

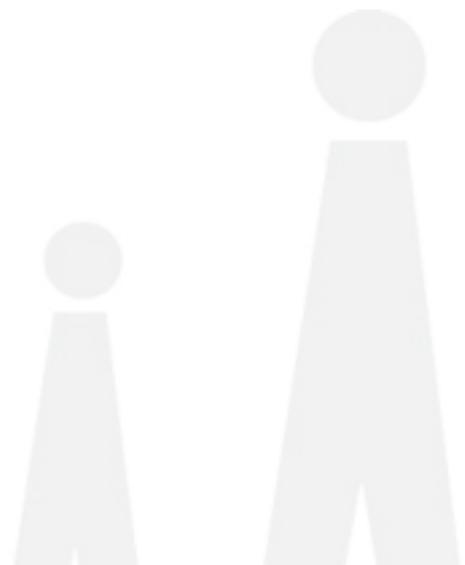


FORSCHUNGS
ZENTRUM
GENERATIONEN
VERTRÄGE

***Stellungnahme des Forschungszentrums Generationenverträge
zur Anhörung beim
Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung des
Deutschen Bundestags am 15.10.2008***

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
*Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg*

Freiburg, September 2008



Stellungnahme – Fragenkatalog

A) Allgemeine Fragen

1. *Kann Generationengerechtigkeit mit dem vorliegenden Gesetzentwurf effektiv verankert werden?*

Mit dem Artikel 20b bzw. 109 Abs. 2 GG werden die Begriffe der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit grundgesetzlich verankert.

Die Effektivität der Regelungen dürfte jener des bereits bestehenden Artikel 20a GG in etwa entsprechen, der die natürlichen Lebensgrundlagen und Tiere für künftige Generationen schützt, weil sämtliche Regelungen einen Interpretationsspielraum lassen.

Während sich beim Artikel 20a die Frage nach dem Grad des Schutzes der Natur stellt, stellt sich beim Artikel 20b die Frage nach dem Grad des Schutzes künftiger Generationen. Zudem kann der Nachhaltigkeitsbegriff mehr oder weniger weit ausgelegt werden: rein fiskalisch oder mehrere Dimensionen (z.B. auch Ökologie) umfassend (vgl. auch Frage 2).

Auch wenn die Zielsetzung allein in der fiskalischen Nachhaltigkeit liegt, stellt sich die Frage der Effektivität im praktischen politischen Prozess. Der praktische politische Prozess erfordert eine Quantifizierung der fiskalischen Konsequenzen politischer Maßnahmen. Hierfür bestehen unterschiedliche Methoden, die jedoch durchaus zu ähnlichen Ergebnissen kommen. Gemessen wird aber immer nur der *Grad der fiskalischen Ungleichbehandlung*. Dafür gibt es verschiedene Indikatoren, bspw. die am Forschungszentrum Generationenverträge berechnete Nachhaltigkeitslücke. Die Nachhaltigkeitslücke ist aber kein normatives Maß für Generationengerechtigkeit. Ebenso wenig postuliert die Finanzwissenschaft, dass die berechnete Nachhaltigkeitslücke in Praxi vollständig geschlossen werden muss, denn schließlich ist unklar, ob kommende Generationen über eine größere oder kleinere Ressourcenausstattung verfügen werden – hier kommen dann die angesprochenen ökologischen, bildungspolitischen oder noch breitere gesellschaftspolitische und historische Aspekte zum Tragen. Die quantitative Erfassung all dieser intergenerativen Verteilungsdimensionen gehört noch zu den ungelösten Forschungsfragen. Selbst wenn dieses methodische Problem gelöst wäre, stellt sich die Frage, welcher Grad von Gleichheit gerecht ist. Spätestens diese Frage ist dann dem politischen Abstimmungsprozess zu überlassen.

Der positive Beitrag des Gesetzesentwurfes ist somit darin zu sehen, dass die Gruppe der künftig Lebenden im politischen Prozess stärker berücksichtigt werden muss, weil ein einklagbares Recht institutionalisiert wird. Heute Lebende können daher im Interesse künftiger Bürger die Politik grundsätzlich disziplinieren.

