



Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen

# Verankerung von Generationengerechtigkeit in der Verfassung SRzG-Studie



# INHALT

|   |    |
|---|----|
| 1. Einleitung .....   | 2  |
| 2. Das Strukturproblem der Demokratie: zukünftige Generationen haben keine Stimmen ..   | 2  |
| 3. Drei Typen von Klauseln zur Generationengerechtigkeit in Verfassungen .....  | 5  |
| 3.1 Verfassungsklauseln .....   | 5  |
| 4. Institutionen.....   | 12 |
| 4.1 Die Matrix der Institutionalisierung von Generationengerechtigkeit.....   | 13 |
| 4.2 Analyse der Klauseln für ökologische Generationengerechtigkeit .....  | 14 |
| 5. Zur Wortwahl: Besitzen zukünftige Menschen „Rechte“? .....   | 15 |
| 5.1 Moralisches und geschriebenes Recht .....   | 15 |
| 5.2 Semantische Untersuchung des Terms „(moralische) Rechte haben“ .....  | 16 |
| 5.3 „Konditionierte“ Rechte .....   | 17 |
| 5.4 Wer entscheidet über Definitionen? .....  | 17 |
| 6. Die Verankerung ökologischer Generationengerechtigkeit in Verfassungen .....   | 20 |
| 7. Vorschlag für eine allgemeine Klausel zur ökologischen Generationengerechtigkeit.....  | 21 |
| 7.1 Erläuterung des vorgeschlagenen Artikels.....   | 21 |
| 7.2 „Nachrückende“ statt „zukünftige“ Generationen.....   | 22 |
| 7.3 Welche Gegenargumente könnten gegen die vorgeschlagene Klausel zur ökologischen Generationengerechtigkeit vorgebracht werden? ..... | 22 |
| Die Verfassung muss stets entwicklungsoffen bleiben.....  | 23 |
| 8. Die Verankerung finanzieller Generationengerechtigkeit in Verfassungen .....   | 24 |
| 8.1 Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht.....  | 24 |
| 8.2 Rezessionen als Ausnahmefälle? .....  | 25 |
| 8.3 Abschlag auf die Investitionssumme .....  | 26 |
| 9. Handeln statt reden: Kampagnen junger Parlamentarier.....  | 26 |
| 10. Anmerkungen.....  | 30 |
| 11. Literatur.....  | 31 |
| Über die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG) .....  | 33 |

## 1. Einleitung

Die Interessen zukünftiger Generationen sind in jeder Demokratie aus strukturellen Gründen unterrepräsentiert. Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass verschiedene Länder unterschiedliche Wege eingeschlagen haben, um das Strukturproblem der Kurzfristigkeit in der Demokratie zu lösen. In diesem Beitrag werden die schon erfolgten Rechtsänderungen in verschiedenen Ländern dargestellt und durch eine

„Matrix zur institutionellen Verankerung von Generationengerechtigkeit“ systematisiert. In diesem Zusammenhang sind die wichtigsten Fragen:

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

Die Studie konzentriert sich auf Verfassungsänderungen. Beckermanns Argument, es sei von der Wortwahl her unsinnig, zukünftigen Generationen „Rechte“ zuzuweisen, wird widerlegt. Anschließend werden konkrete Vorschläge zur besseren institutionellen Verankerung ökologischer sowie finanzieller Generationengerechtigkeit präsentiert, welche auf Deutschland anwendbar sind. Abschließend werden aktuelle Initiativen junger Parlamentarier vorgestellt, auch wenn diese bisher zu zaghaft ausfielen.

## 2. Das Strukturproblem der Demokratie: zukünftige Generationen haben keine Stimmen

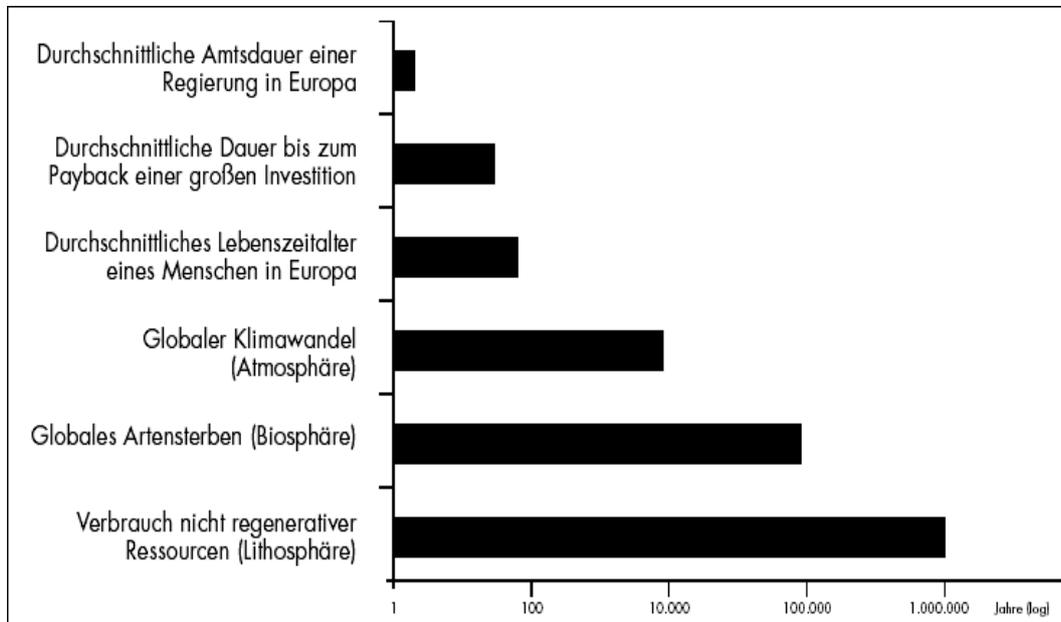
Das traditionelle, eng gefasste Demokratieprinzip kann in ein Spannungsverhältnis mit dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit treten (Tremmel/ Viehöver 2001, S.1). Wahlperioden, die naturgemäß nicht allzu lang sein können, ohne den Einfluss des Wählers zu weit zurückzudrängen und damit das Wesen der Demokratie an sich zu gefährden, führen dazu, dass die Handlungen von Politikern tendenziell gegenwartsbezogen, also an den Wünschen und Bedürfnissen der heute lebenden Bürger – ihrer Wähler – orientiert sind. Der technische Fortschritt sorgt jedoch 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.

Bis heute wurden in deutschen Atomkraftwerken 7 196 Tonnen Plutonium (Pu-239) als Abfallstoff produziert. Plutonium hat eine Halbwertszeit von 24 110 Jahren. Nach heutigem Kenntnisstand wird also noch in 789 471 Jahren ein Gramm aus heutiger Hinterlassenschaft übrig sein – und bereits ein Gramm kann einen Menschen tödlich erkranken lassen.

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 Hinterlassenschaften aufbürden. Wie die Gegenüberstellung der Maßstäbe von Mensch und Natur in Abb. 1 illustriert, haben wir durch unsere Eingriffe in den Haushalt der

Natur die Chance, die Zukunft zu prägen wie noch keine Generation vor uns. Dennoch ist der technische Fortschritt leider nicht mit einem gesteigertem Moralbewusstsein und Weitblick der aktuellen Entscheidungsträger einhergegangen.<sup>1</sup>

Abb. 1: Relevante Zeitskalen für Mensch und Umwelt



Quelle: eigene Darstellung

Der ehemalige Bundespräsident Richard von Weizsäcker spricht aus Erfahrung, wenn er sagt:

“Allgemein gesagt ist jede parlamentarische Demokratie auf einem Strukturproblem aufgebaut, nämlich der Verherrlichung der Gegenwart und der Vernachlässigung der Zukunft. Es ist nun einmal so, dass wir nicht anders regiert werden können und regiert werden wollen als durch auf Zeit gewählte Vertreter, die mit ihrem Angebot zur Lösung der Probleme gar keinen weiteren Dispositionsspielraum zur Verfügung gestellt bekommen als den ihrer Legislaturperiode. Damit will ich nicht behaupten, dass die gesamte politische Repräsentanz keinen Sinn für langfristige, zukünftige Aufgaben hätte. Nur steht sie vor der Notwendigkeit, sich Mehrheiten zu beschaffen.” (Friedrich/ Mändler/ Kimakowitz 1998: 53).

Die Individuen, die in Zukunft geboren werden, tauchen im Kalkül des Politikers, der heute seine Wahl organisiert, nicht auf. Könnten zukünftige Generationen ihre Interessen im politischen Entscheidungsprozess geltend machen, so wären die Mehrheitsverhältnisse bei wichtigen politischen Entscheidungen anders. Als Beispiel dafür mag die Energiepolitik dienen: Die von den heutigen Generationen betriebene Form der Energiegewinnung mit dem Schwerpunkt auf fossilen Energieträgern ermöglicht derzeit einen einmalig hohen Lebens-

<sup>1</sup> Dies widerspricht nicht Birnbachers Darstellung einer wachsenden Anzahl von moralischen Forderungen. Es zeigt vielmehr, dass die aktuellen Handlungen von Entscheidungsträgern immer weniger moralisch gegenüber zukünftigen Generationen sind (Birnbacher 1988).

standard, nimmt aber dafür gravierende Nachteile in der mittelfristigen Zukunft von fünfzig bis hundert Jahren in Kauf. Wir wissen heute schon – das ist sehr entscheidend – dass diese Energiepolitik zu einer Kohlendioxidanreicherung in der Atmosphäre führt mit der Folge, dass der natürliche Treibhauseffekt verstärkt wird und die Temperaturen weltweit ansteigen. Überschwemmungen, Flüchtlingsströme und neue Konflikte sind die in Zukunft anfallenden Folgen dieser kurzsichtigen Politik. Selbst wenn nur die zukünftigen Individuen, die in den nächsten 200 Jahren geboren werden, über die Energiepolitik mit abstimmen könnten, so gäbe es grundsätzlich andere Mehrheiten. Könnten sie finanzpolitisch mit abstimmen, so wäre die heutige Staatsverschuldung erheblich niedriger. Dieses grundlegende Dilemma der Demokratie führt zu einer Gegenwartspräferenz – um nicht zu sagen: Zukunftsvergessenheit – und damit zu einer strukturellen Benachteiligung nachrückender Generationen (Tremmel 1996). Generationengerechtigkeit ist eine Form der Verteilungsgerechtigkeit, nämlich der Verteilung von Ressourcen und Lebenschancen zwischen den Generationen. Und angesichts der Stimmlosigkeit künftiger Generationen ist es nicht verwunderlich, dass bei den harten Verteilungskonflikten zwischen den die Gegenwart bestimmenden Interessengruppen häufig nicht mehr genug übrig bleibt für künftige Generationen. Auch wenn nicht die Natur und auch nicht die Menschheit als Ganzes bedroht sind, sondern „nur“ Teile der Menschheit und bestimmte Elemente der Natur (Renn/Knaus 1998: 18), so ist doch heute das Recht zukünftiger Generationen, ihr Leben auf einem ökologisch intakten, biologisch vielfältigen Planeten zu verbringen, gefährdet wie nie zuvor in der Geschichte der Menschheit.

