Jahr 2004, bei der es sich um einen integralen Bestandteil der französischen Verfassung handelt, bestimmt: „Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.“ Auch die Schweizerische Bundesverfassung aus dem Jahr 2000 bezieht sich an verschiedener Stelle auf das Prinzip der Nachhaltigkeit und die Interessen der künftigen Generationen. Andere europäische Verfassungen lassen die Generationengerechtigkeit ebenfalls anklingen (vgl. Art. 24 Abs. 1 Verf. Griechenland, Kap. 1 § 2 Abs. 3 Verf. Schweden, Art. 5 Verf. Polen). Sehr ausführlich findet der Gedanke der Generationengerechtigkeit in Art. 66 Abs. 2 Verf. Portugal Ausdruck: „Es ist die Aufgabe des Staates, zur Gewährleistung des Rechts auf den Schutz der Umwelt im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung durch geeignete Organe und durch den Appell an und die Unterstützung von Initiativen der Bevölkerung [...] b) die Raumordnung unter Beachtung einer korrekten Bestimmung von Standorten, einer ausgeglichenen sozio-ökonomischen Entwicklung und biologisch ausgeglichener Landschaften durchzuführen und zu fördern; [...] d) eine wirtschaftliche Nutzung der natürlichen Ressourcen zu fördern, die deren Regenerationsfähigkeit und das ökologische Gleichgewicht sicherstellt, unter Achtung des Solidaritätsprinzips zwischen den Generationen; [...] h) sicherzustellen, dass die Fiskalpolitik die wirtschaftliche Entwicklung auf den Schutz der Umwelt und der Lebensqualität abstimmt“. Diese weitschweifige Fassung würde sich in den Stil des deutschen Grundgesetzes jedoch eher nicht einfügen.

III. Fragen zu Art. 20b GG

1. Entgegenstehende Regelungen

Normen oder Rechtsprechung, die der Realisierung des Vorhabens entgegenstünden, existieren nicht. Ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG (sog. „Ewigkeitsklausel“) ist nicht ersichtlich. Dies gilt zumal mit Blick auf das Sozialstaatsprinzip, das durch Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG nicht in einer bestimmten (tradierten) Gestalt festgeschrieben wird.

2. Wirkungen der Änderung

Die Wirkungen des neuen Staatsziels sind denen bisheriger Staatsziele (z. B. Art. 20 Abs. 1, 20a GG) sehr ähnlich. Die Einführung von Art. 20b GG würde primär als

Gesetzgebungsauftrag wirken. Auch wenn in der Norm keine ins Einzelne gehenden Vorgaben an den Gesetzgeber enthalten sind, stellt Generationengerechtigkeit einen wichtigen Gesichtspunkt bei der Ausfüllung legislativer Gestaltungsspielräume dar. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle würde den Gesetzgeber zusätzlich zu größerer Sensibilität für Anliegen künftiger Generationen veranlassen. Daneben wirkte die neue Staatszielbestimmung auch als Abwägungsdirektive für alle öffentliche Gewalt, insbesondere Verwaltung und Gerichte, sowie als Maßstab im Rahmen administrativer Ermessens-, Beurteilungs- und Prognosespielräume.

Die politische Signalwirkung ist als hoch einzuschätzen. Art. 20b GG würde ein Zeichen setzen gegen die Macht der Partikularinteressen und gegen kurzsichtige Klientelbefriedigungspolitik. Er würde „diffusen“, da gegenwärtig (zu) schwach repräsentierten Interessen, im politischen Prozess ein stärkeres Gewicht verleihen und damit dem gegenwärtigen Parteien- und Verbändestaat mit einem Gegengewicht konfrontieren, das der Verwirklichung des öffentlichen Interesses (Gemeinwohl) und der Langzeitperspektive der Politik gut tun würde.

