

Wolfgang Gründinger

Generationengerechtigkeit als Staatsziel

Zusammen mit dem Wohlstand sind in den letzten Jahrzehnten auch die Lasten gestiegen, die den nachkommenden Generationen vererbt werden. Unser politisches System braucht daher Regulative, die in diesem Bereich künftig eine Balance herstellen.

Wolfgang Gründinger

(* 1984) ist Politikwissenschaftler und Autor des Buches *Aufstand der Jungen – Wie wir den Krieg der Generationen vermeiden können*.

www.wolfgang-gruendinger.de



Eine Neuverschuldung in historischer Rekordhöhe, eine Rentengarantie zulasten der Jungen, und eine globale Umweltkrise, auf die Naturkatastrophen und Rohstoffpreiskrisen bereits heute einen leisen Vorgeschmack liefern. Die Folgen dieser Entwicklungen müssen nachrückende Generationen ausbaden, während die heute verantwortlichen Entscheidungsträger längst nicht mehr verantwortlich gemacht werden können. So bezeichnete der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier, es als eine der größten verfassungsrechtlichen Herausforderungen der Zukunft, das Sozialstaatsprinzip für einen Ausgleich zwischen gegenwärtigen und zukünftigen Zukunftschancen nutzbar zu machen.

Diese Gegenwartsorientierung ist in demokratieinhärenten strukturellen Ursachen zu suchen: Die Wahlperioden verführen zu einer Politik, die mehr die Interessen der eigenen Klientel und der Wahlbevölkerung im Blick hat denn die Rechte künftiger Generationen. Die Demokratie gerät unter diese Funktionslogik des Kurzfristdenkens.

Die Entwicklung einer Zukunftsethik wird dadurch strukturell erschwert, so Richard von Weizsäcker: »Allgemein gesagt ist jede parlamentarische Demokratie auf einem Strukturproblem aufgebaut, nämlich der Verherrlichung der Gegenwart und der Vernachlässigung der Zukunft. [...] 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.« Bei dieser Mehrheitsbeschaffung können allerdings die künftigen Generationen nicht mitwirken – und selbst nicht einmal die erste nachrückende, also die heute junge Generation, da sie vom Wahlrecht ausgeschlossen ist.

Zusätzlichen Sprengstoff bringt der demografische Wandel. Das Medianalter der Wahlbevölkerung liegt heute bei 47 Jahren und wird bis 2030 auf 54 Jahre steigen. Jeder dritte Wähler hat schon heute seinen 60. Geburtstag bereits hinter sich. In der CDU kletterte der Anteil der über 60-Jährigen von 1990 bis 2007 von 29 auf 48 %, in der SPD von 25 auf 47 %. Bei der Linkspartei sind seit Jahren konstant um die 70 % der Mitglieder jenseits der 60. Allein FDP und vor allem Grüne haben sich noch etwas jünger gehalten.

Der Generationenvertrag sieht vor, dass die Rentner an der Wohlstandsentwicklung der Gesellschaft beteiligt werden. Steigen die Löhne, steigen auch die Renten. Sinken die Löhne, müssten logi-

scherweise auch die Renten sinken.

Die außerplanmäßige Rentenerhöhung des Jahres 2008 setzte diese Logik – zunächst einmalig – außer Kraft und erhöhte das Rentenvolumen um zwölf Milliarden Euro: Geld, das an anderer Stelle fehlt. Der Parteienforscher Jürgen W. Falter kommentierte: »Künftig wird es weitere Zugeständnisse an Senioren geben. Immerhin stellen sie mehr als 50 % der Wähler.« Die kürzlich beschlossene Rentengarantie, wonach die Renten prinzipiell nicht mehr sinken können, ist die logische Fortsetzung dieser Politik.