2. Wie definieren Sie „Generationengerechtigkeit“, die „Interessen künftiger Generationen“ und das „Prinzip der Nachhaltigkeit“ im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzentwurf?

- „Generationengerechtigkeit“

Für eine Klärung des Begriffs „Generationengerechtigkeit“ ist es zweckmäßig, die einzelnen Wortteile zu definieren.

Der erste Teil des Wortes – „*Generation*“ – kann dabei in zweierlei Hinsicht interpretiert werden: Einerseits bezeichnet der Begriff die Gesamtheit aller zu einem bestimmten Zeitpunkt lebenden Menschen. Entscheidend für diesen *intertemporalen Generationenbegriff* ist also der Betrachtungszeitpunkt. Andererseits existiert der *intratemporale Generationenbegriff*, der nach dem Zeitpunkt der Geburt unterscheidet. Auch hier werden zukünftige Jahrgänge miteinbezogen. Üblicherweise werden in diesem Konzept mehrere Geburtsjahrgänge zu einer Generation zusammengefasst. Um den Rhythmus der biologischen Reproduktion zu erfassen, verwendet man meist eine Generationenspanne von etwa dreißig Jahren. Gemäß des intratemporalen Generationenbegriffs leben also zu einem gegebenen Betrachtungszeitpunkt stets mehrere Generationen.

Der zweite Teil des zu klärenden Wortes – „*Gerechtigkeit*“ – wird üblicherweise in diesem Kontext als soziale Gerechtigkeit aufgefasst. Diese bezeichnet die angemessene interpersonelle Verteilung von Chancen und Gütern. Jeder modernen Konzeption sozialer Gerechtigkeit liegt ein spezifischer Gleichheitsbegriff zu Grunde, der das Wort „angemessen“ mit Inhalt füllt. Die große Heterogenität der politischen Philosophie lässt sich exemplarisch daran erkennen, dass die einzige allgemein akzeptierte Definition von Gerechtigkeit – Platons *suum cuique* – sehr schwammig ist. Diese theoretische Ambiguität bedeutet, dass eine wissenschaftlich-neutrale Handlungsanweisung für die Politik nur schwer als Erfordernis der Gerechtigkeit abgeleitet werden kann, da der Begriff vielseitig definiert ist, und deshalb die Gefahr der Inhaltsleere oder gar Klientelpolitik besteht.

Der Definition von Gerechtigkeit folgend wird der Begriff „Generationengerechtigkeit“ allgemein im Zusammenhang mit der Verteilung der Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung zwischen und innerhalb von Generationen verwendet. Gemäß den unterschiedlichen Generationenbegriffen kann offensichtlich auch „Generationengerechtigkeit“ intertemporal bzw. intratemporal interpretiert werden. Letztere Definition der *intragenerativen Gerechtigkeit* wird in der Regel mit der Verteilungsgerechtigkeit unter den heute lebenden Generationen gleichgesetzt, während erstere die gebräuchlichere Auffassung von Generationengerechtigkeit widerspiegelt: Unter *intergenerativer Gerechtigkeit* ist die „angemessene“ Verteilung von Chancen und Gütern zwischen heutigen und zukünftigen Generationen zu verstehen. Dieser Begriff hat natürlich dieselbe Aussagekraft wie der zu Grunde liegende Gerechtigkeitsbegriff.

- „Interessen künftiger Generationen“

Der Begriff bezeichnet die Bedürfnisse der in der Zukunft geborenen Menschen. In Anbetracht der Schwierigkeit, diese Bedürfnisse künftiger Generationen zu prognostizieren, sollte hier neben der Chancengleichheit heutiger und zukünftiger Generationen insbesondere das Offenhalten von Optionen und der Erhalt von Wahlmöglichkeiten für künftige Generationen im Mittelpunkt stehen.

- „Prinzip der Nachhaltigkeit“

Für den Nachhaltigkeitsbegriff existiert eine Vielzahl von Definitionen. Der Begriff der Nachhaltigkeit wurde bereits zu Beginn des 18. Jahrhunderts durch Hans Carl von Carlowitz in der deutschen Forstwirtschaft geprägt, ist aber mittlerweile nicht mehr auf diesen Bereich oder den der Ökologie beschränkt. Im ökonomischen Zusammenhang ist meist die fiskalische Nachhaltigkeit gemeint, mit der sich im frühen 19. Jahrhundert zuerst David Ricardo befasste.

