

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34

**Gutachtliche Stellungnahme**  
**des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung**  
**zur Verankerung der Generationengerechtigkeit im Grundgesetz**

**Empfehlungen des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung zur  
Änderung des Gesetzentwurfes BT-Drs. 16/3399**

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung empfiehlt dem federführenden Rechtsausschuss und den mitberatenden Ausschüssen sowie dem Plenum des Deutschen Bundestages im einzelnen, den Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes zur Verankerung der Generationengerechtigkeit (Generationengerechtigkeitsgesetz), (BT-Drs. 16/3399) mit folgenden Änderungen anzunehmen:

1. Nach Artikel 20 a wird folgender Artikel 20 b eingesetzt:  
„Artikel 20 b  
(Generationengerechtigkeit)  
Der Staat hat in seinem Handeln auch mit Blick auf die Interessen künftiger Generationen das Prinzip der Nachhaltigkeit zu wahren.“
2. Artikel 109, Absatz 2 wird wie folgt gefasst:  
„(2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und dem Prinzip der Nachhaltigkeit auch mit Blick auf die Interessen künftiger Generationen Rechnung zu tragen.“
3. Im Rahmen der Föderalismusreform befürworten wir eine effektivere Schuldenbegrenzungsregelung anstelle des jetzigen Artikels 115 GG. Die Regelung sollte explizit die Interessen zukünftiger Generationen und die Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung aufnehmen.

35 **Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit**

36

37 Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung versteht sich gemäß des  
38 Einsetzungsbeschlusses (BT-Drs. 16/1131) als Anwalt langfristiger politischer Ver-  
39 antwortung. Auf dieser Grundlage liegt ein wichtiges Augenmerk seiner Arbeit auf  
40 den Interessen kommender Generationen.

41

42 Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung umfasst ökologische, ökonomische und so-  
43 ziale Aspekte einer langfristigen Politikentwicklung unter Berücksichtigung der Be-  
44 lange künftiger Generationen.

45

46 Ein zentraler Aspekt der nachhaltigen Entwicklung ist die Generationengerechtigkeit.  
47 Der langfristige Verantwortungshorizont und das Postulat der Gerechtigkeit zwischen  
48 den Generationen geben den Elementen der ökologischen, ökonomischen und so-  
49 zialen Entwicklung im Rahmen der Nachhaltigkeit erst eine politisch-inhaltliche Rich-  
50 tung. Ausgangspunkt hierfür sind Gerechtigkeitserwägungen, aus denen heraus eine  
51 ethische Verantwortung der jetzt lebenden Generationen für kommende Generatio-  
52 nen hergeleitet wird. Der Parlamentarische Beirat weist darauf hin, dass sich soziale  
53 Gerechtigkeit und Generationengerechtigkeit nicht widersprechen, sondern wechsel-  
54 seitig ergänzen.

55

56 Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit bedingen einander. Sie zu Zielvorga-  
57 ben für politisches Handeln zu machen, ist das Anliegen der von der Bundesregie-  
58 rung erstmalig 2002 aufgestellten und derzeit überarbeiteten nationalen Nachhaltig-  
59 keitsstrategie. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat die Auf-  
60 gabe, gegenüber den Ausschüssen des Deutschen Bundestages Empfehlungen  
61 auszusprechen, und - insbesondere in Form gutachtlicher Stellungnahmen – Wege  
62 aufzuzeigen, wie die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie in der parlamentarischen Ar-  
63 beit einschließlich der konkreten Gesetzgebungsarbeit stärker Berücksichtigung fin-  
64 den kann. Der Beirat ist dabei bestrebt, über die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes  
65 hinaus und in Ergänzung zu ihr Instrumente zu empfehlen, um staatliche Entschei-  
66 dungen künftig enger an Zielen der Nachhaltigkeit auszurichten. In der Vergangen-  
67 heit hat er hierzu etwa Empfehlungen zur regelhaften Nachhaltigkeitsprüfung von  
68 Gesetzesentwürfen der Bundesregierung vorgeschlagen und insoweit eine Ergän-  
69 zung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien angeregt.