Die „Futurisierung“ ökologischer Probleme bedeutet für zukünftige Generationen eine existenzielle Gefahr. Gefordert ist eine neue Zukunftsethik, um die Chancen kommender Generationen zu erhalten. Diese Ethik ist bereits im Entstehen, aber die sich bei vielen Menschen vollziehende Bewusstseinsveränderung hat sich bisher noch nicht (ausreichend) im positiven Recht niedergeschlagen. Genau dies ist notwendig. Darauf zu hoffen, dass Politiker sich aus ethischen Gründen ebenso dem Willen der Wähler wie dem Willen der ungeborenen Nichtwähler annehmen, ist naiv. Aus verständlichen Gründen kann es nicht das Ziel des Politikers sein, sich abwählen zu lassen. Auch eine Rechenschaftspflicht ist aus strukturellen Gründen nicht möglich: Ein heute agierender Politiker wird aufgrund seiner begrenzten Lebenszeit die Folgen seines Tuns nicht mehr verantworten müssen und ist dafür dann auch nicht mehr haftbar zu machen. Deshalb müssen die Rahmenbedingungen verändert werden. Dies muss natürlich so geschehen, dass der Kern des Demokratieprinzips unverletzt bleibt. Die Schlussfolgerung, dass wir zur Lösung des beschriebenen Strukturproblems am besten die freiheitlich-liberale Demokratie selbst überwinden sollten, wäre absurd. Die Demokratie gehört zu den wichtigsten Elementen des sozialen Kapitals, das kommende Generationen erben können. Ihre Abschaffung ist aus vielen Gründen undenkbar – sie wäre aber auch im Rahmen des Prinzips „Generationengerechtigkeit“ selbst eine irreparable Schädigung kommender Generationen.

### 3. Drei Typen von Klauseln zur Generationengerechtigkeit in Verfassungen

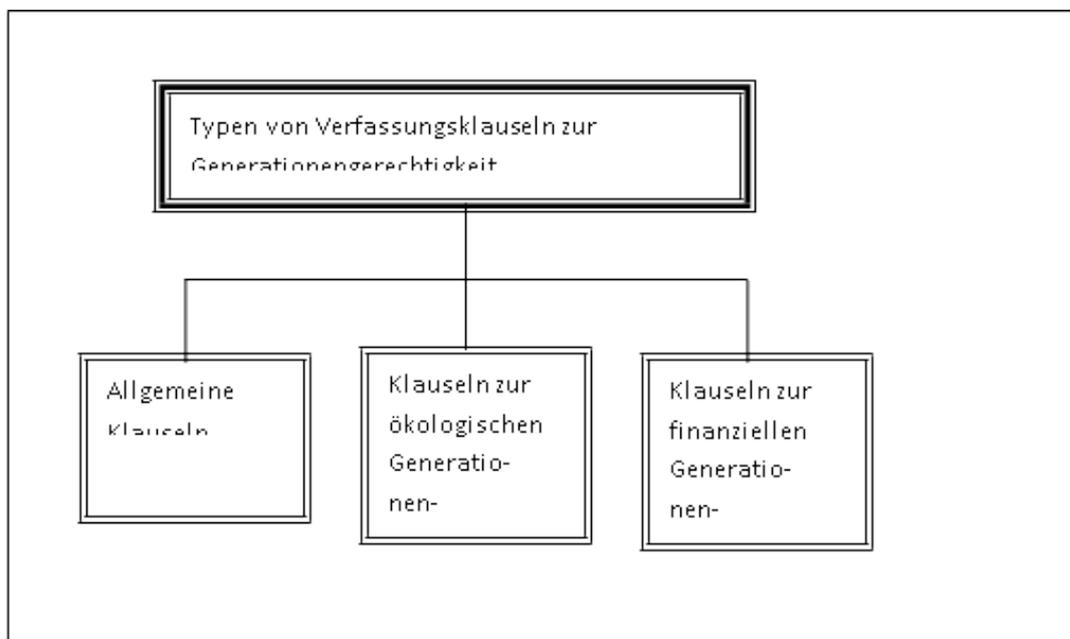
Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass es mehrere Wege gibt, um das oben dargestellte Strukturproblem der Kurzfristigkeit in der Demokratie zu lösen bzw. zumindest abzuschwächen. In diesem Zusammenhang sind die wichtigsten Fragen:

- 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 die Ökologie erstrecken oder mehrere Bereiche umfassen soll.

#### 3.1 Verfassungsklauseln

Zunächst seien einige Beispiele für Verfassungsklauseln vorgestellt. Die steigende Akzeptanz einer Zukunftsethik hat zur Folge, dass sich weltweit Verfassungen und Verfassungsentwürfe auf zukünftige Generationen beziehen, vor allem solche, die in den letzten Jahrzehnten eingeführt wurden. Diese Klauseln können in drei Kategorien zusammengefasst werden: allgemeine Klauseln zur Generationengerechtigkeit, Klauseln zur ökologischen Generationengerechtigkeit und Klauseln zur finanziellen Generationengerechtigkeit. Offensichtlich wurden die Themen Ökologie und Finanzpolitik von vielen Staaten in einen so direkten Zusammenhang mit der Generationengerechtigkeit gebracht, dass sie diese explizit behandeln wollten.<sup>2</sup>

Abb. 2: Typologie von Verfassungsklauseln



Quelle: eigene Darstellung

<sup>2</sup> Es können selbstverständlich noch weitere Typen von Klauseln zu diesem Problem in Betracht gezogen werden, z.B. solche die Erziehung oder das Sozialversicherungssystem betreffend. Diese sind jedoch selten.

Zunächst folgen einige Beispiele aus Verfassungen, welche allgemeine Klauseln zum Schutz zukünftiger Generationen enthalten, zumeist in der Präambel.

Tabelle 1: Allgemeine Verfassungsklauseln zur Generationengerechtigkeit

| Land                       | Ort   | Wortlaut   | Jahr der Verabschiedung                      |
|----------------------------|---|--|--|
| Europäische Union          | Vertrag über eine Verfassung vom Juni/Okttober 2004 | Preamble: "[...], Europe offers them [the peoples of Europe, J.T.] the best chance of pursuing, with due regard for the rights of each individual and in awareness of their responsibilities towards future generations and the Earth, the great venture which makes of it a special area of human hope, [...]"                  | (noch nicht in Kraft getreten)               |
| Estland                    | Präambel  | „Im unerschütterlichen Glauben und standhaften Willen, den Staat zu sichern und zu entwickeln; [...] der den inneren und äußeren Frieden schützt und dem gesellschaftlichen Erfolg und dem gemeinsamen Nutzen der heutigen und kommenden Generationen dient; [...] hat das estnische Volk [...] folgende Verfassung angenommen.“ | Juni 1992                                    |
| Polen                      | Präambel  | „Im unerschütterlichen Glauben und standhaften Willen, den Staat zu sichern und zu entwickeln; [...] der den inneren und äußeren Frieden schützt und dem gesellschaftlichen Erfolg und dem gemeinsamen Nutzen der heutigen und kommenden Generationen dient; [...] hat das estnische Volk [...] folgende Verfassung angenommen.“ | April 1997                                   |
| Schweiz (Bundesverfassung) | Präambel  | Im Namen Gottes des Allmächtigen! Das Schweizervolk und die Kantone, in der Verantwortung gegenüber der Schöpfung, [...] im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften und der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen, [...]"  | 18.April 1999,<br>ergänzt am 15.Oktober 2002 |
| Tschechische Republik      | Präambel  | „[...] entschlossen, den ererbten natürlichen und kulturellen, materiellen und geistigen Reichtum gemeinsam zu hüten und zu fördern, und uns nach den bewährten Prinzipien eines Rechtsstaates zu richten; [...]"  | 16.Dezember 1992                             |
| Tschechische Republik      | Charta der Grundrechte und Grund-                   | „Die Föderalversammlung hat, [...] ihren Teil der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen für das Schicksal das gesam-  | 16.Dezember 1992                             |

|         |                        |   |           |
|---------|------------------------|---|-----------|
|         | freiheiten<br>Präambel | ten Lebens auf Erden in Erinnerung bringend, [...] diese Urkunde der Grundrechte und Freiheiten beschlossen.“ |           |
| Ukraine | Präambel               | „Aware of our responsibility before God, our own conscience, past, pre-sent and future generations.“          | Juni 1996 |

In einigen Verfassungen wird die Umwelt oder eine nachhaltige Entwicklung explizit erwähnt, entweder in einer eigenen Klausel oder eingefügt in eine allgemeine Klausel.

*Tabelle 2: Verfassungsklauseln zur ökologischen Generationengerechtigkeit*

| Land              | Ort   | Wortlaut  | Jahr der Verabschiedung        |
|-------------------|---|---|--------------------------------|
| Argentinien       | Artikel 41, Absatz 1                                | „All inhabitants are entitled to the right to a healthy and balanced environment fit for human development in order that productive activities shall meet present needs without endangering those of future generations; and shall have the duty to preserve it. As a first priority, environmental damage shall bring about the obligation to repair it according to law.“ | 1994                           |
| Brasilien         | Artikel 225, Absatz 1                               | „All persons are entitled to an ecologically balanced environment, which is an asset for the people’s common use and is essential to healthy life, it being the duty of the Government and of the community to defend and preserve it for present and future generations.“  | 1988                           |
| Deutschland       | Artikel 20a   | „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.“   | 27. Oktober 1994               |
| Europäische Union | Vertrag über eine Verfassung vom Juni/ Oktober 2004 | Article 1-3 The Union's objectives<br>3. The Union shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment. It shall promote scientific and | (noch nicht in Kraft getreten) |

|            |   |  |              |
|------------|---|--|--------------|
|            |   | <p>technological advance.</p> <p>Article II-97 Environmental protection<br/>A high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment must be integrated into the policies of the Union and ensured in accordance with the principle of sustainable development.</p> <p>Article III-233<br/>1. Union policy on the environment shall contribute to the pursuit of the following objectives:<br/>(a)preserving, protecting and improving the quality of the environment;<br/>(b)protecting human health;<br/>(c)prudent and rational utilisation of natural resources;<br/>(d)promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems.</p> <p>2. Union policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity of situations in the various regions of the Union. It shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay.</p> |              |
| Finnland   | Artikel 20                                      | „Jeder trägt Verantwortung für die Natur und ihre Mannigfaltigkeit sowie für die Umwelt und das Kulturerbe. Das Gemeinwesen wirkt darauf hin, dass jeder die Möglichkeit hat, auf Entscheidungen in Angelegenheiten, die die eigene Lebensumwelt betreffen, Einfluss zu nehmen.“   | 11.Juni 1999 |
| Frankreich | Umweltcharta 2004<br>Artikel 6 der Umweltcharta | „In Anbetracht dessen, [...] dass zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung Entscheidungen, die auf die Befriedigung der gegenwärtigen Bedürfnisse abzielen, nicht die Fähigkeit der künftigen Generationen und der anderen Völker gefährden dürfen, deren eigene Bedürfnisse zu decken.“<br><br>„Die Politik hat eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Hierzu bringt sie den Umweltschutz und die Aufwertung der Umwelt mit der wirtschaftlichen Entwicklung und  | 2004         |