Meist wird heute der im Bericht der Brundtlandt-Kommission (1987) definierte Nachhaltigkeitsbegriff verwendet: „Nachhaltige Entwicklung der Erde ist eine Entwicklung, die die Grundbedürfnisse aller Menschen befriedigt und die Gesundheit und Integrität des Erdökosystems bewahrt, schützt und wiederherstellt, ohne zu riskieren, dass zukünftige Generationen ihre Bedürfnisse nicht befriedigen können und ohne die Grenzen der Tragfähigkeit der Erde zu überschreiten.“ Nachhaltigkeit liegt also vor, wenn die heutigen Handlungsmuster in alle Zukunft beibehalten werden können.

3. Wie verbindlich ist eine Staatszielbestimmung Generationengerechtigkeit?

Eine Staatszielbestimmung Generationengerechtigkeit verpflichtet die Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung dazu, dieses Prinzip bei jeder staatlichen Handlung zu berücksichtigen. In der vorgeschlagenen Gesetzesänderung wird das Staatsziel „Generationengerechtigkeit“ jedoch nicht näher bestimmt (siehe auch Frage 1). Nichtsdestotrotz bildet die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz einen wesentlichen Impuls, sich mit der Frage auseinander zu setzen, wie dieses Leitbild effektiv politisch umgesetzt werden kann. Im Rahmen dieses gesellschaftlichen Diskurses gilt es, insbesondere das Maß – bzw. geeignete Indikatoren – für Generationengerechtigkeit bzw. für die Interessen künftiger Generationen zu bestimmen. Zudem ist das Staatsziel grundsätzlich von jedem Bürger einklagbar und kann so eine gewisse Disziplinierung bewirken.

4. Welche Tragweite kann Generationengerechtigkeit auch über den Aspekt der Staatsverschuldung hinaus haben?

Zur Beantwortung dieser Frage, muss zunächst der Begriff der Staatsverschuldung näher spezifiziert werden. Staatsverschuldung sollte im Kontext der Generationengerechtigkeit neben der expliziten Staatsverschuldung auch die implizite Staatsverschuldung berücksichtigen. Erst die implizite Verschuldung legt auch die langfristigen Einflüsse, wie die demographische Entwicklung, offen. Dabei ist die Berücksichtigung der zukünftigen Entwicklung der Bevölkerung insbesondere für umlagefinanzierte Sozialversicherungssysteme zwingend erforderlich, da diese implizite Transferverpflichtungen gegenüber heutigen und zukünftigen Generationen beinhalten. Diese implizite Verschuldung im Rahmen der Umlagefinanzierung sind zukünftige Zahlungsverpflichtungen, die statistisch nicht erfasst werden, aber aufgrund der institutionellen Gegebenheiten des Umlageverfahrens bei dessen Fortführung zwangsläufig wirksam werden. Das „Ausmaß“ der impliziten Verschuldung hängt dabei vom fortschreitenden Alterungsprozess ab, der einer wachsenden Anzahl von (alten) Transferempfängern immer weniger (junge) Beitragszahler gegenüberstellt. Kurz

gesagt liefert die implizite Staatsverschuldung einen Indikator zur Bestimmung der finanziellen Ausgewogenheit und damit auch der intergenerativen Ausrichtung der vorherrschenden Fiskalpolitik.

Über den Aspekt der Staatsverschuldung hinaus, kann das Prinzip der Generationengerechtigkeit insbesondere auf den Bereich der Ökologie übertragen werden. In diesem Zusammenhang sollten heutigen wie auch zukünftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen garantiert werden – wie es auch Artikel 20a des Grundgesetzes vorsieht.

