

Verfassungsrang für Nachhaltigkeit

Rechtsgutachten

erstellt

im Auftrag der Geschäftsstelle des
Rates für Nachhaltige Entwicklung

von

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Juni 2016

Inhaltsverzeichnis

A.	Gutachtauftrag	3
B.	Das Prinzip der Nachhaltigkeit.....	4
I.	Politische Bedeutung.....	4
II.	Definition	5
III.	Völkerrecht.....	6
IV.	Unionsrecht und europäisches Recht	6
V.	Art. 20b GG als Entwurf	8
VI.	Deutsche Nachhaltigkeitsarchitektur	9
C.	Verfassungsrechtliche Bewertung	10
I.	Analyse.....	11
1.	Geltende Verfassungsrechtslage.....	11
a.	Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.....	11
b.	Sozialstaatsprinzip	19
c.	Schuldenbremse.....	23
2.	Mängelanalyse.....	30
II.	Optionen.....	32
1.	Staatsziel.....	32
2.	Präambel.....	34
3.	Verfassungsauftrag	35
4.	Grundrecht.....	36
III.	Abschätzung.....	37
D.	Ergebnisse	38

A. Gutachtauftrag

Nachhaltigkeit ist heute ein weithin anerkannter Wert. Die Bundesregierung hat sich eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie gegeben. Die in dieser Strategie genannten Ziele sollen die international vereinbarte so genannte Agenda 2030 mit den universellen „Sustainable Development Goals“ der Vereinten Nationen umsetzen. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsrat, RNE) hat in diesem Rahmen den Gedanken in die Politik eingebracht, das Prinzip der Nachhaltigkeit zu einem grundgesetzlichen Gebot zu machen. Er verspricht sich davon nicht nur einen Impuls für Politik und Verwaltungswirklichkeit, sondern auch eine politische Aufwertung des Prinzips der Nachhaltigkeit. Er hat deshalb um eine verfassungsrechtliche und rechtspolitische Einordnung des Verfassungszieles Nachhaltigkeit gebeten. Hinzu soll eine Auseinandersetzung mit den rechtspolitischen Folgewirkungen einer Verankerung des Prinzips der Nachhaltigkeit im Grundgesetz erfolgen.

Das Gutachten den rechtspolitischen Perspektiven eines Verfassungsrangs für die Nachhaltigkeit soll aus der Sicht des Öffentlichen Rechts darlegen, welche

1. grundlegenden Rechtsüberlegungen im Zusammenhang mit einem Verfassungsrang für die Nachhaltigkeit anzustellen und in der Abwägung des Für und Wider eines solchen Verfassungsranges zu beachten sind (Analyse),
2. wesentlichen Optionen für eine Formulierung des Verfassungsranges (Ausgestaltung) zu sehen sind (Optionen),
3. normativen und rechtspraktischen Folgeschritte erwartet werden können (Abschätzung).

Das Gutachten soll sich primär auf die Ebene der Bundespolitik beziehen. Die föderalen Implikationen innerhalb Deutschlands sollen insoweit untersucht werden als das auf die Optionen auf Bundesebene Einfluss hat. Schließlich sollen verbleibende offene Fragen und rechtswissenschaftlich im Weiteren zu klärende Punkte benannt werden.

Der 1. Hauptteil des Gutachtens analysiert, was unter dem Prinzip der Nachhaltigkeit konkret zu verstehen ist (B). Im 2. Hauptteil erfolgt die rechtliche Bewertung (C). Die wesentlichen Ergebnisse des Rechtsgutachtens werden abschließend zusammengefasst (D).

B. Das Prinzip der Nachhaltigkeit

I. Politische Bedeutung

Nachhaltigkeit ist nach dem Koalitionsvertrag für die Bundesregierung „grundlegendes Ziel und Maßstab des Regierungshandelns“.

Koalitionsvertrag für die 18. Wahlperiode, Deutschlands Zukunft gestalten, 2013, S. 11.