|                    |                            |   |                  |
|--------------------|----------------------------|---|------------------|
|                    |                            | dem sozialen Fortschritt zum Ausgleich.“  |                  |
| Griechenland       |                            | „Der Schutz der natürlichen und kulturellen Umwelt ist eine Pflicht des Staates und ein Recht für jeden. Der Staat ist verpflichtet, besondere vorbeugende oder hemmende Maßnahmen zu deren Bewahrung [...] zu treffen.“  | 9.Juni 1975      |
| Italien            | Artikel 9                  | „Die Republik fördert die kulturelle Entwicklung sowie die wissenschaftliche und technische Forschung. Sie schützt die Landschaft und das historische und künstlerische Erbe der Nation.“   | 27.Dezember 1947 |
| Lettland           | Artikel 115                | „Der Staat schützt das Recht eines jeden, in einer intakten Umwelt zu leben, indem er Informationen über den Zustand der Umwelt bereitstellt und die Erhaltung und Verbesserung der Umwelt fördert.“  | 15.Oktober 1998  |
| Litauen            | Artikel 54, Absatz 1       | „The State shall look after the protection of the natural environment, its fauna and flora, individual objects of natural resources be used moderately and that they be restored and augmented.“  | 25.Oktober 1992  |
| Niederlande        | Artikel 21                 | „Die Sorge des Staates und der anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften gilt der Bewohnbarkeit des Landes sowie dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt.“   | 1987             |
| Polen              | Artikel 74, Absatz 1       | „Die öffentliche Gewalt verfolgt eine Politik, die der gegenwärtigen und den kommenden Generationen ökologische Sicherheit gewährleistet.“  | April 1997       |
| Republik Südafrika | Artikel 24                 | „Everyone has the right<br>a) to an environment that is not harmful to their health or well-being; and<br>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.“ | 1994             |
| Portugal           | Artikel 66, Absatz 1 und 2 | „Jeder hat das Recht auf eine menschenwürdige, gesunde und ökologisch ausgewogene Umwelt und ist verpflichtet für ihre Erhaltung Sorge zu tragen. Es ist die Aufgabe des Staates [...] durch geeignete Organe und durch Appellierung an und die Unter-  | 2. April 1976    |

|                       |                              |   |                               |
|-----------------------|------------------------------|---|-------------------------------|
|                       |                              | <p>stützung von Initiativen der Bevölkerung: [...]</p> <p>d) eine wirtschaftliche Nutzung der natürlichen Ressourcen zu fördern, die deren Regenerationsfähigkeit und das ökologische Gleichgewicht sicherstellt, unter Achtung des Solidaritätsprinzips zwischen den Generationen; [...]</p> <p>h) sicherzustellen, dass die Fiskalpolitik die wirtschaftliche Entwicklung auf den Schutz der Umwelt und der Lebensqualität abstimmt.“</p> |                               |
| Schweden              | Kapitel 1, Artikel 2, Satz 4 | „Das Gemeinwesen fördert eine nachhaltige Entwicklung, die zu einer guten Umwelt für heutige und kommende Generationen führt.“  | 1. Januar 1975, geändert 1976 |
| Schweiz               | Artikel 73                   | „Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.“   | April 1999                    |
| Slowakische Republik  | Artikel 44, Absatz 2 und 4   | „Jeder ist verpflichtet, die Umwelt und das kulturelle Erbe zu schützen und zu fördern.“<br>„Der Staat achtet auf eine schonende Nutzung der Naturschätze, auf ein ökologisches Gleichgewicht und eine effektive Umweltpolitik [...].“  | 1. September 1992             |
| Slowenien             | Artikel 72, Satz 1-3         | „Jedermann hat in Einklang mit dem Gesetz das Recht auf gesunde Umwelt. Der Staat sorgt für eine gesunde Umwelt. Zu diesem Zweck werden durch Gesetz die Voraussetzungen und die Art und Weise der Ausübung wirtschaftlicher und anderer Tätigkeiten festgelegt.“   | 23. Dezember 1991             |
| Spanien               | Artikel 45, Absatz 2         | „Die öffentliche Gewalt wacht über die vernünftige Nutzung aller Naturreichtümer mit dem Ziel, die Lebensqualität zu schützen und zu verbessern und die Umwelt zu erhalten und wiederherzustellen. Dabei stützt sie sich auf die unerlässliche Solidarität der Gemeinschaft.“   | 29. Dezember 1978             |
| Tschechische Republik | Artikel 7                    | „Der Staat achtet auf die rücksichtsvolle Nutzung der natürlichen Ressourcen und auf den Schutz der Naturschätze.“  | 16. Dezember 1992             |
| Ungarn                | Artikel 18                   | „Die Republik Ungarn erkennt das Recht eines jeden auf eine gesunde Umwelt an und bringt es zur Geltung.“   | 20. August 1949               |

|         |            |   |                                |
|---------|------------|---|--------------------------------|
| Uruguay | Artikel 47 | „Environmental protection is in the interest of all. Water is a natural re- source essential for living.<br>1.) Water and drainage up national policies shall be based upon:<br>b) Sustainable management of water re- sources and protection of the hydro- logical cycle; those are issues of general interest and will be run in support of future genera- tions. Civil society and single consumers will participate in every step of the organi- zation, management and monitoring of water re- sources, after declaring every wa- ter basin a basic unit.“ | Geändert am 31. Ok- tober 2004 |
|---------|------------|---|--------------------------------|

Quelle: Eigene Darstellung

In einer kleinen Zahl von Verfassungen und in der Regel sehr „versteckt“ finden sich Klauseln zur finanziellen Generationengerechtigkeit. Das Wort „Generation“ wird zu- meist nicht einmal erwähnt, sondern stattdessen zum Beispiel „Finanzpolitik“ oder „ausgeglichener Etat“. Normalerweise stehen diese Klauseln zusammen mit einer allgemeinen Klausel oder einer Klausel zur ökologischen Generationengerechtigkeit.

Tabelle 3: Verfassungsklauseln zur finanziellen Generationengerechtigkeit

| Land          | Ort                   | Wortlaut   | Jahr der Verab- scheidung |
|---------------|-----------------------|--|---------------------------|
| Deutsch- land | Artikel 109, Absatz 2 | 'Bund und Länder haben bei ihrer Haus- haltswirtschaft den Erfordernissen des ge- samtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rech- nung zu tragen.'<br>„Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlag- ten Ausgaben für Investitionen nicht über- schreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirt- schaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch das Bundesgesetz geregelt.“ | 23. Mai 1949              |
|               | Artikel 115, Absatz 1 |  | 12. Mai 1969              |
| Estland       | Artikel 116, Satz 1   | „Einem Vorschlag zur Änderung des Haus- halts oder dessen Entwurfs, der eine Ver- ringerung der hier vorgesehenen Ein- nahmen, eine Erhöhung oder Umverteilung der Ausgaben bedingt, ist vom Antragsteller eine Finanzrechnung beizufügen, die die zur Deckung der Ausgaben notwendigen Einkommens- quellen aufzeigt.“   | 28. Juni 1992             |
| Finnland      | Artikel 84            | „Die im Haushalt bewilligten Ausgaben müssen durch die Einnahmen gedeckt   | 11. Juni 1999             |

|       |                          |  |               |
|-------|--------------------------|--|---------------|
|       |                          | sein.“   |               |
| Polen | Artikel 216,<br>Absatz 5 | „Es ist nicht gestattet, Darlehen aufzunehmen oder Garantien oder Finanzbürgschaften zu gewähren, infolge derer die öffentliche Schuld des Staates drei Fünftel des Wertes des jährlichen Bruttoinlandsprodukts übersteigt. Die Weise in der der Wert des Bruttoinlandsprodukts sowie die öffentliche Schuld berechnet werden, regelt das Gesetz.“ | 2. April 1997 |

Quelle: Eigene Darstellung

Von diesen Beispielen soll Art. 115 der deutschen Verfassung später genauer beleuchtet werden. Ein weiteres interessantes Beispiel ist der anhaltende Kampf in den USA für einen Zusatzartikel bezüglich eines ausgeglichenen Haushalts (Balanced Budget Amendment). Die Verfassung der Vereinigten Staaten verpflichtet den Kongress bislang nicht dazu, einen Haushalt zu verabschieden, in dem die geplanten Einnahmen der Regierung den voraussichtlichen Ausgaben entsprechen. Als Reaktion auf steigende Defizite wurden bereits zahlreiche Versuche unternommen, eine Klausel zu verabschieden, die ein defizitäres Wirtschaften unterbindet. Die öffentliche Unterstützung diesbezüglich glich einem Auf und Ab, lag jedoch immer über fünfzig Prozent Zustimmungsrates in der Bevölkerung. Nichtsdestotrotz reichte sie nie zu einer Verfassungsänderung. Dafür müssten sowohl Kongress als auch Senat mit einer Zweidrittelmehrheit einer solchen Klausel zustimmen und sie müsste anschließend in zwei Dritteln der bundesstaatlichen Wahlen ratifiziert werden. Der neueste Versuch (aber mit Sicherheit nicht der letzte) wurde im Februar 2003 unternommen, als eine Gruppe von republikanischen Abgeordneten des Kongresses die Ergänzung der Verfassung um ein „Balanced Budget Amendment“ vorschlugen. Sie begründeten dessen Notwendigkeit damit, dass aktuelle Defizite zeigen würden, wie unfähig der Kongress sei, selbstständig den Haushalt auszugleichen. Ebenso wie die meisten vorhergehenden Vorschläge enthielt dieser als Ausnahme den Kriegsfall.

#### 4. Institutionen

In anderen Ländern wie z.B. in Israel, Ungarn oder Finnland steht die Schaffung neuer Institutionen zum Nachweltschutz zur Diskussion und wird einer materiell-rechtlichen Verankerung in der Verfassung vorgezogen. Diese neuen Institutionen werden mit „Ombudsmann für zukünftige Generationen“, „Rat für zukünftige Generationen“, „Ökologischer Rat“, „Zukunftsrat“ oder „Dritte Kammer“ bezeichnet.

Doch was ist für den Nachweltschutz effektiver, eine verfassungsrechtliche Verankerung oder die Schaffung neuer Institutionen? Bei einer materiell-rechtlichen Lösung wird das Verfassungsgericht bzw. der „Constitutional Court“ zur Instanz, die über die Rechte kommenden Generationen wacht. Eine neue Institution übt diese Funktion selbst aus.

Diese Art neugeschaffener Institutionen ist nur dann sinnvoll, wenn sie tatsächlich die Kompetenzen zum Nachweltschutz besitzen, indem sie z.B. eigene Gesetze einbringen dürfen

oder Gesetzentwürfe ablehnen bzw. stoppen können. Ohne diese Zuständigkeiten wird lediglich die beratende Funktion ausgeweitet. So gibt es in Deutschland bereits vier entsprechende Institutionen: den Sachverständigenrat für Umweltfragen, ([www.umweltrat.de](http://www.umweltrat.de)), den Wissenschaftlichen Beirat der Umweltregierung für Globale Umweltveränderungen ([www.wbgu.de](http://www.wbgu.de)), den Rat für Nachhaltige Entwicklung ([www.nachhaltigkeitsrat.de](http://www.nachhaltigkeitsrat.de)) und den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung ([www.bundestag.de/parlament/parl\\_beirat](http://www.bundestag.de/parlament/parl_beirat)), der im Jahre 2004 ernannt wurde. Sie alle besitzen nicht die nötige Machtbefugnis, um Gesetze zu stoppen, die das Wohlergehen zukünftiger Generationen gefährden.

Der Frage, wie eine Institution mit solchen Kompetenzen ausgestattet werden soll, gilt besondere Aufmerksamkeit. Ihre Mitarbeiter könnten vom Parlament ernannt, von Gesellschaften, Verbänden oder NGOs delegiert oder vom Volk gewählt werden. Diese Vorschläge sind jedoch, außer letzterem, problematisch in demokratischer Hinsicht. Das britische „House of Lords“ steht unter heftiger Kritik, da es als nicht gewählte Institution zu viel Macht besäße. Aus ähnlichen Gründen wurde der Senat in Bayern abgeschafft (Tremmel/Viehöver 2001: 21). Jener konnte gesetzgebende Initiativen als sogenannte „Zweite Kammer“ einleiten und war Anlaufstelle für gesellschaftliche Lobbyisten. Auf der anderen Seite existieren mächtige Institutionen wie etwa die Europäische Zentralbank auch ohne demokratische Wahlen und genießen nach wie vor großes öffentliches Ansehen.