Das Prinzip der Generationengerechtigkeit kann überdies in sozialer Hinsicht Geltung finden. So umfasst der weite Generationengerechtigkeitsbegriff auch die intragenerative Gerechtigkeit, meist auch als soziale Gerechtigkeit bezeichnet. Artikel 20b GG kann dazu beitragen, dass die Interdependenzen zwischen sozialer und intergenerativer Gerechtigkeit (Partizipation, Armut, Kinder- und Altersarmut etc.) stärker betont wird, als im bisherigen politischen Prozess, in dem nur heute lebende – und primär an sozialer Gerechtigkeit interessierte – Wähler eine Stimme haben.

5. Wie schätzen Sie die Folgen der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht ein?

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ist offen formuliert. Dies kann einerseits als Schwäche interpretiert werden, da konkrete Maßnahmen aus dem Gesetzestext nicht abgeleitet werden können. Andererseits lassen die Gesetzesänderungen und hier insbesondere die Einfügung des Artikel 20b ausreichend Spielraum, um die Prinzipien der Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit auf vielfältige Handlungsbereiche des Staates übertragen zu können – seien sie ökologischer, ökonomischer oder auch sozialer Natur.

6. Sind die geltenden, geschriebenen und ungeschriebenen Regelungen bereits geeignet, Generationengerechtigkeit im Sinne des Gesetzentwurfes – also auch für künftige Generationen – zu erreichen und die Prinzipien der Nachhaltigkeit zu beachten?

Im Grunde existieren keine geltenden, geschriebenen und ungeschriebenen Regelungen, die nicht geeignet wären auch ohne den Gesetzesentwurf Generationengerechtigkeit bzw. Nachhaltigkeit zu erreichen. Als Beispiel sei auf die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Gesetzlichen Rentenversicherung verwiesen – eine Maßnahme, die maßgeblich zu einer geringeren Lastverschiebung auf zukünftige Generationen und damit zu mehr Generationengerechtigkeit beigetragen hat.

Das Beispiel der deutschen Rentenpolitik macht jedoch auch deutlich, dass die praktische Politik stets Gefahr läuft, im Sinne der Wiederwahl Maßnahmen zu ergreifen, die kurzfristig Wählerstimmen bringen und die Interessen der künftigen Generationen aus dem Blickwinkel zu verlieren. So z.B. die diesjährige Aussetzung einer der wesentlichen Komponente der Rentenreform – des Riester-Faktors. Hier wird die Asymmetrie der politischen Repräsentation heutiger und künftiger Bürger im politischen Prozess besonders deutlich. Durch die Grundgesetzänderung erhielten künftige Generationen eine Stimme im politischen Prozess. Dies ist grundsätzlich positiv.

Allerdings gilt es zu bedenken, dass dieses Recht durch heute lebende Bürger eingeklagt werden muss.

Zusammengefasst lautet die Antwort auf die Frage also: Grundsätzlich kann auch unter den heutigen Regelungen Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit erreicht werden. Der praktische politische Prozess zeigt aber, dass die kurzfristige Perspektive politisch größeren Erfolg verspricht, so dass die Grundgesetzänderung einen positiven Effekt haben könnte.

7. Enthält das Grundgesetz heute einen Schutz bzw. Rechte künftig lebender Menschen und wie ist die Situation im Vergleich zum Vorstoß, Kinderrechte explizit in die Verfassung aufzunehmen, und der Rechtsprechung des BVerfG zu Kinderrechten.

Mit Artikel 20a enthält das Grundgesetz bereits den Schutz – der natürlichen Lebensgrundlagen – künftig lebender Menschen. Weitere Artikel des Grundgesetzes, welche sich explizit dem Schutz bzw. den Rechten künftig lebender Menschen widmen, sind uns nicht bekannt.

Einen rechtswissenschaftlichen Vergleich zum Vorstoß, Kinderrechte explizit in die Verfassung aufzunehmen, und der Rechtsprechung des BVerfG zu Kinderrechten, können wir auf Grund mangelnden juristischen Sachverstandes nicht darstellen. In diesem Kontext ist jedoch zu beachten, dass die Berücksichtigung von Kinderrechten – im Gegensatz zum Prinzip der intragenerativen Gerechtigkeit – die Rechte mittlerer und älterer Generationen nicht umfasst.

8. Welche Auswirkungen hat der Gesetzentwurf auf die sozialen Sicherungssysteme im Verhältnis der älteren zu den jüngeren und künftigen Generationen?