Die Bundesregierung will das öffentliche Bewusstsein der Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung stärken. Sie arbeitet an der Weiterentwicklung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Mit dieser Strategie hat sie sich verpflichtet, ihre Gesetzesinitiativen an den Prinzipien nachhaltiger Entwicklung zu orientieren. Dementsprechend werden bei Rechtsetzungsvorhaben in sämtlichen Politikfeldern deren Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung vom zuständigen Bundesministerium im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung untersucht. Nach dem Managementkonzept für nachhaltige Entwicklung muss jede Generation ihre Aufgaben selbst lösen und darf sie nicht künftigen Generationen aufbürden. Für absehbare künftige Belastungen muss Vorsorge getroffen werden.

Näher dazu Deter, ZUR 2012, 157.

Das Statistische Bundesamt veröffentlicht regelmäßig Nachhaltigkeitsindikatorenberichte. Im Deutschen Bundestag wirkt seit mehr als zehn Jahren der Parlamentarische Beirat für Nachhaltige Entwicklung. Die Bundesregierung hat einen Ausschuss gebildet, in dem Staatssekretäre aus allen Bundesministerien unter der Leitung des Chefs des Bundeskanzleramtes an der nachhaltigen Entwicklung arbeiten. Das Leitbild Nachhaltigkeit soll für alle Lebensbereiche gelten und wie eine Präambel für alles politische Handeln verstanden werden.

So die Bundeskanzlerin in ihrer Rede auf der 14. Jahreskonferenz des Rates für Nachhaltige Entwicklung am 2. Juni 2014, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2014/06/2014-06-02-merkel-nachhaltige-entwicklung.html;jsessionid=A1863D27F4A14D4D92A346738AF7B000.s6t2>.

II. Definition

Allen Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung liegt die Brundtland-Definition von 1987 zugrunde: „Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“

Diese Definition umfasst drei wesentliche Faktoren:

- das Recht auf Entwicklung,
- die gerechte und zukunftsverträgliche Verteilung, gerade mit Blick auf zukünftige Generationen,
- die Begrenzungen in Bezug auf die Tragfähigkeit der Ökosysteme.

Das Recht auf Entwicklung erstreckt sich auf die Verbesserung des Gesundheitszustandes und der Ernährungssituation, auf das Wirtschaftswachstum, den fairen Zugang zu Ressourcen und auf die Erhöhung des Bildungsstandards. Die drei Faktoren der nachhaltigen Entwicklung stehen gleichrangig nebeneinander. Angestrebt wird ein zwischenstaatlicher Ausgleich zwischen reichen und armen Ländern ebenso wie der Ausgleich zwischen verschiedenen Generationen. Als Rechtsgrundsatz ist das Gebot der nachhaltigen Entwicklung auf eine Optimierung der Teilziele ausgerichtet. Es wirkt aber vorrangig als politisches Ziel.

Näher dazu Kahl, Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 1 ff. (6 ff.) m. w. N.

Diesem Leitbild entsprechen auf internationaler Ebene Zielvorstellungen, die im Juni 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro in der Rio-Deklaration mitsamt der Agenda 21 beschlossen wurden. Danach sind ökonomische, ökologische und soziale Entwicklungen notwendig als innere Einheit zu sehen. Ökonomische Prozesse sollen so koordiniert werden, dass sie umweltgerecht erfolgen und an der Tragekapazität der ökologischen Systeme ausgerichtet und mit sozialen Ausgleichsprozessen verbunden sind. Dabei geht es vor allem um die Sicherung der ökologischen Leistungsfähigkeit, die gewährleisten soll, dass die Umweltqualität für spätere Generationen und deren Versorgung mit Ressourcen nicht schlechter ist als gegenwärtig.