#### 4.1 Die Matrix der Institutionalisierung von Generationengerechtigkeit

Besteht die erste Frage darin, ob eine materiell-rechtliche Verankerung oder die Schaffung neuer Institutionen sinnvoller für den Nachweltschutz ist, so gilt es zudem über deren Reichweite zu entscheiden. Sowohl eine Verfassungsklausel als auch eine neue Institution kann generell entweder bezüglich ökologischer und finanzieller Fragen oder des Nachweltschutzes gedacht werden. Bei letzterem würde das Verfassungsgericht oder die neue Institution von Fall zu Fall entscheiden müssen, welche Rechte zukünftiger Generationen Priorität genießen. Die möglichen Kombinationen veranschaulicht die folgende Matrix, mit jeweiligen Beispielen in den Feldern (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Matrix der Institutionalisierung von Generationengerechtigkeit

|                                   | Nur ökologische Generationengerechtigkeit        | Nur finanzielle Generationengerechtigkeit | Allgemeiner Nachweltschutz                       |
|-----------------------------------|--|---|--|
| Materiellrechtliche Verankerungen | Artikel 24 der Verfassung Südafrikas             | Artikel 115 der Verfassung Deutschlands   | Präambel der Schweizer Verfassung                |
| Neue Institution                  | Ombudsmann für zukünftige Generationen in Ungarn | Rechnungshöfe                             | Kommission für zukünftige Generationen in Israel |

Quelle: Eigene Darstellung

## 4.2 Analyse der Klauseln für ökologische Generationengerechtigkeit

Die Verfassungsklauseln für ökologische Generationengerechtigkeit in Tabelle 2 sollen nun genauer analysiert werden. Dabei wird folgendes Kriterium, das auf einem Kontinuum abgebildet werden kann, herangezogen:

Harmonie vs. Konkurrenz zwischen den Interessen heutiger und künftiger Menschen In dieser Frage manifestieren sich grundsätzlich unterschiedliche Vorstellungen über den Menschen und sein Verhältnis zur Natur. Auf einer weniger tiefliegenden Ebene führen dann diese Einstellungen dazu, ob das jeweilige Staatsvolk eher ein Grundrecht eines jeden Bürgers, eine Pflicht der Bürger oder ein Staatsziel in seine Verfassung geschrieben hat.

Zu 1.) Es gibt in der Debatte über Generationengerechtigkeit zwei diametral auseinanderliegende Positionen. Die erste (siehe im Handbook of Intergenerational Justice etwa Beckerman, Wallack) geht davon aus, dass es v.a. darauf ankommt, die Umwelt für heutige Generationen zu erhalten. Wenn dies gelingt, dann werden auch kommende Generationen noch davon profitieren (Harmonithese). Es sollte nach dieser Auffassung also z.B. ein individuelles Grundrecht auf Umweltschutz geschaffen werden, um die Rechte heutiger Bürger zu stärken. Dies kommt etwa in der Verfassung Argentiniens zum Ausdruck, die kommende Generationen gar nicht erwähnt, sondern stattdessen allen Bewohnern des Landes das Recht auf eine gesunde und ausgeglichene Umwelt zuspricht (ähnlich Brasilien, Finnland, Ungarn, Lettland, Portugal, Südafrika)

Die zweite Position (Gardiner, Tremmel) geht davon aus, dass es in vielen Umweltbereichen, etwa bei der Kernenergie oder dem Klimawandel, Interessenkonflikte zwischen heutigen und kommenden Generationen gibt (Konkurrenzthese). Heutige Generationen können sich einen Vorteil verschaffen, in dem sie Lasten in die Zukunft verschieben. In diesem Fall würde eine ideale Vorschrift kommende Generationen explizit erwähnen und unsere Verantwortung ihnen gegenüber betonen. Ein Staatsziel ist dann angemessener als ein Grundrecht. Der deutsche Artikel 20a ist diesen Weg gegangen (ähnlich Tschechische Republik, Frankreich, Griechenland, Niederlande, Litauen, Spanien, Schweden und die Schweiz).

Weitere Analysekriterien sind denkbar, etwa Anthropozentrismus versus Biozentrismus. Hier zeigt sich jedoch, dass so gut wie keiner Verfassungsklausel ein biozentrisches Weltbild – die Natur hat einen intrinsischen Wert unabhängig von ihrem Nutzen für den Menschen – zu Grunde liegt.

Schlussendlich soll noch kurz erwähnt werden, dass vor allem Länder mit einer besonders reichen und ruhmreichen Geschichte wie Italien oder Griechenland häufig oft den Erhalt von Naturgütern und kulturellen Gütern in einem Atemzug nennen

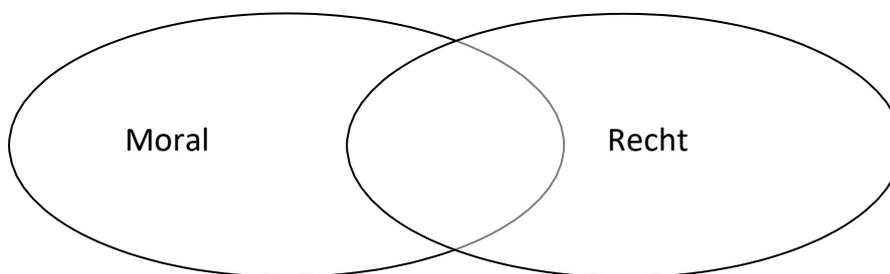
## 5. Zur Wortwahl: Besitzen zukünftige Menschen „Rechte“?

Die Wortwahl ist entscheidend, wenn es um eine Änderung der Verfassung geht. Daher gilt es festzulegen, ob die Formulierung „Zukünftige Generationen haben Rechte“<sup>3</sup> zulässig ist. Zu Beginn der Debatte über zukünftige Generationen wurde regelmäßig das Argument vorgebracht, zukünftige Generationen besäßen keine Rechte, sondern die heutigen Generationen wären ihnen gegenüber lediglich moralisch verpflichtet (Brown-Weiss 1989: 96; Beckerman 2004). Im Zuge einer Intervention von Edith Brown-Weiss wurde der Titel der UNESCO-Resolution „Erklärung der Rechte zukünftiger Generationen“ umgeändert in „Erklärung der Verpflichtung heutiger gegenüber zukünftigen Generationen“.

### 5.1 Moralisches und geschriebenes Recht

In welchem Verhältnis stehen moralische Gebote und geschriebenes Recht? Eine Verpflichtung gegenüber dem geschriebenen Gesetz und eine moralische Verpflichtung ähneln sich faktisch, sie sind jedoch nicht identisch. Generell kann die Beziehung von Moral und Recht wie folgt charakterisiert werden. Erstens gibt es moralische Gebote oder entsprechende Verpflichtungen, die nicht schriftlich festgelegt sind. Zweitens gibt es eine Schnittmenge beider Bereiche. Drittens können Rechtsnormen existieren, welche nicht moralisch sind.

Abb. 3: Moral und geschriebenes Recht



Quelle: Eigene Darstellung

Beispielsweise gehören viele moralische Verpflichtungen gegenüber Pflanzen und Tieren ebenso wie gegenüber zukünftigen Generationen zur ersten Kategorie, soweit sie nicht gesetzlich verankert sind. Insbesondere während der letzten Jahrzehnte führte die gesteigerte Akzeptanz von Zukunftsethiken weltweit zu Verfassungsänderungen, welche sich wort-

<sup>3</sup> „In der seit den 70ern bestehenden Debatte, sprachen Wissenschaftler nahezu ausschließlich über die „Rechte zukünftiger Generationen“ (Callahan 1980: 82; Birnbacher 1988 : 96-100; Posner 1990; Saladin und Zenger 1988; Beckerman 1994; Höhle 1997: 808; Unnerstall 1999:63 ff., 117 ff.; Acker-Widmaier 1999: 53; Beckerman 1999; Tremmel 2003b: 353ff.). Aber wir sollten in Betracht ziehen, den Term ‚zukünftige Generationen‘ durch ‚zukünftige Menschen‘ zu ersetzen, da nur sehr wenige Theoretiker Generationen explizit als Einheiten betrachten (Unnerstall 1999: 63 ff., 117 ff.). Zukünftige Generationen bestehen aus zukünftigen Menschen. Jeder von ihnen besitzt persönliche Rechte. Rechtfertigt dies die Verwendung des Terms ‚Rechte für zukünftige Generationen‘? Da wir hier nicht ausführlicher auf diese Problematik eingehen können, werden beide Terme verwendet.“

wörtlich auf zukünftige Generationen beziehen. Konzeptionell geht der Idee der Rechte zukünftiger bzw. nachrückender Generationen allerdings ein weiterer Gedanke voraus, der viel früher entstand: die Entwicklung der Idee der Menschen- und Bürgerrechte. Wichtige Dokumente auf ihrem Weg waren die

‚Magna Charta‘ (1215), die britische ‚Bill of Rights‘ (1689), die ‚Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika‘ (1776), die ‚Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte‘ im Zuge der französischen Revolution (1789) und schließlich die ‚Allgemeine Erklärung der Menschenrechte‘ durch die Vereinten Nationen (1948), mit der die Menschenrechte, die anfangs nur gegen den eigenen Staat gerichtet waren, in das Völkerrecht Eingang fanden. Doch wer wäre vor 1215 mit der Aussage einverstanden gewesen, dass Männer und Frauen keine Rechte besitzen?

Wenn zum Beispiel die Verpflichtung heutiger gegenüber zukünftigen Generationen bereits in der niederländischen Verfassung verankert wäre, in der belgischen jedoch erst ab dem nächsten Jahr, dann könnte man schwerlich behaupten, die Belgier hätten keine moralische Pflichten gegenüber der Nachwelt. Mit dieser rechtspositivistischen Auffassung würde man denselben Fehler begehen wie diejenigen, die behaupten, dass Menschen in einigen Staaten keine Menschenrechte besitzen, nur weil ihre Regierung die Charta der Menschenrechte nicht unterzeichnet hat.

Moralische Normen, die ebenso gesetzliche Regeln sind, und umgekehrt, gehören zur zweiten Kategorie. Die meisten Gesetze in demokratischen, liberal organisierten Staaten sind zugleich moralische Normen (z.B. „Du sollst nicht morden“).

Nicht zuletzt gibt es eine dritte Kategorie: jene Gesetze diktatorischer Staaten, die von Moralphilosophen ausnahmslos für ungerecht erachtet werden, z.B. die Nürnberger Rassengesetze.