IV. Fragen zu Art. 109 Abs. 2 GG

1. Formulierung / Effektivität

Art. 109 Abs. 2 GG n.F. reicht für sich genommen nicht aus, um das Ziel der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit erfolgreich im deutschen Verfassungsrecht zu verankern. Die Vorschrift bedarf vielmehr zum einen der Grundlegung durch eine übergreifende Staatsstrukturbestimmung wie den vorgeschlagenen Art. 20b GG n.F. Zum anderen bedarf sie wegen ihrer nur eingeschränkten Effektivität (siehe oben I.1.b)) zwingend einer Ergänzung und Konkretisierung durch eine möglichst präzise („harte“) Neufassung des Art. 115 GG (dazu näher unter V.1.). Art. 109 Abs. 2 GG n. F. alleine wäre aus rechtswissenschaftlicher Sicht nicht in der Lage, eine nachhaltige und generationengerechte Haushaltswirtschaft zu gewährleisten.

2. Wirkungen der Änderung

Bezüglich der Wirkungen des Art. 109 Abs. 2 GG n. F. kann grundsätzlich auf die Ausführungen zu Art. 20b GG verwiesen werden. Allerdings wären die Wirkungen von Art. 109 Abs. 2 GG n. F. aus den soeben genannten Gründen als geringer zu veranschlagen.

V. Alternativen

1. Änderung der Finanzverfassung

Die diversen, im wissenschaftlichen Schrifttum, in den Tageszeitungen, aber auch in der Föderalismusreformkommission II seit einiger Zeit intensiv erörterten, Vorschläge zur

Änderung der Finanzverfassung, insbesondere von Art. 115 GG, sind als zwingende Arrondierung der im Entwurf vorgeschlagenen Verfassungsänderungen uneingeschränkt positiv zu bewerten, ohne dass hier in die Details dieser Debatte eingestiegen werden soll.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Verfassungsgesetzgeber angesichts der Ineffektivität des geltenden Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG mit Recht aufgefordert, diese Norm zu ändern. Dabei ginge die Übernahme der Maastricht-Kriterien, die sich selbst als wenig griffig herausgestellt haben, zu wenig weit. Auch die Feststellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch eine unabhängige Institution (z. B. Bundesbank) könnte nicht den gewünschten Erfolg herbeiführen. Notwendig ist vielmehr eine grundlegende Änderung der Norm im Sinne einer präzisen Verbots- bzw. Gebotsfassung einerseits sowie – unmittelbar hiermit zusammen hängend – die Herstellung der Einklagbarkeit. In der Sache sollte im Grundansatz auf das in der Praxis bewährte Modell von Art. 126 der Schweizerischen Bundesverfassung zurückgegriffen werden. Die Norm erfasst Ausgaben und Einnahmen vollständig und betrachtet nicht isoliert ein Haushaltsjahr, sondern einen Konjunkturzyklus von fünf Jahren. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass der Haushalt auf Dauer im Gleichgewicht bleibt und bestehende Schulden abgebaut werden können. Dadurch wird dem Prinzip der Nachhaltigkeit zu Gunsten der jungen Generation wie auch den Interessen der künftigen Generationen Rechnung getragen. Die Schuldenbremse nach schweizerischem Vorbild ist derzeit verfassungspolitisch auf dem Weg, zu einem gemeineuropäischen Verfassungsprinzip zu werden. Deutschland sollte sich aktiv-mitgestaltend in diese breite, im In- und Ausland zunehmend als unumgänglich erkannte Reformentwicklung einbringen und im Grundgesetz eine weitere Staatsverschuldung effektiv verbieten sowie einen schrittweisen Abbau der vorhandenen Verschuldung vorschreiben. Die Länder und Kommunen sollten diesem Beispiel für ihre Haushalte folgen.

2. Abschwächung der Kurzfristigkeit in der Demokratie

Das strukturelle Problem der Kurzfristigkeit in der Demokratie besteht maßgeblich in der Ausrichtung des politischen Systems auf die vierjährige Legislaturperiode, der Häufigkeit von Wahlen auf unterschiedlichen politischen Ebenen (EU, Bund, Länder), die zu einem „Dauerwahlkampf“ führt, und einer – im Interesse des Machterhalts – in erster Linie auf den nächsten Wahltermin ausgerichteten, von den Parteien dominierten Politik. Diese Politik geht mit Einbußen an den Interessen künftiger Generationen und am Nachhaltigkeitsprinzip einher, denn Sie ist im Einzelfall bereit, Schädigungen in ökologischer, sozialer und ökonomischer Hinsicht im Interesse des Wahlerfolgs in Kauf zu nehmen.