70

71 **Der Entwurf zu einem Generationengerechtigkeitsgesetz**

72

73 In dem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur  
74 Verankerung der Generationengerechtigkeit – Generationengerechtigkeitsgesetz –  
75 (BT-Drs. 16/3399) wird vorgeschlagen, den in Artikel 20 a des Grundgesetzes ver-  
76 brieften Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere in einem Artikel 20 b  
77 des Grundgesetzes um den Schutz künftiger Generationen zu erweitern. In Artikel  
78 109, Abs. 2 soll die Verpflichtung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern auf  
79 die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts um die Verpflichtung  
80 auf das Prinzip der Nachhaltigkeit und die Interessen künftiger Generationen erwei-  
81 tert werden.

82

83 **Die Anhörung des Parlamentarischen Beirats vom 15.10.2008**

84

85 Am 15. Oktober 2008 hat der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung  
86 eine öffentliche Anhörung zum Thema „Generationengerechtigkeitsgesetz“ durchge-  
87 führt, zu der er Sachverständige aus verschiedenen, wissenschaftlichen Fachberei-  
88 chen geladen hatte. Der Beirat hat darin die Expertise der Sachverständigen zur Fra-  
89 ge der im Generationengerechtigkeitsgesetz vorgeschlagenen Ergänzungen des  
90 Grundgesetzes eingeholt. Die Anhörung bestand aus schriftlichen und mündlichen  
91 Stellungnahmen der Sachverständigen sowie ihrer mündlichen Befragung.

92

93 Als Sachverständige haben teilgenommen:

94

- 95 • Herr Prof. Dr. Christian Calliess, Prof. für Öffentliches Recht und Europarecht,  
96 Universität Berlin
- 97 • Herr Dr. Volker Hauff, Vorsitzender des Rates für Nachhaltige Entwicklung
- 98 • Herr Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europa-  
99 recht , Universität Bayreuth
- 100 • Herr Dr. Sebastian Knell, Philosoph an der Universität Basel, Studiengang  
101 „Sustainable Development“
- 102 • Herr Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Prof. für Finanzwissenschaften an der  
103 Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
- 104 • Herr Dr. Norbert Reuter, Gewerkschaftssekretär, Ver.di Bundesvorstand
- 105 • Herr Dr. Michael Thöne, Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen For-  
106 schungsinstitut an der Universität Köln

- 107           • Herr Dr. Dr. Jörg Tremmel, Wissenschaftlicher Direktor bei der Stiftung für  
108           die Rechte zukünftiger Generationen  
109

110 Die überwiegende Mehrzahl der Sachverständigen unterstützte die Verankerung ei-  
111 nes Staatszieles Generationengerechtigkeit als Bestandteil der nachhaltigen Entwick-  
112 lung im Grundgesetz nachdrücklich. Überwiegend positiv fiel auch die grundsätzliche  
113 Bewertung einer Anreicherung der Finanzverfassung um den Aspekt der Generatio-  
114 nengerechtigkeit aus.

115

116 Zuversichtlich äußerten sich die Sachverständigen über die Aussicht, dass die Ver-  
117 ankerung als Staatsziel die politische Kultur verändern könnte und auch zu veränder-  
118 ten Setzung von politischen Prioritäten beitragen könne. In Ansehung der Erfahrun-  
119 gen mit bisherigen Staatszielen wurde es allerdings z.T. auch als problematisch an-  
120 gesehen, das vorgeschlagene Staatsziel tatsächlich justiziabel zu machen. Wichtig  
121 sei jedoch die politische Signalwirkung, die von einer verfassungsmäßigen Veranke-  
122 rung der Nachhaltigkeit ausgehe.