## **5.2 Semantische Untersuchung des Terms „(moralische) Rechte haben“**

Dem gezeugten, aber noch ungeborenen Kind wird in bestimmten Grundrechten eine rechtliche Stellung zuerkannt. Es besitzt Rechtsfähigkeit, z.B. das Recht nicht getötet zu werden, wenn die Bedingungen für eine legale Abtreibung nicht erfüllt sind. Im Folgenden werden wir uns jedoch ausschließlich mit ungezeugten „potentiellen“ Individuen befassen. Beckerman zufolge erschließt sich die generelle Behauptung, dass zukünftige Generationen keine Rechte haben können aus der Bedeutung des Verbs „haben“ im Präsens. „Ungeborene Menschen können einfach nichts haben. Sie können weder zwei Beine noch lange Haare noch eine Vorliebe für Mozart haben“, schreibt Beckerman in der Zeitschrift „Intergenerational Justice Review“ (Beckerman 2004; 1999; 1994). Beckermans Argument ist korrekt, jedoch von geringer Bedeutung. Es erinnert daran, die Futurform anstelle des Präsens zu verwenden, also „zukünftige Generationen werden Rechte besitzen“ anstelle von „zukünftige Generationen besitzen Rechte“. Es sollte klar werden, dass Beckermans Argument nicht verwendet werden kann, um den Term „Rechte“ zu kritisieren und ihn durch „Bedürfnisse“, „Interessen“, „Wünsche“ oder ähnliche Begriffe zu ersetzen. Wenn zukünftige Generationen

keine Rechte haben können, so können sie auch keine Interessen etc. haben. Sie werden jedoch Interessen haben, genauso wie sie Rechte haben werden. Wenn wir dem Term „Rechte“ den Begriff „Interessen“ vorziehen möchten, müssen wir andere Argumente finden. Beckerman möchte zeigen, dass in Verfassungszusätzen andere Termini als „Rechte“ verwendet werden sollten. Dies lässt sich aber nicht mit dem Hinweis begründen, Futur statt Präsens in betreffenden Verfassungszusätzen zu verwenden. Von größerer Bedeutung als die Wahl der Zeitform ist die Wahl zutreffender Substantive, Verben und Adjektive. Mit der Relativierung von Beckermans Behauptung ist aber natürlich auch nicht der Umkehrschluss bewiesen, also dass die Verwendung des Begriffs „Rechte“ in Verfassungsänderungen anderen Termini vorzuziehen ist. Dies muss nun näher untersucht werden.

### **5.3 „Konditionierte“ Rechte**

Einige Wissenschaftler gestehen zukünftigen Generationen Rechte zu, doch in begrenzter Weise. Callahan argumentiert, dass unsere Verpflichtungen gegenüber zukünftigen Generationen schwächer sind als gegenüber heutigen Generationen, da erstere Verpflichtungen an bestimmte Konditionen geknüpft sind. „The claim of future generations against us is a conditional claim, in the sense that it depends upon their existing to make the claim [...] over against that situation are presently living human beings, whose claims are actualised claims, whose rights are in no sense conditional“ (Callahan 1980: 82; Höhle 1997: 808).

Birnbacher vertritt die Meinung, dass Rechte und Pflichten Korrelate sind. „Ein Recht kann nur existieren, wenn jemand anderes eine Pflicht gegenüber dem legalen Subjekt zu erfüllen hat.“ (Birnbacher 1988: 100). Daraus folgt der Umkehrschluss: sobald Person A eine Verpflichtung Person B gegenüber hat, so besitzt B auch ein Recht gegenüber A. Jedoch ist diese Behauptung laut Birnbacher an folgende Bedingung geknüpft: die Pflicht muss im Namen von A eingefordert werden. Wenn eine heute lebende, mangelernährte Person das Recht hat, nicht an Hunger zu sterben, so darf sie nicht warten, bis andere auf ihre Notlage aufmerksam werden. Sie selbst kann verlangen, dass andere sie nicht sterben lassen. Ist die hungernde Person jedoch so geschwächt, dass sie sich nicht mehr eigenständig äußern kann, so hat sie in keiner Weise ihr Recht darauf verwirkt. Bisweilen wird argumentiert, dass eine wesentliche Eigenschaft des Begriffs „Recht“ (bezogen auf kodifizierte und moralische Rechte) in dessen Verzichtsmöglichkeit liegt. Dieser Definition zufolge ist es in der Tat verständlich, dass zukünftige Generationen keine Rechte haben können, da sie ihren Verzicht nicht aussprechen können. Allerdings ist dieses Verständnis des Terms „Recht“ problematisch, da so weder Tiere noch Kinder noch Minderjährige Rechte besitzen würden.

### **5.4 Wer entscheidet über Definitionen?**

Aus der Formulierung „zukünftige Menschen werden Rechte haben“ resultiert die Frage nach der Definition des Begriffs „Recht“. Winfred Beckerman definiert ihn dahingehend, dass das Vorhandensein einer Pflicht von A gegenüber B kein Recht von alle Rechte Pflichten beinhalten, daher geht mit jeder Pflicht auch ein korrespondierendes Recht von B gegenüber A impliziert. Für andere Philosophen (zum Beispiel Birnbacher oder Dierksmeier) sind ‚Rechte‘ und ‚Pflichten‘ einfach zwei Seiten einer Medaille. Wiederum andere Philoso-

phen sind der Meinung, dass ein Recht von A nicht unbedingt mit einer Pflicht für B verbunden ist. Gosepath (2004) bringt das Beispiel eines Waisenkindes, welches das Recht hat, in einer Familie aufzuwachsen. Dies impliziert jedoch nicht die Verpflichtung einer konkreten Familie (oder irgendeiner Familie), es zu adoptieren.

Anhand welcher Kriterien kann die Kontroverse über die Definition von ‚Rechten‘ und ‚Pflichten‘ entschieden werden? Worte ändern oftmals ihre Bedeutung im Laufe der Zeit. Trotz oder gerade wegen der stolzen Karriere des Terms ‚Rechte‘ konnte bislang keine Einigung bezüglich dessen Bedeutung erlangt werden. Kaum ein Wissenschaftler wird bestreiten, dass wissenschaftliche Fachbegriffe eindeutig und präzise definiert sein müssen. Die Möglichkeit, an Theorien konstruktive Kritik zu üben, wird durch die Verwendung unpräziser und mehrdeutiger Begriffe erschwert. Ungeachtet dessen sollte die wissenschaftliche Gemeinschaft eine Definition, über die Einigung besteht, nicht als endgültig betrachten. Jede Definition ist letztendlich vorläufig, um dem Definitionsprozess bezüglich zukünftiger wissenschaftlicher Kriterien und Erkenntnisse Platz zu lassen. Max Weber drückte dies folgendermaßen aus:

„Die Geschichte der Wissenschaften vom sozialen Leben ist und bleibt daher ein steter Wechsel zwischen dem Versuch, durch Begriffsbildung Tatsachen gedanklich zu ordnen, (...) und der Neubildung von Begriffen auf der so veränderten Grundlage. (...)“

Die Begriffe sind nicht Ziel (Herv. im Original), sondern Mittel (Herv. im Original) zum Zweck der Erkenntnis der unter individuellen Gesichtspunkten bedeutsamen Zusammenhänge: gerade weil (Herv. im Original) die Inhalte der historischen Begriffe notwendig wandelbar sind, müssen sie jeweils notwendig scharf formuliert werden.“ (Weber 1904. 207)

Um herauszufinden, ob die einem Wort von einem bestimmten Benutzer zu einem bestimmten Zeitpunkt zugeschriebene Bedeutung zutreffend ist, müssen wir verschiedene Kriterien anwenden, darunter:

- 1.) die Verwendung des Begriffs durch die Wissenschaftler, 2.) dessen Etymologie,
- 3.) Adäquatheit,
- 4.) Notwendigkeit (siehe hierzu eine ausführliche Studie bei Tremmel 2003a).

Das wichtigste Kriterium ist die Verwendung des Begriffs von der Mehrheit der Wissenschaftler. Zahlreiche Philosophen und Rechtsgelehrte sind mittlerweile davon überzeugt, dass potentielle Menschen etwas erhalten, wofür der Ausdruck ‚Rechte‘ angemessen wäre.

Folgendes Beispiel verdeutlicht wie Überzeugungen bezüglich der richtigen Verwendung des Wortes ‚Recht‘ entstehen. Während der Errichtung eines Kindergartens legt ein Terrorist dort eine Bombe. Es wird angenommen, dass diese Bombe darauf programmiert ist, in exakt 40 Jahren zu explodieren. Es wird weiterhin angenommen, dass sich zu diesem Zeitpunkt lediglich Lehrer unter 30 Jahren und Kinder im Gebäude aufhalten. Wenn der Terroranschlag schon heute bekannt werden würde, müsste der Täter bestraft werden? Wie auch

immer die Antwort lauten mag, er kann nur bestraft werden, wenn er die Rechte anderer verletzt hätte. Jeder, der die Tat des Terroristen für ein Verbrechen hält, muss logischerweise ebenso die Meinung vertreten, dass zukünftige Generationen Rechte besitzen (Birnbacher 1988: 59; Unnerstall 1999: 98).

Hierzu ein weiteres Beispiel: In der Fabrik eines Produzenten von Babybrei für bis zu zwei Monate alte Babys gibt es einen technischen Defekt. Durch diesen sind sämtliche Produkte, die in drei Monaten in den Verkauf kommen, mit Glassplittern versetzt. Nahezu jede Person würde strafrechtliche Konsequenzen fordern, obwohl die Opfer im Moment noch nicht geboren sind. Im Deliktrecht ist dies jedoch nur möglich, wenn jemand geschädigt wurde, das bedeutet, wenn gegen dessen Rechte verstoßen wurde. Aus einer moralischen Perspektive heraus sehe ich es deshalb als bewiesen, dass zukünftige Generationen moralische Rechte besitzen werden.<sup>4</sup> Für einen selbständigen, rational denkenden Menschen gibt es keine transzendente Autorität die darüber entscheidet, ob solche Zuteilungen korrekt oder unzulässig sind. Würde plötzlich die Mehrzahl der Wissenschaftler den Tieren Rechte zugestehen – was vor einiger Zeit noch undenkbar war – so hätten Tiere diese Rechte ‚erhalten‘. Physisch hat sich nichts verändert. Dennoch existieren diese ‚Rechte‘ nunmehr im Kollektivbewusstsein. Kant zufolge muss der Mensch selbst entscheiden, was moralisch korrekt und rechtmäßig ist. Daher ist für das Zugeständnis (moralischer) Rechte nur ein semantischer Schritt nötig, kein inhaltlicher, und man kann weiterhin von „Rechten zukünftiger Generationen“ sprechen.<sup>5</sup>

Es gibt jedoch wichtigere Aspekte im Bereich der Generationengerechtigkeit als die Frage, ob zukünftige Personen nun ‚Rechte‘ oder eher ‚Bedürfnisse‘ haben.<sup>6</sup> Man stelle sich ein frisch verheiratetes Ehepaar vor, das über ein mögliches Absetzen der Verhütungsmittel spricht, um ein Kind zu bekommen. Die Frau meint: „Aber denk daran, dass du nicht zu lange arbeiten darfst. Unser Kind hat das Recht darauf, dass du Zeit mit ihm verbringst.“ Ist es in diesem Fall der Mühe wert, darüber zu diskutieren, ob sie nun besser ‚Bedürfnis‘ statt ‚Recht‘ (oder ‚wird haben‘ statt ‚hat‘) in ihrem Satz verwendet hätte? Wohl kaum. Es ist viel sinnvoller zu besprechen wie viel Zeit von seiner Arbeit und seinen Hobbys der Vater im Interesse des Kindes aufgeben sollte. Die Situation ist die gleiche bei den nun zu diskutierenden Verfassungsänderungen. Nachdem einige Missverständnisse bezüglich der möglichen Wortwahl in ihnen geklärt wurden, soll es nun um ihre inhaltliche Reichweite gehen.