III. Völkerrecht

Der Nachhaltigkeitsgrundsatz hat im Völkerrecht noch nicht die Qualität von Gewohnheitsrecht erlangt, weil er nach verbreiteter Auffassung keine bestimmbareren Verhaltenspflichten begründe,

Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 84;
Beylerin, The Concept of Sustainable Development, in: Wolfrum (Hrsg.), Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?, 1996, S. 107;
Dolzer, Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Aufl. 2007, 5. Abschn., Rn. 115.

eine konturenlose, beliebig instrumentalisierbare Leerformel geblieben sei,

Dolzer, Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Aufl. 2007, 5. Abschn., Rn. 112.

sowie wegen der immanenten Abwägungskomplexität nicht justitiabel

Reszat, Gemeinsame Naturgüter im Völkerrecht, 2004, S. 364.

und letztlich nicht mehr als ein politisches Konzept sei.

Beylerin, The Concept of Sustainable Development, in: Wolfrum (Hrsg.), Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?, 1996, S. 107.

Daneben finden sich jedoch durchaus auch weitergehende Ansätze.

Näher zum Ganzen Gärditz, Nachhaltigkeit und Völkerrecht, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 137 ff. (167 ff.).

IV. Unionsrecht und europäisches Recht

Demgegenüber ist der Nachhaltigkeitsgrundsatz im Unionsrecht als vollgültiger Rechtssatz ausgebildet. Das kommt vor allem in Art. 11 AEUV zum Ausdruck, der die Union auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet.

Dazu Callies, Art. 11 AEUV Rn. 12, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011.

Vergleichbare Vorschriften finden sich in vielen Verfassungen europäischer Staaten. So enthalten sowohl die Verfassungen mehrere österreichischer Länder als auch Schweizer Kantonsverfassungen normative Verankerungen von Elementen nachhaltiger Entwicklung. In der Präambel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Vom 18. April 1999.

wird die Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen betont. Die schwedische Verfassung legt im Abschnitt „Grundlagenbestimmungen der Staatsform“ in § 2 Abs. 3 als Staatsziel fest: „Das Gemeinwesen fördert eine nachhaltige Entwicklung, die zu einer guten Umwelt für heutige und künftige Generationen führt.“ Italienische Regionalstatute in Apulien, der Toskana, Umbrien und Ligurien enthalten das Gebot der nachhaltigen Entwicklung. Auch die spanischen Regionalstatute von Katalonien (Art. 4 Nr. 3) und Andalusien sind der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet. Die albanische Verfassung von 1998 schließlich nennt als Staatsziel das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung.

Näher die umfassende Untersuchung von Häberle, Nachhaltigkeit und Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 180 ff. (182 ff.) mit umfassenden Nachweisen.

In der deutschen rechtswissenschaftlichen Diskussion wird das Prinzip der Nachhaltigkeit ähnlich verstanden wie im Unionsrecht: Jedes staatliche Handeln ist integrativ auf eine ökologische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung auszurichten, die auch die Interessen künftiger Generationen berücksichtigt. Das wirtschaftliche System, das Sozialsystem und der Schutz der Umwelt müssen zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden, in dem die drei Säulen grundsätzlich gleichwertig verankert sind.

Vgl. Kahl, DÖV 2009, 2 (6).

Der Nachhaltigkeitsgrundsatz enthält sowohl einen Rechtsetzungsauftrag als auch eine Interpretationsdirektive und entfaltet ermessensleitende Wirkung. Die Gewährleistung nachhaltiger Entwicklung kann zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen herangezogen werden. Das Gebot der nachhaltigen Entwicklung ist aber nur sehr begrenzt justitiabel und begründet insbesondere keine subjektiven Rechte und Ansprüche.

Dazu ebenfalls Kahl, Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 1 ff. (6 ff.) m. w. N.