123

124 Von einzelnen Sachverständigen wurde grundsätzliche Kritik an einer Verankerung  
125 des Staatsziels geübt. Kritisch sah man teilweise auch zu strenge Vorgaben für  
126 Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern (Artikel 109) oder ein Verbot der Kreditauf-  
127 nahme, das keinerlei Ausnahmen zulasse (Artikel 115, Grundgesetz). Die Befürwor-  
128 ter einer Änderung der Finanzverfassung haben die vorgeschlagene Normergänzung  
129 in Artikel 109 als unzureichend betrachtet und haben deshalb verschiedene Vor-  
130 schläge für eine Änderung des Artikels 115 gemacht. Dagegen wurde eingewandt,  
131 dass die Flexibilität des Gesetzgebers zu sehr eingeschränkt würde. Die Ausrichtung  
132 der Schuldenbegrenzung auf das Ziel der Generationengerechtigkeit wurde aller-  
133 dings überwiegend begrüßt. Mehrheitlich wurde die Norm in Artikel 109 als zu  
134 schwach angesehen.

135

### 136 **Stellungnahme des Parlamentarischen Beirates**

137

138 Die Einfügung eines Staatszieles, welches gerade die Interessen künftiger Generati-  
139 onen schützt, ist sinnvoll, weil es sich spezifisch auf Interessen bezieht, denen keine  
140 aktuelle Grundrechtsträgerschaft korrespondiert, die also auch nicht im Wege des  
141 Grundrechtsschutzes durchgesetzt werden können. Der Parlamentarische Beirat für

142 nachhaltige Entwicklung befürwortet mit seiner Mehrheit aus den Fraktionen von  
143 CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90 / Die Grünen grundsätzlich den Entwurf ei-  
144 nes Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur Verankerung der Generationen-  
145 gerechtigkeit. Er hält den Gesetzentwurf für einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu  
146 einer nachhaltigeren und generationengerechten Politik.

147

148 Der Entwurf leistet einen Beitrag dazu, Instrumente zu entwickeln, um staatliche Ent-  
149 scheidungen enger an den Zielen der Nachhaltigkeit auszurichten. Indirekt würde  
150 hierdurch auch die nationale Nachhaltigkeitsstrategie eine höhere Bedeutung erhal-  
151 ten. Der Entwurf ergänzt daher sinnvoll die von der Bundesregierung aufgegriffene  
152 Initiative des Beirates (Beschlussvorlage Nachhaltigkeitsprüfung in der GGO vom 3.  
153 März 2008), schon bei der Aufstellung von Gesetzentwürfen eine Nachhaltigkeitsprü-  
154 fung durchzuführen.

155

156 Der Beirat begrüßt daher zum einen die Einfügung eines Artikel 20 b GG mit dem  
157 Ziel der Nachhaltigkeit und die dortige Erweiterung des Aspekts der Generationenge-  
158 rechtigkeit. Zum anderen befürwortet er die Ausrichtung einer effektiveren Schulden-  
159 begrenzungsbegrenzung an den Interessen auch der künftigen Generationen. Ferner  
160 unterstützt der Beirat, die von den Gutachtern angestoßene Diskussion über die Ein-  
161 führung weiterer konkreter Instrumente, die die entsprechenden Änderungsvorschlä-  
162 ge im Artikel 109 bzw. 115 u.a. im Haushaltsrecht im Hinblick auf eine effektivere  
163 Schuldenbegrenzungsregel präzisieren würden, wie die Überlegung, den Investiti-  
164 onsbegriff zu erweitern bzw. eine Schuldenbremse nach Schweizer Vorbild einzufüh-  
165 ren. Insoweit hält er es für unabdingbar, den Gesetzentwurf und weitere Vorschläge  
166 mit den Empfehlungen der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-  
167 Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) in Übereinstimmung zu bringen,  
168 sofern diese Vorschläge zu einer neuen Schuldenbegrenzungsregelung vorlegt.

169

170 Wichtig erscheint es dem Beirat, in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen,  
171 dass es bei der Grundgesetzänderung nicht um ein ausnahmsloses Schuldenverbot  
172 geht. Bei der Ergänzung im Artikel 109 GG bzw. Artikel 115 GG und anderer mögli-  
173 cher Instrumente wäre auch weiterhin, beispielsweise während einer Finanzkrise die  
174 Aufnahme von Schulden möglich, weil und soweit dadurch schlimmere Folgen abge-  
175 wendet werden könnten und die Kreditaufnahme somit auch künftigen Generationen  
176 zugute käme.