---

<sup>4</sup>Die meisten Menschen würden zum Beispiel ebenso von Rechten Außerirdischer reden, obwohl deren Existenz nicht bewiesen ist. Einmal angenommen solch ein ‚potentielles Lebewesen‘ würde friedlich auf der Erde erscheinen, dann würde die Mehrzahl der Menschen ihnen das Recht zusprechen, nicht willkürlich abgeschlachtet zu werden. Es sei daran erinnert, dass eine Kreatur wie Steven Spielbergs E.T. Millionen Menschen zum Weinen brachte.

<sup>5</sup>Ebenso wie viele andere Personen. So seien z.B. die französischen Präsidenten erwähnt, welche ein Komitee für die Rechte zukünftiger Generationen (Conseil pour les Droits des Générations) ernannten, sowie Deutschlands ehemalige Justizministerin Prof. Dr. Däubler-Gmelin (2000: 27).

<sup>6</sup>Beckermans zweite Prämisse (, jede kohärente Theorie der Gerechtigkeit überträgt den Menschen gewisse Rechte‘) ist offensichtlich Gegenstand desselben Definitionstreits. Die oben genannten Kriterien auf den Term ‚Gerechtigkeit‘ anzuwenden übersteigt jedoch den Rahmen dieser Studie.

## 6. Die Verankerung ökologischer Generationengerechtigkeit in Verfassungen

Einige Länder sind bereits aktiv geworden und haben Klauseln zum Schutz der ökologischen Interessen zukünftiger Generationen in ihre Verfassungen aufgenommen. Dennoch sind Polen, Deutschland, Frankreich, die Schweiz, die Republik Südafrika, die Tschechische Republik und alle anderen Länder aus Tabelle 1 und 2 keine ökologisch nachhaltigen Staaten geworden. Vielmehr sind sich alle akademischen Disziplinen, die sich mit dieser Problematik beschäftigen, darin einig, dass sie nach wie vor gegen die Gebote ökologischer Nachhaltigkeit verstoßen. Wie ist dies zu erklären? Die Klauseln, welche in Tabelle 1 und 2 aufgeführt sind, besitzen alle mehrere Mängel. Erstens stellen die meisten von ihnen kein öffentliches Recht für jedes Individuum dar. Im Gegenteil vertreten sie ein Staatsziel, das sich legal von einem Individualrecht unterscheidet.<sup>7</sup>Zweitens bleiben sie zu unbestimmt.

Ein Staatsziel verpflichtet vor allem die gesetzgebende, aber auch die ausführende Gewalt, die Regierung und die Rechtsprechung dazu, sie in jeder staatlichen Handlung zu berücksichtigen. Bekanntermaßen hat der einzelne Bürger nicht das Recht, einen Gerichtsbeschluss zum Umweltschutz einzuklagen, wenn die Legislative, Exekutive oder Judikative untätig bleiben. Das bedeutet nicht, dass solche Gerichtsverfahren unmöglich sind; sie erfolgen, wenn in einem komplizierten Fall ein staatliches Organ als Kläger auftritt. In Deutschland zum Beispiel kann das Bundesverfassungsgericht sich mit Art. 20a in einer Gerichtsprüfung zur Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen befassen. Dabei kann es sich beispielsweise um einen Rechtsstreit zwischen der Bundesrepublik und einem Bundesland (Art. 93 I Nr. 3 Verf., in Verb. mit § 13 Nr. 7 und Nr. 68 et seq. des BVerfG) handeln oder um Gerichtsverfahren zwischen Körperschaften des öffentlichen Rechts (Art. 93 I Nr.1 Nr.3 Verf., in Verb. mit § 13 Nr. 5 und Nr. 63 et seq. des BVerfG). Allerdings war Art. 20a bislang noch nicht Gegenstand einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht.

Die in Tabelle 1 bis 3 aufgelisteten Klauseln haben jedoch ein zweites, bedeutenderes Problem. Denn sie klären nicht, worin genau die konkrete Verantwortung heutiger Generationen gegenüber zukünftigen Generationen in Bezug auf ökologische und finanzielle Nachhaltigkeit besteht. So fordert Art. 24 der griechischen und Art. 54 der litauischen Verfassung den „Schutz der natürlichen Umwelt“. Aber in welchem Ausmaß? Im Moment enthalten diese Klauseln nicht justiziable Forderungen. Ihr Charakter würde sich radikal ändern, wenn ihnen konkrete Regeln zur Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit hinzugefügt werden würden.

Gerichte können Legislative und Exekutive nur dort korrigieren, wo sie ihre Pflichten verletzen. Da diese Pflichten in Art. 20a des Grundgesetzes (bzw. den vergleichbaren Klauseln anderer Verfassungen) nicht festgelegt sind, sind Klagen gegen die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen nicht möglich. Die Normen wecken Hoffnungen auf eine ökolo-

---

<sup>7</sup>Allgemein verbreitete Ansicht, vgl. BverwG, NVwZ 1998: 1080; Schink DÖV 1997: 221-f.; Badura 1996, Rdnr. D 44.

gisch nachhaltige Politik, die der Staat weder erfüllen mag noch muss. In ihrer geltenden Fassung kaschieren sie, dass das Prinzip ökologischer Nachhaltigkeit bisher nicht die Verfassungen aufgenommen wurde und deshalb weiter auf Kosten nachrückender Generationen gelebt werden kann.

## **7. Vorschlag für eine allgemeine Klausel zur ökologischen Generationengerechtigkeit**

Der nachstehende Vorschlag für einen Verfassungszusatz würde die ökologische Nachhaltigkeit und damit die Generationengerechtigkeit in Verfassungen verankern.

Artikel: Schutz der ökologischen Rechte<sup>8</sup> nachrückender Generationen

(1) Der Staat schützt die Rechte nachrückender Generationen nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

(2) Er gewährleistet, dass schädlich wirkende Stoffe die Umweltmedien Luft, Wasser, Boden und Atmosphäre nur soweit belasten, als diese sie aufgrund ihrer natürlichen Regenerationsfähigkeit im entsprechenden Zeitraum wieder abbauen können.

(3) Er gewährleistet, dass erneuerbare Ressourcen nicht stärker genutzt werden, als sie sich erneuern. Nicht-erneuerbare Rohstoffe und Energieressourcen müssen so sparsam wie mit vertretbarem Aufwand möglich genutzt werden.

(4) Er trägt Sorge dafür, dass keine Gefahrenquellen aufgebaut werden, die zu Schäden führen können, die nicht mehr oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand beseitigt werden können.

(5) Er gewährleistet, dass die bestehende Vielfalt sowohl von Tier- und Pflanzenarten als auch von Ökosystemen nicht durch menschliches Handeln verringert wird.

(6) Verstöße gegen die Absätze 2 bis 5 sollen bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen ausgeglichen werden durch eine quantitativ und qualitativ vergleichbare Kompensation im Ausland.

### **7.1 Erläuterung des vorgeschlagenen Artikels**

Die Absätze 2 bis 5 sind an die Kriterien angelehnt, die Anfang der 1990er Jahre zur Operationalisierung von ökologischer Nachhaltigkeit entwickelt wurden (Pearce/Turner 1990; Daly 1991), schnell weltweite Zustimmung erfuhren und bis heute in nur geringfügig modifizierter Form von in nahezu allen wissenschaftlichen Veröffentlichungen verwendet werden. Hervorgehoben werden soll deshalb an dieser Stelle nur der Kompensationsgedanke, der in Absatz 6 zum Ausdruck kommt. Dieser Absatz berücksichtigt die Tatsache, dass Umweltverschmutzung oft, jedoch nicht immer, ein grenzüberschreitendes Phänomen ist, der Wirkungsbereich des Grundgesetzes jedoch an den Landesgrenzen endet. Nicht nationale öko-

---

<sup>8</sup> Die Verwendung von ‚Interessen‘ oder ‚Bedürfnissen‘ anstelle von ‚Rechten‘ ändert nicht die Reichweite der folgenden sechs Paragraphen.

logische Nachhaltigkeit, sondern ökologische Nachhaltigkeit im weltweiten Maßstab ist letztlich das Ziel. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dieses Ziel nicht weiterhin von jedem Land für sich angestrebt werden sollte. Wenn es auch sehr zu begrüßen wäre, dass konkrete Umweltschutzziele auf Kontinental- oder weltweiter Ebene festgelegt würden, so spricht doch wenig dafür, dass es auf diesen Ebenen in hinreichend kurzer Zeit zu solchen Vereinbarungen kommt.

Durch Absatz 6 wird die vorgeschlagene Grundgesetznorm so flexibel ausgestaltet, dass z.B. eine weltweite Lösung wie der Handel mit Emissionsrechten – der eine Abkehr von der Idee der nationalen ökologischen Nachhaltigkeit bedeutet –, oder eine vorrangig europäische Lösung als Option bestehen bleiben.

## **7.2 „Nachrückende“ statt „zukünftige“ Generationen**

Für die gerechte Verteilung von Ressourcen und Lebenschancen spielt es keine Rolle, ob ein Kind gestern geboren wurde oder ob es morgen zur Welt kommen wird. In beiden Fällen hat es eine lebenswerte Existenz vor sich und sollte vor Generationenungerechtigkeit geschützt werden. Ausgehend von der materiell gleichen Situation von zukünftigen Generationen und heutigen Kindern und Jugendlichen ist es berechtigt, dass bei allen Ansätzen von „nachrückenden“ statt von „zukünftigen“ (o- der „künftigen“) Generationen gesprochen wird. Die Bezeichnung „nachrückende Generationen“ umfasst im Gegensatz zum Begriff „zukünftige Generationen“ nicht nur die noch nicht geborenen Generationen, sondern darüber hinaus auch die heutigen Kinder und Jugendlichen. Mit dieser sprachlichen Neufassung werden sie bzw. ihre gesetzlichen Vertreter klageberechtigt. Wenn die ‚nachrückenden Generationen‘ in der Verfassung erwähnt würden, so könnte sich in anderen Ländern wiederholen, was dem philippinische Anwalt Antonio Oposa gelang: Er verklagte seine Regierung wegen ihrer Untätigkeit gegenüber der Zerstörung der Regenwälder der Philippinen. 43 Kinder traten als Angehörige nachrückender Generationen als Kläger auf. Das höchste Gericht erkannte am 30.7.1993 den Anspruch der Kläger an:

“We find no difficulty in ruling that they (petitioners-children) can, for themselves, for others in their generation and for succeeding generations, file a class suit. Their personality to sue in behalf of succeeding generations can only be based on the concept of inter-generational responsibility ... (to make the natural resources) equitably accessible to the present as well as to future generations.” (Oposa 2002, 7)

## **7.3 Welche Gegenargumente könnten gegen die vorgeschlagene Klausel zur ökologischen Generationengerechtigkeit vorgebracht werden?**

Auf den ersten Blick können zahlreiche Einsprüche gegen die vorgeschlagene Klausel erhoben werden. Im Folgenden sollen die wichtigsten von ihnen diskutiert werden.

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen obliegt weniger einer verfassungsmäßigen Regelung, dies ist vielmehr eine Sache politischer Ermessensentscheidungen. Die vorgestellte Klausel soll die Rechte und Interessen der nachrückenden Generationen schützen. Der Schutz nachrückender Generationen kann wegen des Strukturproblems der Demokratie

nicht vollständig ins Ermessen der Politik gestellt werden. Der alltägliche Konkurrenzkampf der Parteien bzw. von Regierung und Opposition verhindert – wie die Praxis zeigt – aus strukturellen Gründen den wirksamen Nachweltschutz.