V. Art. 20b GG als Entwurf

Ein erster Anlauf zur Verankerung des Prinzips der Nachhaltigkeit im Grundgesetz wurde nach mehrjährigen Vorarbeiten in der 16. Legislaturperiode unternommen. Über 100 Abgeordnete brachten einen „Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes zur Verankerung der Generationengerechtigkeit (Generationengerechtigkeitsgesetz)“ in den Bundestag ein. Danach sollte das Grundgesetz um einen Art. 20b mit folgendem Wortlaut ergänzt werden: „Der Staat hat in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten und die Interessen künftiger Generationen zu schützen“. Daneben sollte das Prinzip der Nachhaltigkeit für die Haushaltsverfassung auch in Art. 109 GG verankert werden: „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.“

BT-Drs. 16/3399, S. 3.

Damit zielte das Generationengerechtigkeitsgesetz auf die Verwirklichung des Konzepts der Generationengerechtigkeit als Teil des Nachhaltigkeitskonzeptes. Die Bedürfnisse der heutigen Generation sollten mit den Lebenschancen künftiger Generationen verknüpft werden. Nur dann stünden die Gestaltungsspielräume der heutigen Generationen und der künftigen Generationen in einem ausgeglichenen Verhältnis. Der Staat sollte in der Verfassung aufgefordert werden, mit seinem Handeln auch die Interessen künftiger Generationen zu schützen. Die Bundestagsabgeordneten sahen in politischen Entscheidungen ein Strukturproblem angelegt: eine Tendenz zur Bevorzugung der Gegenwart und zur Vernachlässigung der Zukunft. Lasten heutiger Entscheidungen würden auf morgen verschoben. Das betreffe insbesondere die impliziten und expliziten Schulden der staatlichen Ebenen und der Sozialversicherungssysteme, die künftigen Generationen die Freiheit zu eigenständiger Gestaltung der Politik nähmen. Auch würden in begrenztem Umfang vorhandene Ressourcen ohne Rücksicht auf spätere Verfügbarkeit verbraucht. Vor allem in der Umwelt- und Energiepolitik reichten die Auswirkungen gegenwärtigen Handelns weit in die Zukunft hinein. Auf Investitionen in die Zukunft würde zu Gunsten von konsumtiven Ausgaben verzichtet. Bildung und Forschung seien ein unverzichtbarer Bestandteil generationengerechter Politik. Sie ermöglichten und sicherten Entwicklungs- und Verwirklichungsmöglichkeiten der jungen Generation künftiger Generationen. Politik müsse gerade im Interesse der künftigen Generationen eine langfristige Ausrichtung erhalten. Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit seien zentrale Herausforderungen für Jung und Alt. Die Abgeordneten verstanden die von ihnen angestrebte Grundgesetz-

änderung als verfassungsrechtliche Zielbestimmung. Sie wollten also ein Verfassungsziel der Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit im Grundgesetz verankern.

BT-Drs. 16/3399, S. 1 f.

Sie gingen davon aus, dass der Verfassungsgeber in Art. 20a GG für einen Teilbereich staatlicher Politik, nämlich den Umwelt- und Ressourcenschutz, den Grundsatz der Zukunftsverantwortung bereits verankert habe. Nach ihrer Auffassung bedurfte diese Regelung aber der Ergänzung für andere Politikfelder. Sie verwiesen darauf, dass sich das Konzept der Generationengerechtigkeit als Teil des umfassenderen Nachhaltigkeitskonzeptes ähnlich wie das Sozialstaatsprinzip auf nahezu alle Politikfelder beziehe. Die von Ihnen vorgeschlagene abstrakt-generelle Formulierung mache deutlich, dass das Staatshandeln fast alle Lebensbereiche betreffe und die Interessen künftiger Generationen möglichst umfassend geschützt werden müssten.

BT-Drs. 16/3399, S. 5.

Das Bemühen um eine Ergänzung der Verfassung blieb erfolglos.