Rentengarantie und Schuldenbremse – zwei Menetekel

Eine Verankerung einer Rentenverfassung im Grundgesetz, welche die Logik der Rentenformel festschreibt und somit dem politischen Tagesgeschäft entzieht, würde dem Klima in unserem Lande gut tun und das Vertrauen in den Generationenvertrag stärken. Auch die Jungen müssen auf eine sichere Rente vertrauen können – nichts anderes heißt Generationengerechtigkeit.

In der Finanzverfassung im Grundgesetz ist Nachhaltigkeit bereits implizit verankert: »Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts«, so Art. 115 im Grundgesetz.

Diese Regel hat sich jedoch als Gummiparagraf entpuppt: Dies gilt zunächst für den schwammigen Investitionsbegriff, denn alle möglichen Ausgaben können als »Investition« verbucht werden – selbst Milliardengräber wie der Schnelle Brüter oder der Transrapid. Es wird unterstellt, dass jede wild ins Land gebaute Straße oder Brücke eine sinnvolle Investition ist.

Auch die Ausnahmeklausel, wonach eine höhere Verschuldung in einer Rezession erlaubt ist, ist problematisch. Denn eine

analoge Vorschrift zur zeitnahen Begleichung der Schulden im Aufschwung fehlt – weshalb zwar Schulden aufgenommen werden dürfen, aber nicht zurückgezahlt werden müssen, was die Idee der antizyklischen Konjunkturpolitik jedoch ad absurdum führt. Ferner unterliegt die Feststellung, wann denn eigentlich eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt, dem willkürlichen Urteil der Regierung. Die Ausnahmeklausel hat sich damit als zu unpräzise und nicht justizierbar erwiesen.

Dieser fehlenden Begrenzungswirkung soll nun die kürzlich beschlossene »Schuldenbremse« entgegenzutreten. An ihr entzündet sich viel Kritik: Erstens wird die »Goldene Regel«, wonach Investitionen schuldenfinanziert werden dürfen, abgeschafft. Eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 % des BIP bleibt gestattet, deren Zukunftswirkung wird jedoch überhaupt nicht geprüft. Was vermutlich zuerst leiden wird, sind diejenigen Ausgaben, bei denen mit geringstem Widerstand gespart werden kann – ergo die zukunftsgerichteten Ausgaben. Zweitens wird das Neuverschuldungsverbot für die Länder eher Anreize zu prozyklischer statt zur anvisierten antizyklischen Politik setzen, was dem Ziel der Regelung zuwiderläuft. Drittens kommt die Bremse erst 2016 (für den Bund) bzw. 2020 (für die Länder): Heute können also ruhig Rekordschulden gemacht werden, zurück gezahlt wird später. Viertens sind praktische Durchführungsschwierigkeiten vorherzusehen, da die Berechnung der konjunkturellen Verschuldung mit ernststen methodischen Problemen behaftet ist und tendenziell zu restriktiv ausfällt.

Dabei wäre eine klügere Konstruktion der Schuldenbremse durchaus denkbar. Die Handhabung des Ausgleichskontos könnte etwa mit einem »Schuldensoli«, wie ihn der Wirtschaftssachverständigenrat vorschlägt, wesentlich erleichtert werden: Wird das Konto nicht planungsgemäß wieder gefüllt, tritt automatisch ein vorübergehender Zu-

satzbeitrag z.B. auf die Einkommens- oder Vermögenssteuer in Kraft, bis das Konto wieder schwarze Zahlen schreibt. Die Goldene Regel müsste erhalten bleiben, um Investitionen nicht zu gefährden, jedoch müsste der Investitionsbegriff anders gefasst werden. Interessant wäre auch eine »Steuersenkungsbremse«, wie vom Wirtschaftsweisen Peter Bofinger vorgeschlagen, die Steuerentlastungen so lange verbietet, bis die Schuldenstandsquote unter der 60 %-Grenze von Maastricht liegt.