### **Die Verfassung muss stets entwicklungs offen bleiben**

Richtig ist, dass eine Verfassung grundsätzlich flexibel genug bleiben muss, um sich den Veränderungen der tatsächlichen Bedingungen anzupassen. Eine noch offenere Formulierung würde ökologische Nachhaltigkeit nicht mehr gewährleisten. Überdies: Die Vorschrift formuliert das Ziel zwar relativ konkret, hinsichtlich des Weges der Zielverwirklichung bleiben dem Gesetzgeber, der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt jedoch große Spielräume.

### **Die betreffende Klausel ist zu lang und würde den Gesetzestext mit moralischen Forderungen überladen**

Richtig ist, dass nicht alles, was moralisch geboten ist, mit den Zwangsmitteln des Rechts durchgesetzt werden kann und darf. Aber umgekehrt gilt auch: Verrechtlichung ist nötig, wo aus strukturellen, politökonomisch erklärbaren Gründen, zentralen Forderungen der Moral ohne staatlichen Zwang massiv zuwidergehandelt wird. Eine Verfassung wird nicht „geschwätzig“, wenn sie zu leisten versucht, was die Politik erwiesenermaßen nicht leistet. Die neue Klausel sichert die ökologischen Rechte nachrückender Generationen und kann daher kaum unterschätzt werden. Sie bedeutet eine Ausweitung der Menschenrechte auf die Zukunft. Er kommt mit nur sechs Absätzen aus, eine sehr geringe Wörterzahl im Vergleich zu seiner Bedeutung wie auch zu anderen Deklarationen mit gleichem Zweck. Bei einer Schaffung einer neuen, mit echten Kompetenzen ausgestatteten Institution – als Alternative zur materiellrechtlichen Verankerung des Nachweltschutzes – müsste die Verfassung an weit mehr Stellen geändert werden.

### **Eine so weitgehende Veränderung des Grundgesetzes ist nicht dogmatisch aus den Normen des geltenden Rechts ableitbar**

Das positive Recht muss sich den in der Gesellschaft herrschenden Moralvorstellungen anpassen. Die menschliche Geschichte zeugt von einer langsamen und keineswegs kontinuierlichen Annäherung des positiven Rechts an die Forderungen der Rechtsidee. Ein Schritt dahin war die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, die ebenfalls zum damaligen Zeitpunkt bahnbrechend war. In einer vergleichbaren Situation stehen wir heute. Der Gedanke der Generationenverantwortung hat immerhin schon in jüngerer Zeit Eingang in unterschiedliche nationale Verfassungen, ja mit Art. 20a GG und Art. 115 GG auch bereits in die deutsche Verfassung gefunden. Damit die Idee, die Rechte nachrückender Generationen zu schützen, jedoch politische Wirklichkeit wird, ist es notwendig, sie wirksamer in Verfassungen zu verankern.

### **Auch die Verfassungsrichter sind dem heutigen Denkhorizont verhaftet**

Natürlich sind auch die Verfassungsrichter Angehörige der heutigen Generationen. Da sie jedoch nicht dem Zwang der Wiederwahl unterliegen, ist von ihnen eher ein zukunftsorientiertes Handeln zu erwarten.

## 8. Die Verankerung finanzieller Generationengerechtigkeit in Verfassungen

Nicht nur eine Verschlechterung der natürlichen Lebensgrundlagen, auch eine hohe Staatsverschuldung ist eine Gefahr für nachrückende Generationen. Das Dilemma der Kurzfristigkeit in der Demokratie wurde bereits in einigen Ländern erkannt (siehe Tab. 3). Der strengste Vorschlag wurde von einem US-amerikanischen Kongressabgeordneten vorgebracht und sieht bei der Schaffung eines ausgeglichenen Haushalts keinerlei Ausnahmen vor, außer den Kriegsfall.<sup>9</sup> Er besitzt jedoch geringe Chancen, angenommen zu werden, u.a. da er dem ökonomischen Sachverstand widerspricht. Wenn der Staat Güter subventioniert, von denen auch zukünftige Generationen profitieren werden (zum Beispiel kostenintensive Brücken), dann ist es absolut verständlich, dass letztere ebenso ihren Teil dazu beitragen. Der Teufel steckt jedoch wie immer im Detail (für eine ausführliche Studie siehe Boettcher und Tremmel 2005). Die deutsche Verfassung zum Beispiel regelt die Staatsverschuldung durch Art. 115 des Grundgesetzes: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.“ 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.“ Selbst wenn also die Idee intergenerationeller Gerechtigkeit im Finanzverfassungsrecht Tradition hat, 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. Deshalb ist es notwendig, das (bereits herausgehobene) Problem der intergenerationell zulässigen Staatsverschuldung durch eine darauf bezogene Änderung des Grundgesetzes neu zu regeln. Ich werde mich auf Deutschland konzentrieren, jedoch ist der Großteil der Argumentation und der Schlussfolgerung ebenso auf andere Länder anwendbar. Hierbei gibt es verschiedene Möglichkeiten.

### 8.1 Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht

Anders als bei einem Verstoß gegen eine Verfassungsnorm für ökologische Nachhaltigkeit ist es wenig aussichtsreich, die Regierung wegen eines finanziell nicht nachhaltigen Haushalts zu verklagen. Im November 2004 zogen Union und FDP gemeinsam vor das Bundesverfassungsgericht, um wegen der Verletzung von Art. 115 durch die damalige Regierung aus SPD und Bündnisgrünen Klage einzureichen. Der Fall steht nach wie vor zur Verhandlung aus. Das Bundesverfassungsgericht wurde diesbezüglich 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 Artikels 115 GG vereinbar war. Das Urteil erging erst am 18. April 1989. Wenn das Bundesverfassungsgericht einen Haushalt erst nach mehrjähriger Prüfung für verfassungswidrig erklärt, so hat dies keine unmittelbaren Konsequenzen. Das Haushalts-

---

<sup>9</sup> Siehe Anhang.

gesetz ist zwar wichtig, 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.

## **8.2 Rezessionen als Ausnahmefälle?**

Eine wichtige Frage ist, ob ein Verfassungsartikel zum ausgeglichenen Haushalt eine Ausnahme für Rezessionen enthalten sollte. Während einer Rezession sind die Staatseinnahmen (durch Gebühren, Bußgelder und Steuern) rückläufig. Ein Herabsetzen der Investitionen würde in diesem Fall die Konjunktur komplett zum Erliegen bringen. Auf der anderen Seite würde eine Klausel zum Generationenschutz, die zu viele Ausnahmefälle zulässt, allzu wirkungslos bleiben.

Die Ausnahmeklausel von Artikel 115 Grundgesetz ist besonders problematisch, weil dadurch eine Kreditaufnahme in unbegrenzter Höhe möglich wird. In Paragraph 1, Satz 2 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes wird ein makroökonomisches Gleichgewicht durch vier wirtschaftliche Zielsetzungen definiert: Preisstabilität, eine hohe Beschäftigungsrate, eine ausgeglichene Import-/Exportbilanz, sowie ein konstantes und angemessenes Wirtschaftswachstum. Für die Bundeshaushalte 2002 bis 2006 stellte der Deutsche Bundestag eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts fest. Bisher ruft der Gesetzgeber in Haushaltsfragen nach einer entsprechenden Vorlage der Bundesregierung selbst eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aus – nicht selten, wenn 1,5 bis 2 Prozent Wirtschaftswachstum erreicht werden. Dies ist ein absurder Zustand. Die deutsche Regierung rechtfertigt sich mit der Begründung, dass die hohen Arbeitslosenzahlen der letzten Jahre Ausdruck der Störung des makroökonomischen Gleichgewichts seien. Mit seinem Urteil aus dem Jahre 1989 hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass für das Erreichen eines makroökonomischen Gleichgewichts nicht alle vier Zielsetzungen erfüllt werden müssen. Das bedeutet, wir können nicht automatisch von dessen Störung sprechen, wenn eines der Ziele nicht erreicht wird. Folglich war die Anwendung der Ausnahmeklausel auf die Haushalte 2002 bis 2006 unzulässig.

Für eine Entscheidung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt, wäre eine unabhängige Institution die richtige Adresse. Ein erfolgversprechender Ansatz wäre es, dem Bundesrechnungshof oder der Bundesbank diese Kompetenz zu übertragen.

Eine Möglichkeit wäre zudem die Ergänzung von Art. 115 um die Worte: „Die Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts obliegt der Bundesbank.“

Dieselbe Frage stellt sich bezüglich anderer Ausnahmeklauseln: gilt es sie einzugrenzen oder ganz zu entfernen? Meiner Meinung nach wäre eine über die Investitionssumme hinausgehende Verschuldung dann nur noch zulässig: a) im Verteidigungsfall, b) im Spannungsfall und c) bei schweren Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen.

### **8.3 Abschlag auf die Investitionssumme**

Aus bitterer Erfahrung ist bekannt, dass nicht jede öffentliche Investition zu den erhofften Erträgen führt. Die Liste der Investitionsruinen ist zu lang, um davor die Augen verschließen zu können.

Die investitionsgebundene Verschuldungserlaubnis in Art. 115 unterstellt bisher, dass jede Investition sich rentiert. 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 nicht nachrückenden Generationen aufzubürden, könnte ein pauschaler Abschlag von beispielsweise 33 Prozent auf die Investitionssumme berechnet werden. Neuverschuldung wäre dann nur bis maximal 66 Prozent der Investitionssumme erlaubt. Die Artikel zur finanziellen Generationengerechtigkeit könnten also entsprechend ergänzt werden, z.B. um Klauseln mit folgendem Wortlaut: „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.

## **9. Handeln statt reden: Kampagnen junger Parlamentarier**

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“ wie beschrieben 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?

Bei dieser pessimistischen Sichtweise ist aber zu berücksichtigen, 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. Selbst in einem Szenario, bei dem jeder Mandatsträger lediglich seinen eigenen Nutzen maximiert, gibt es einen entscheidenden Unterschied zwischen jungen und älteren Parlamentsabgeordneten: die jüngere Generation wird die Staatsschulden erben. Daher steigen die Chancen für eine Verfassungsänderung mit dem wachsenden Anteil an jungen Parlamentariern. Tabelle 5 zeigt den Altersdurchschnitt der Parlamentsmitglieder, den Anteil der Parlamentarier unter 30 Jahren in Prozent und den Anteil der unter 40jährigen (Stand: November 2005).