Die fiskalischen Tragfähigkeitsanalysen des Forschungszentrums Generationenverträge verdeutlichen, dass durch die Politik des Status quo zukünftigen Generationen insbesondere im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme beträchtliche Lasten auferlegt werden.¹ Wird Generationengerechtigkeit im Sinne einer fiskalischen Gleichbehandlung der heutigen und künftigen Generationen interpretiert, sind aufgrund des demographischen Alterungsprozesses zukünftig weitere einschneidende Reformmaßnahmen erforderlich.

Welche Lastenverteilung gerecht ist, bleibt aber auch künftig dem politischen Abstimmungsprozess überlassen, der dabei immer auch andere Verteilungsdimensionen mit berücksichtigen muss.

9. Welche Auswirkungen sehen Sie durch den vorgelegten Gesetzentwurf auf öffentliche Investitionen?

In diesem Zusammenhang gilt es, folgende Aspekte zu berücksichtigen: Erstens wirft nicht jede öffentliche Investition Erträge ab, zweitens stellt sich die Frage der

¹ Vgl. hierzu u.a. Hagist, Moog und Raffelhüschen (2008).

gerechten Verteilung der Lasten über die nutznießenden Generationen und drittens, was unter Nachhaltigkeitsaspekten alles als „Investition“ zu werten ist.

Größtenteils kann bei öffentlichen Investitionen allerdings davon ausgegangen werden – dabei sei insbesondere auf die von der Bundesregierung hervorgehobenen Zukunftsinvestitionen in Bildung und Forschung verwiesen –, dass sie insbesondere künftigen Generationen zu Gute kommen. Der vorgelegte Gesetzentwurf stärkt solche langfristig ausgerichtete Initiativen durch eine deutlichere Berücksichtigung der Aspekte der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit.

Der Gesetzesentwurf trägt desweiteren dazu bei, dass implizit und explizit die Anforderungen an schuldenfinanzierte Investitionen steigen. Für die Politik bedeutet dies letztlich damit auch, dass konsumtive in investiven Staatsausgaben umgeschichtet werden müssen. Allerdings besteht hier stets die Gefahr, dass wichtige Zukunftsinvestitionen unterbleiben, wenn die Erträge der Investitionen zu gering eingeschätzt werden und Kürzungen konsumtiver Staatsausgaben (wahl-)politisch nicht opportun sind.

B) Erfahrungen im Ausland

1) Gibt es im Ausland vergleichbare Regelungen und wie werden diese umgesetzt und gegebenenfalls bei Verstoß sanktioniert?

Vergleichbare Regelungen finden sich in einigen Ländern. Beispielsweise liegen in der Bundesverfassung der Schweiz, der Verfassung Ukraine wie auch der Tschechischen Republik Verfassungsklauseln zur Generationengerechtigkeit vor.² Inwiefern Verstöße gegen diese Verfassungsklauseln sanktioniert werden, entzieht sich unserer Kenntnis.

C) Fragen zu Art. 20b GG

1) Gibt es bereits entgegenstehende Normen, Regelungen oder Rechtssprechungen, die der Realisierung des Vorhabens entgegenstünden?

Entgegenstehende Normen, Regelungen oder Rechtssprechungen, die der Realisierung des Vorhabens entgegenstünden sind uns nicht bekannt.

2) Welche Wirkungen hätte die vorgeschlagene Änderung im Hinblick auf

- a) den Gesetzgebungsprozess und*
- b) die politische Signalwirkung?*

² Vgl. Tremmel (2006).

a) Das Grundgesetz stellt die höchste Rechtsnorm in Deutschland dar, demzufolge müssen alle untergeordneten Gesetze im Einklang mit dem Grundgesetz stehen. Von der vorgeschlagenen Änderung ist daher zu erwarten, dass die Interessen künftiger Generationen im Gesetzgebungsprozess eine explizitere Berücksichtigung finden werden. Wenn die grundsätzliche Einklagbarkeit des Staatsziels (durch heute lebenden Bürger und Initiativen) eine disziplinierende Wirkung hat, ist davon auszugehen, dass sich die Gesetzgebung zukünftig durch nachhaltigere Entscheidungen und damit durch mehr Kontinuität auszeichnen wird.