Wie reich die künftigen Generationen sein werden, hängt nicht nur von der Staatsverschuldung ab, sondern mindestens ebenso vom Aufbau an Sach- und Humankapital. Ein Staat, der in bessere Infrastruktur und Bildung investiert, macht seine Kinder reicher – trotz Haushaltsdefizit. Spart Deutschland zur falschen Zeit an falscher Stelle, geht das zulasten künftiger Generationen.

Im Jahr 2005 brachten 105 Abgeordnete einen Antrag für mehr Generationengerechtigkeit im Grundgesetz ein, um Nachhaltigkeit als Staatsziel aufzunehmen und die Berücksichtigung künftiger Generationen bei der Aufnahme öffentlicher Schulden vorzuschreiben. Beide Klauseln wären aber deklaratorisch und unverbindlich – und so allgemein formuliert, dass sie nach dem Kalkül der Regierung oder durch das Bundesverfassungsgericht erst interpretiert werden müssen. So wichtig das Anliegen der Abgeordneten also auch ist, ihre Vorschläge werden kaum zur Stärkung der Generationengerechtigkeit beitragen.

Eine klügere – und zudem demokratisch gebotene – Möglichkeit, der nachrückenden Generation mehr Gehör zu verschaffen, ist die Senkung des Wahlalters. Fast 14 Millionen junge Menschen werden heute allein wegen ihres Alters willkürlich von demokratischer Mitsprache ausgeschlossen. Nur weil sie jünger als 18 Jahre sind, wird ihnen das Wahlrecht verweigert. Hätten auch Kinder und Jugendliche eine Stimme, bliebe dies kaum ohne Auswirkungen auf das Verhalten der Entschei-

dungsträger. Ebenso würde auf diese Weise das fundamentale Defizit unserer Demokratie, nämlich der Ausschluss eines beträchtlichen Teils des Staatsvolkes von der politischen Partizipation, beseitigt.

Im September 2003 legten 46 Abgeordnete aller Fraktionen, darunter der damalige Bundestagspräsident Wolfgang Thierse, einen Antrag mit dem Titel »Mehr Demokratie wagen durch ein Wahlrecht ab Geburt« vor. Gefordert wurde, Kindern und Jugendlichen auch unter 18 Jahren das Wahlrecht zu verleihen und dieses bis zur Volljährigkeit den Eltern zur treuhänderischen Ausübung anzuvertrauen. Dabei tun sich Probleme auf: Welcher Elternteil darf wählen? Wie ist bei geschiedenen oder verwitweten Eltern zu verfahren? Stimmen die Eltern wirklich im Sinne des Kindes ab? – Wenn die Kinder und Jugendlichen selbst wählen, brauchen diese Fragen nicht beantwortet werden. Daher wäre es klüger, die jungen Menschen selbst wählen zu lassen.

Die häufige Vorstellung, es würden dann Säuglinge in die Wahlkabine krabbeln, ist freilich irreführend; der Vorschlag eines Wahlrechts ohne Altersgrenze verlangt nur, dass jeder Mensch wählen dürfen soll, sobald er es will. Die geheime Wahl gilt dabei unverändert; die Eltern können die Wahlentscheidung also weder kontrollieren noch vorgeben. Nachdem eine »politische Reife«, die in diesem Kontext gelegentlich als Voraussetzung für das Wahlrecht bei Jugendlichen gefordert wird, auch von Volljährigen nicht verlangt wird (und schlechterdings nirgends definiert ist), kann sie nicht zur Bedingung gemacht werden.

Es liegt auf der Hand, dass nachrückende Generationen dem gegenwärtig stattfindenden Abschieben der Lasten in die Zukunft, nämlich auf sie, nicht zustimmen würden. Könnten die künftigen Generationen mit abstimmen, würde eine auf die Gegenwart ausgerichtete Politik keine Mehrheit mehr finden. Kinder nicht an die Macht – aber reale Mitspracherechte. Denn nur wer wählt, der zählt.