*Tabelle 5: Anteil der jungen Parlamentarier / Durchschnittsalter in den Parlamenten der OECD- Staaten*

| Land           | Anzahl der Parlamentarier | Anteil der <30 jährigen (in%) | Anteil der <40jährigen (in %) | Durchschnittsalter / durchschnittliches Geburtsjahr |
|----------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---|
| Belgien        | 229                       | 3,9                           | 17,9                          | 48 Jahre / 1957                                     |
| Dänemark       | 123                       | 5,7                           | 24,4                          | 49 / 1956   |
| Deutschland    | 601                       | 2,5                           | 10,1                          | 52 / 1953   |
| Finnland       | 200                       | 3                             | 16,5                          | 50 / 1955   |
| Frankreich     | 572                       | 0,1                           | 3,1                           | 57 / 1948   |
| Großbritannien | 644                       | 0,6                           | 13,2                          | 51 / 1954   |
| Italien        | 618                       | 0                             | 5,2                           | 54 / 1951   |
| Japan          | 241                       | 0                             | 6,6                           | 57 / 1948   |
| Kanada         |                           |                               |                               |   |
| (Unterhaus)    | 307                       | 1,6                           | 12,1                          | 52 / 1953   |
| (Oberhaus)     | 105                       | 0                             | 0                             | 62 / 1943   |
| Luxemburg      | 60                        | 0                             | 11,7                          | 53 / 1952   |
| Niederlande    | 224                       | 0,8                           | 18,75                         | 50 / 1955   |
| Österreich     | 183                       | 1,1                           | 9,8                           | 50 / 1955   |
| Portugal       | 229                       | 5,2                           | 22,3                          | 47 / 1958   |

|                    |     |     |      |           |
|--------------------|-----|-----|------|-----------|
| Schweden           | 349 | 1,7 | 16,6 | 51 / 1954 |
| Spanien            | 349 | 2,3 | 14   | 44 / 1961 |
| Vereinigte Staaten |     |     |      |           |
| von                |     |     |      |           |
| in Amerika         | 437 | 0   | 3,4  | 61 / 1944 |
| (Unter-            | 100 | 0   | 0    | 61 / 1944 |
| haus)              |     |     |      |           |
| (Ober-             |     |     |      |           |
| haus)              |     |     |      |           |

Quelle: Internetseiten der Parlamente

Wissenschaftler, wie die der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen, mögen noch so viele Ideen haben, im Endeffekt liegt alles am Handlungswillen der politischen Entscheidungsträger. In der Regel werden die „reinen“ Konzepte verworfen; vielleicht gehört dies auch zum unvermeidlichen Prozess der Mehrheitsgewinnung. Die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen übernahm im Herbst 2003 eine Rolle als Impulsgeber für junge Parlamentarier. Ermutigt von der Tatsache, dass die Zahl der jungen Parlamentsabgeordneten in der Legislaturperiode 2002-2005 höher lag als jemals zuvor in der deutschen Parlamentsgeschichte (Tremmel 2005), versandte sie Briefe an alle Parlamentarier unter 40 Jahren und fand so einige Unterstützer aus allen politischen Parteien. Dies war der Startschuss für die „Initiative junger Parlamentarier zur stärkeren Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz“. Die Auffassung, dass Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit in der Verfassung verankert werden sollten, war unter jungen Politikern aller Couleur weit verbreitet. Bis zum Frühling 2005 fanden insgesamt 14 Workshops statt. Zahlreiche Verfassungsrechtler waren dabei involviert und halfen bei der Formulierung eines konkreten Gesetzestextes zur Änderung der deutschen Verfassung. Jeweils zwei Abgeordnete aller vier Fraktionen (SPD, CDU/CSU, Bündnisgrüne und FDP) bildeten schnell eine Kerngruppe, welche die Ergebnisse der Treffen in ihre jeweiligen Fraktionen zurückkoppelte. Acht junge Parlamentarier sollten dem Rubrum des Antrags angehören, so dass die Öffentlichkeit ihn als Projekt der jungen Parlamentariergeneration wahrnimmt. Die SRzG ließ alle Vorschläge der Abgeordnetengruppe von renommierten Verfassungsrechtsexperten prüfen, so z.B. von Prof. Dr. Eckard Reh binder (Frankfurt), Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch (Tübingen) und Prof. Dr. Peter Häberle (Bayreuth). Der Antragstext, auf den sich die Abgeordneten schließlich einigen konnten, lautet:

Ein neuer Artikel (20b) wird ins Grundgesetz eingefügt:

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

Der bestehende Artikel 109 Grundgesetz wird verschärft (neuer Text 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.“

Es war wichtig für die Entscheidungsfindung der jungen Abgeordneten, dass die Besprechungen zunächst in einem geschützten Rahmen stattfinden konnten. Die Öffentlichkeit wurde allerdings durch eine Indiskretion dann doch verfrüht im Zuge eines Berichts des Spiegels, dem zahlreiche weitere Presseartikel folgten, informiert. Nur eine Woche vor der geplanten Antragseinbringung am 3.6.2005 kündigte der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder Neuwahlen an, wodurch die Gruppe gezwungen wurde, die Veröffentlichung der Kampagne bis auf Sommer 2006 zu verschieben. Am 14.7.2006 stellten die jungen Abgeordneten Peter Friedrich (SPD), Jens Spahn (CDU), Anna Lührmann (Grüne) und Michael Kauch (FDP) im Namen von 36 meist jüngeren Abgeordneten auf der Bundespressekonferenz den Antrag schließlich vor. Er soll unmittelbar nach der Sommerpause ins Parlament eingebracht werden (vgl. Pressespiegel auf [www.srzg.de](http://www.srzg.de)).

Die Vorgehensweise scheint Schule zu machen. Ähnliche Initiativen tauchen plötzlich auch anderswo auf. So startete gerade eine neue Initiative im Europäischen Parlament mit ähnlicher Zielsetzung.

## 10. Anhang

Zum Beispiel der aktuellste Vorschlag für eine Ergänzung des Artikels zum ausgeglichenen Haushalt des US-Kongresses:

Section 1. Total outlays for any fiscal year shall not exceed total receipts for that fiscal year, unless three-fifths of the whole number of each House of Congress shall provide by law for a specific excess of outlays over receipts by a roll call vote.

Section 2. The limit on the debt of the United States held by the public shall not be increased, unless three-fifths of the whole number of each House shall provide by law for such an increase by a roll call vote.

Section 3. Prior to each fiscal year, the President shall transmit to the Congress a proposed budget for the United States Government for that fiscal year in which total outlays do not exceed total receipts.

Section 4. No bill to increase revenue shall become law unless approved by a majority of the whole number of each House by a roll call vote.

Section 5. The Congress may waive the provisions of this article for any fiscal year in which a declaration of war is in effect. The provisions of this article may be waived for any fiscal year in which the United States is engaged in military conflict which causes an imminent and serious military threat to national security and is so declared by a joint resolution, adopted by a majority of the whole number of each House, which becomes law.

Section 6. The Congress shall enforce and implement this article by appropriate legislation, which may rely on estimates of outlays and receipts. The appropriate committees of the House of Representatives and the Senate shall report to their respective Houses implementing legislation to achieve a balanced budget without increasing the receipts or reducing the disbursements of the Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund and the Federal Disability Insurance Trust Fund to achieve that goal.

Section 7. Total receipts shall include all receipts of the United States Government except those derived from borrowing. Total outlays shall include all outlays of the United States Government except for those for repayment of debt principal.

Section 8. This article shall take effect beginning with the later of the second fiscal year beginning after its ratification or the first fiscal year beginning after 31 December, 2009.

## 11. Literatur

Acker-Widmaier, Gerald (1999): Intertemporale Gerechtigkeit und nachhaltiges Wirtschaften. Zur normativen Begründung eines Leitbildes. Marburg.

Badura, Peter (1996): Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. München.

Beckerman, Wilfred (1994): "'Sustainable Development". Is it a useful concept?'. *Environmental Values* 3 (3), S. 191-209.

Beckerman, Wilfred (1999): The myth of intergenerational justice. Online unter: [www.project-syndicate.cz/docs/columns/Beckerman1999November.asp](http://www.project-syndicate.cz/docs/columns/Beckerman1999November.asp). Letzter Aufruf: 21.03.2001.

Beckerman, Wilfred (2004): 'Intergenerational Justice', *Intergenerational Justice Review*, 4 (2/2004), S. 1-5.

Birnbacher, Dieter (1988): Verantwortung für zukünftige Generationen. Stuttgart..

Birnbacher, Dieter/ Hoerster, Norbert (Hg.) (1976): Texte zur Ethik. München.

Boettcher, Florian/Tremmel, Jörg (2005): 'Generationengerechtigkeit in der Finanzverfassung', *SRzG-Studien*, 1/2005. Online unter: [http://www.srzg.de/ndeutsch/download/studie\\_finanzielle\\_gg.pdf](http://www.srzg.de/ndeutsch/download/studie_finanzielle_gg.pdf). Letzter Aufruf: 29.12.2006.

Brown-Weiss, Edith (1989): *In Fairness to Future Generations*. Tokyo/New York.

Callahan, Daniel (1980): 'What Obligations do we have to Future Generations?', in Partridge, Ernest (ed.), *Responsibilities to Future Generations*. New York, S. 73-85.

Daly, Herman (1991): *Elements of Environmental Macroeconomics*. In: Constanza, Robert (ed.): *Ecological Economics: the Science and Management of Sustainability*. New York, S. 32-46

Däubler-Gmelin, Herta (2000): 'Offener Brief', *Zeitschrift für Rechtspolitik*, S. 27-28.

Friedrich, Holger/ Mändler, Max/ Kimakowitz, Ernst von (1998): *Die Herausforderung Zukunft: Deutschland im Dialog. Ein Appell der jungen Generation*. Berlin.

Gosepath, Stefan (2004): *Gleiche Gerechtigkeit. Grundlagen eines liberalen Egalitarismus*. Frankfurt am Main.

Hösle, Vittorio (1997): *Moral und Politik. Grundlagen einer politischen Ethik für das 21. Jahrhundert*. München.

Oposa, Antonio (2002): 'In Defence of Future Generations', *Intergenerational Justice Review*, 2 (3/2002), S. 7.

Pearce, David/ Turner, Kerry R. (1990): *Economics of Natural Resources and the Environment*. London.

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

Renn, Ortwin/ Anja Knaus (1998): Den Gipfel von Augen. Unterwegs in eine nachhaltige Zukunft. Marburg.

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

Schink, Alexander (1997): Umweltschutz als Staatsziel. DÖV 1997, S. 221-223.

Tremmel, Jörg (1996): Der Generationsbetrug. Frankfurt am Main.

Tremmel, Jörg (2003a): Nachhaltigkeit als politische und analytische Kategorie. München.

Tremmel, Jörg (2003b): Positivrechtliche Verantwortung der Rechte nachrückender Generationen. Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.) (2003): Handbuch Generationengerechtigkeit, 2. Edition. München, S. 349-382.

Tremmel, Jörg (2005): 'Was ist jung an den Grünen?'. In: Grammatikpoulos, Hoogliet, Maria/ Hoogvliet, Rudi (Hg.): Grüne. Lob und andere Wahrheiten. Berlin, S. 176-181.

Tremmel, Jörg/ Viehöver, Martin (2001): Das Dilemma der Kurzfristigkeit der Politik. Inter-generational Justice Review (German edition), vol. 1 (2/2001), S. 1; 20.

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

Weber, Marx (1904): Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. Reprinted in J. von Winckelmann (Hg.) (1988): Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen, S. 146-214.

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



Stiftung für die Rechte  
zukünftiger Generationen

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

## UNTERSTÜTZEN SIE UNS MIT IHRER SPENDE!

per Überweisung:

Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen

GLS Gemeinschaftsbank eG

IBAN: DE64 4306 0967 8039 5558 00

BIC (SWIFT-CODE): GENODEM1GLS

...oder auf [generationengerechtigkeit.info/unterstuetzen/](http://generationengerechtigkeit.info/unterstuetzen/)

## IMPRESSUM

Herausgeberin: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen  
Mannspergerstr. 29, 70565 Stuttgart, Deutschland  
Tel: +49 711 28052777  
Fax: +49 3212 2805277  
E-mail: [kontakt@srzg.de](mailto:kontakt@srzg.de)  
[generationengerechtigkeit.info](http://generationengerechtigkeit.info)

Redaktion: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen  
Autor: Jörg Tremmel

Erschienen in englischer Sprache im „Handbook of Intergenerational Justice“ (2006) Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Design: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen  
Bildnachweis: Titelseite: [qimono](http://qimono.com)/ [pixabay](http://pixabay.com)

© Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen  
Stand: Juli 2006