b) Eine Verankerung des Prinzips der Generationengerechtigkeit im Grundgesetz führt dazu, dass die Interessen zukünftiger Generationen im gesamtgesellschaftlichen Diskurs eine bedeutendere Gewichtung erhalten. Der Gesetzentwurf kann einen Impuls liefern sich mit der essenziellen Frage auseinander zu setzen, welcher Weg hin zu mehr Generationengerechtigkeit eingeschlagen werden soll. Wie in Teil C, Antwort 2a angedeutet, erfordert dies Entscheidungen seitens der Politik, die über den „normalen“ Politikzyklus hinausgehen. Insofern wird auch dem Problem der Kurzfristigkeit in der Demokratie begegnet.

D) Fragen zu Art. 109 GG

1) Reicht die Formulierung des Antrags zu Art. 109 Abs. 2 GG aus, einen Ausgleich zwischen den Interessen der aktuellen und der künftigen Generationen herzustellen, um Generationengerechtigkeit zu erreichen? Sollte möglicherweise solch ein Interessenausgleich – wie auch immer formuliert – in Abs. 109 Abs. 2 GG aufgenommen werden, um das Prinzip der Generationengerechtigkeit präziser zu verankern?

Die Formulierung des Antrags bezüglich des Artikel 109 Abs. 2 GG ist hinreichend und stellt einen ausreichenden Schritt dar, um einen Ausgleich zwischen den Interessen der aktuellen und der künftigen Generationen herzustellen.

2) Welche Wirkungen hätte die vorgeschlagene Änderung auf

- a) den Gesetzgebungsprozess und*
- b) die politische Signalwirkung?*

a) Siehe Teil C, Antwort 2a!

b) Siehe Teil C, Antwort 2b!

E) Alternativen

1) Wie bewerten Sie andere Alternativen wie die Änderung der Finanzverfassung, insbesondere des Art 115 GG (Verschuldungsverbot; Maastricht-Kriterien ins Grund-

gesetz; Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht nur durch den Bundestag, sondern durch eine externe Institution, wie z.B. der Bundesbank)?

Die hier angesprochenen Reformoptionen einer Änderung der Finanzverfassung sollten nicht als Alternative, sondern vielmehr als sinnvolle Ergänzung einer Verankerung der Generationengerechtigkeit im Grundgesetz betrachtet werden. Eine Änderung der Finanzverfassung hin zu einer stärkeren Begrenzung der Neuverschuldung stellt einen wichtigen Schritt dar, die aus der Staatsverschuldung resultierenden Lasten für zukünftige Generationen zu begrenzen.

Schulden können aus volkswirtschaftlicher Perspektive sinnvoll sein, wenn sie für Investitionen getätigt werden, welche zukünftig höhere Erträge generieren als für ihre Tilgung notwendig ist. Ein generelles Schuldenverbot ist daher nicht zu empfehlen. Zudem würde ein generelles Schuldenverbot die Finanzpolitik ihres Instrumentariums beschneiden, Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben abzufedern. Sinnvoll wäre es, einen über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen oder leicht überschüssigen Haushalt im Grundgesetz bzw. in den Landesverfassungen zu verankern.

Eine Implementierung der Maastrichtkriterien ins Grundgesetz ist dann zu begrüßen, wenn sie im Gegensatz zu den EU-Maastrichtkriterien auch gesondert für die Landesverfassungen gelten sowie durch wirksame Sanktionen untermauert werden.

Eine Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (FSgG) durch eine externe Institution, wie z.B. der Bundesbank ist zu begrüßen. Im Vergleich zur Bundesregierung, welche derzeit die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts feststellt, repräsentiert die Bundesbank eine unabhängige Institution.

Die Vorschläge des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wie auch des Bundesfinanzministeriums bieten eine sinnvolle Diskussionsgrundlage für eine (generationengerechte) Reform der Finanzverfassung als Ergänzung zur hier diskutierten Verankerung der Generationengerechtigkeit im Grundgesetz.³

2) Welche realisierbaren Alternativen gibt es neben der Grundgesetzänderung, um dem strukturellen Problem der Kurzfristigkeit in der Demokratie zu begegnen?