Eine längerfristige Perspektive kann nur einfließen, wenn es gelingt, diesen Mechanismus abzuschwächen. Hierfür werden im Schrifttum verschiedene Ansatzpunkte erwogen, die jeweils ein Thema für sich wären und daher hier nur angerissen werden können:

Verlängerung der Wahlperiode, Änderungen beim Wahlrecht („Wahlrecht von Geburt an“), Synchronisierung der Wahlen auf unterschiedlichen Ebenen, stärkere „Neutralisierung“ der Politik durch Einsatz von Expertengremien und nicht zuletzt ein behutsamer, mit dem parlamentarischen System stimmig verzahnter Einsatz ergänzender Elemente direkter Demokratie auch auf Bundesebene (Volksbefragung, Volksbegehren, in einem weiteren Schritt auch Volksentscheid). Für den zuletzt genannten Punkt liegen konkrete Vorschläge vor, über die neu nachgedacht werden sollte (BT-Drs. 14/9260 und 14/8503).

VI. Fragen der Fraktion DIE LINKE

1. Staatsverschuldung und Generationengerechtigkeit

Staatliche Verschuldung ist Ausdruck der Tatsache, dass die ältere zu Lasten der jungen Generation und die heutige zu Lasten der künftigen Generation konsumiert. An ihr zeigt sich besonders deutlich die mangelnde Generationengerechtigkeit des gegenwärtigen politischen Systems.

2. Auswirkungen auf öffentliche Investitionen

Ein Schuldenstopp wird zunächst einmal in der Tendenz auch zu Einschnitten für die öffentlichen Investitionen allgemein und damit grundsätzlich auch in Bereichen wie Bildung und Kinderbetreuung, Umwelt und Gesundheit, führen, es sei denn, es bestünden politische Mehrheiten, diese Sachbereiche – wofür es gute Gründe geben mag – vor Sparmaßnahmen explizit zu verschonen, weil sie gerade dem übergeordneten(!) Ziel einer nachhaltigen Entwicklung dienen, und stattdessen bevorzugt in anderen Bereichen, die weniger zum Nachhaltigkeitsziel beitragen, zu sparen. Schuldenstopp genießt keinen Vorrang vor anderen Verfassungszielen, schon gar keinen absoluten Vorrang. Es gibt andere, grundsätzlich gleichrangige Ziele. Hier geht es letztlich auch um „In-Sich-Konflikte“ innerhalb des Staatsziels der Nachhaltigkeit, die nur in dem von der Verfassung vorgesehenen demokratischen Verfahren mit den entsprechenden Mehrheiten und unter der – mittels Wahlrecht ausgeübten – Kontrolle des Souveräns durch Abwägungsentscheidung aufgelöst werden können.

3. „Intragenerationale“ Gerechtigkeit

Generationengerechtigkeit kann von ihrem Wortsinn her nur Gerechtigkeit zwischen mehreren Generationen, nicht innerhalb einer Generation bedeuten. Der Aspekt der so genannten intragenerationellen Gerechtigkeit spielt im Konzept der Generationengerechtigkeit keine Rolle. Fragen der intragenerationellen Gerechtigkeit beantwortet das Verfassungsrecht vor allem in Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 GG

(Gleichheitsrechte), daneben in Art. 14 Abs. 2 GG (Sozialpflichtigkeit des Eigentums) und Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaat).

4. Entwicklung der Generationengerechtigkeit

Diese Frage lässt sich rechtswissenschaftlich nicht beurteilen.

5. Auswirkungen der Rentenkürzungen

Rentenkürzungen haben positive Auswirkungen auf kleine und mittlere Einkommen der heute jungen Generation im Jahre 2030, da sie bei geringeren ausbezahlten Leistungen geringere Beiträge entrichten müssen. Die jüngere Generation profitiert daher unmittelbar von Einschnitten bei der älteren Generation. Dies ist eine unmittelbare Ausprägung des Konzeptes der Generationengerechtigkeit.