Das strukturelle Problem einer kurzfristig orientierten Demokratie lässt sich durch eine verbesserte öffentliche Kommunikation über die langfristigen Auswirkungen von Politikmaßnahmen entschärfen. Letztendlich beruht das kurzfristig orientierte Handeln der Politik darauf, dass diese von den Wählern für ihr Verhalten nicht sanktioniert werden. Dies mag zu Teilen darauf beruhen, dass sich die Wähler der langfristigen Auswirkungen politischer Maßnahmen nicht bewusst sind. Ziel sollte es deshalb sein, die Wähler über die langfristigen Konsequenzen politischer Entscheidungen zu informieren. Die an unserem Forschungszentrum Generationenverträge angewandte Methodik der Generationenbilanzierung stellt –beispielsweise für den Bereich der Fiskalpolitik – ein Instrument dar, um den Wähler über die Nachhaltigkeit von Politikmaßnahmen aufzuklären.

³ Vgl. Sachverständigenrat (2007) und Bundesfinanzministerium (2008).

Eine weitere Alternative zur materiellrechtlichen Verankerung in der Verfassung sind Ansätze, welche die Schaffung einer neuen Institution („Dritte Kammer“, „Ombudsrat“, „Zukunftsrat“) vorsehen und die treuhänderisch die Interessen der künftigen Generationen im Willensbildungsprozess vertritt. Ob dazu Verfassungsänderungen nötig sind, hängt im Wesentlichen von den Kompetenzen ab, die die neue Institution bekommt.⁴

Fragen der Fraktion DIE LINKE

1) Was bedeutet Ihres Erachtens nach staatliche Verschuldung für das Verhältnis zwischen den Generationen?

Unter der gängigen Annahme, dass Staatsschulden einmal zurück gezahlt werden müssen, implizieren heutige Staatsschulden, dass deren Bedienung und Rückzahlung von zukünftigen Steuerzahlern bzw. Generationen getragen wird. Inwiefern durch staatliche Verschuldung finanzielle Lasten auf zukünftige Generationen verlagert werden und somit heutige Generationen auf Kosten der künftigen Generationen leben, hängt jedoch vom Charakter der durch die Verschuldung finanzierten Staatsausgaben ab. Entscheidend ist, ob zukünftige Generationen von den gegenwärtig getätigten kreditfinanzierten Staatsausgaben einen Nutzen ziehen. Im Gegensatz zu konsumtiven Staatsausgaben, welche zu weiten Teilen aus Sozialausgaben bestehen, ist bei investiven Staatsausgaben – wie beispielsweise Bildungsinvestitionen oder Infrastrukturausgaben – davon auszugehen, dass sie insbesondere zukünftigen Generationen zu Gute kommen. Demzufolge muss Staatsverschuldung nicht im Zielkonflikt mit dem Prinzip der Generationengerechtigkeit stehen. Für die Beantwortung der Frage, ob Staatsverschuldung generationengerecht ist, spielt es eine wesentliche Rolle, inwiefern die durch Verschuldung finanzierten Staatsausgaben einen investiven oder konsumtiven Charakter aufweisen.

2) Was würde ein Schuldenstopp für die öffentlichen Investitionen in Bildung und Kinderbetreuung, in Umwelt und Gesundheit bedeuten und welche Folgen hätte das für zukünftige Generationen?

Aus der Maßgabe eines Schuldenstopps gehen keinerlei Rückschlüsse auf die Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Bildung und Kinderbetreuung, in Umwelt und Gesundheit hervor. Ein Schuldenstopp begrenzt lediglich die zur Verfügung stehenden Mittel für die staatliche Ausgabenseite. Konsequenzen für einzelne staatliche Ausgabeposten, wie Kinderbetreuung oder Gesundheit, können daraus nicht abgeleitet werden, da die Komposition des Haushaltes politisch determiniert ist.

3) Welche Rolle spielt der Aspekt der intragenerationalen Gerechtigkeit unter Kindern, RentnerInnen sowie unter erwerbstätigen Männern und Frauen im Konzept der Generationengerechtigkeit?

⁴ Für eine ausführliche Darstellung dieser Alternativen, siehe u.a. Rux (2004) und Tremmel (2005).

Wie anfangs (Teil A, Frage 2) erläutert, kann Generationengerechtigkeit gemäß dem Prinzip der intragenerativen Gerechtigkeit verstanden werden. In diesem Sinne umfasst das Konzept der Generationengerechtigkeit auch die Verteilungsgerechtigkeit unter Kindern, Rentnerinnen sowie unter erwerbsfähigen Männer und Frauen.

4) Wie hat sich im Hinblick auf Generationengerechtigkeit Ihres Erachtens nach in den letzten Jahren die Armut bzw. der Reichtum unter Kindern und unter Alten entwickelt?

Für die Beantwortung dieser Frage ist es zunächst erforderlich, den Begriff „Armut“ näher zu definieren. Gängig sind zweierlei Begriffsbestimmungen – „absolute“ und „relative“ Armut. Von „absoluter“ Armut wird gesprochen, wenn die Betroffenen nicht über die Ressourcen verfügen, die zur Deckung eines definierten Existenzminimums für ein menschenwürdiges Leben notwendig sind. „Relative“ Armut hingegen setzt die Lebensstandards in Relation zu anderen Bevölkerungsgruppen und bezieht sich damit in erster Linie auf die sozialen Ungleichheiten in einer Gesellschaft.

Dabei ist den Statistiken grundsätzlich zu entnehmen, dass die „absolute“ Armut unter Kindern wie auch unter Alten in den letzten Jahren gesunken ist. Auch ein Vergleich der Ausgabenstruktur eines Sozialhilfe- bzw. ALGII-Empfängers in den 1970er Jahren und heute zeigt, dass der Wohlstand in allen Bevölkerungsgruppen gestiegen ist. So gab ein Sozialhilfeempfänger früher etwa 50 Prozent des Budgets für Ernährung aus, heute sind dies beim ALGII-Empfänger nur ca. 30 Prozent. Für die Teilnahme am kulturellen Leben und die Befriedigung sonstiger persönlicher Bedürfnisse standen früher etwa 20 Prozent des Budgets zur Verfügung, heute sind es 40 Prozent.

Betrachtet man mit dem Indikator der „Armutsrate“⁵ die relative Armut, zeigt sich ein anderes Bild. So geht aus den Daten des Sozio-oekonomischen Panels des DIW hervor, dass die Armutsrate von Kindern im Vergleich zur Armutsrate älterer Menschen (65 Jahre und älter) seit 1984 deutlich gestiegen ist.⁶

5) Welche Auswirkungen haben Rentenkürzungen seit 2000 für kleine und mittlere Einkommen der heutigen jungen Generation im Jahr 2030?

Sie dämpfen die zukünftigen Beitragssteigerungen für kleine, mittlere und hohe Einkommen der heutigen jungen Generationen bis zum Jahr 2030 – und darüber hinaus.

⁵ Die Armutsrate gibt den Anteil der Personen an, deren verfügbares Einkommen weniger als 60 % des Medians der Gesamtbevölkerung beträgt.

⁶ Vgl. DIW (2005).

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (2008), Kommissionsdrucksache 096, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Berlin.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2005), Einkommen und Armut von Familien und älteren Menschen, DIW-Wochenbericht, 72 (9), S. 155-162.

Hagist, C., Moog, S. und Raffelhüschen, B. (2008), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz, Update 2008: Migration und Nachhaltigkeit, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 103, Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Rux, J. (2004), Der ökologische Rat – Ein Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes. Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.): Handbuch Generationengerechtigkeit. München, S. 471-492.

Tremmel, J. (2005), Generationengerechtigkeit in der Verfassung, Aus Politik und Zeitgeschichte, 8, S. 18-27.

Tremmel, J. (2006), Verankerung von Generationengerechtigkeit in der Verfassung, SRzG-Studien, 1/2006, Oberursel.

WCED – World Commission on Environment and Development (1987), Our Common Future. Brundtland-Bericht, dt. Übersetzung, V. Hauff (Hrsg.), Eggenkamp Verlag, S. 46-49.