VI. Deutsche Nachhaltigkeitsarchitektur

Ungeachtet des Scheiterns der Bemühungen um eine Verfassungsänderung erhalten Anliegen und Begriff der Nachhaltigkeit seit Jahren erheblichen Zuspruch aus allen Kreisen der Bevölkerung und der Wirtschaft. Allerdings ist „Nachhaltigkeit“ in Deutschland noch immer kein umfassender Handlungs- und Entscheidungsgrundsatz. Globale Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) geben dem Nachhaltigkeitsbegriff allerdings mittlerweile eine operative Funktion. Wie international üblich, verfolgt auch Deutschland seit 2002 einen strategischen Ansatz. Dieser Ansatz ist auf ein erhebliches Nachsteuern mit zusätzlichen Maßnahmen angewiesen. Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie soll mit neuen Ansätzen auf hohem Anspruchsniveau weiterentwickelt werden. Für die 17 SDGs sind mittlerweile insgesamt 169 Unterziele benannt worden, die durch Indikatoren messbar und überprüfbar gemacht werden. Auch in Deutschland sollen Institutionen und Verfahren grundlegend verbessert wirkungsvoller gemacht werden, damit das politische Entscheiden und Handeln an den Prinzipien der Nachhaltigkeit ausgerichtet wird.

Deutsche Nachhaltigkeits-Architektur und SDGs, Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung an Herrn BM Peter Altmaier nach § 1 (2)b RNE-Geschäftsordnung, 26. Mai 2015, S. 3 ff.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) hält es deshalb für notwendig, die Nachhaltigkeit auch zum rechtlichen Gestaltungsprinzip zu machen. Der Frage, ob und wie die Nachhaltigkeit zu einem grundgesetzlichen Staatsziel werden kann, kommt nach seiner Auffassung grundsätzliche Bedeutung zu. Das Prinzip der Nachhaltigkeit soll stärker und wirkungsvoller verankert werden. Gegenwärtig schützt der Staat gemäß Art. 20a GG 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. Damit sei aber noch nicht das Prinzip der Nachhaltigkeit selbst im Grundgesetz als verpflichtend für die nationale Politik und Deutschlands Rolle in der Welt festgelegt worden. Eine grundgesetzliche Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips würde es nach Auffassung des Rates für Nachhaltige Entwicklung nicht nur dem Staat, sondern auch den Menschen, deren politischen Mandatsträgern und der Wirtschaft ermöglichen, verlässlicher als bisher in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung tätig zu werden. Zugleich würden Rechtsstaatsprinzipien gestärkt werden.

Deutsche Nachhaltigkeits-Architektur und SDGs, Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung an Herrn BM Peter Altmaier nach § 1 (2)b RNE-Geschäftsordnung, 26. Mai 2015, S. 10.

C. Verfassungsrechtliche Bewertung

Die verfassungsrechtliche Bewertung der rechtspolitischen Perspektiven eines Verfassungsrangs für die Nachhaltigkeit muss in drei Schritten vorgehen: Zunächst sind grundlegend verfassungspolitisch die Vorteile und die Nachteile eines Verfassungsrangs des Prinzips der Nachhaltigkeit zu analysieren (I.). Sodann sind die wesentlichen Optionen der Ausgestaltung einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Verortung zu prüfen (II.). Schließlich ist abzuschätzen, welche Konsequenzen sich aus einem Verfassungsrang des Nachhaltigkeitsprinzips in normativer Hinsicht und in der Praxis der Rechtsanwendung ergeben würden (III.).

I. Analyse

Die Vorteile und die Nachteile einer verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Prinzips der Nachhaltigkeit können nur auf der Basis einer Untersuchung der geltenden Verfassungsrechtslage geprüft werden (1.). Auf dieser Grundlage lässt sich ermitteln, wie gut das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung gegenwärtig in der Rechtsordnung abgesichert ist und welche Mängel die aktuelle Rechtslage mit Blick auf eine bessere Durchsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips aufweist (2.).

1. Geltende Verfassungsrechtslage

Elemente des Nachhaltigkeitsprinzips sind bereits im geltenden Verfassungsrecht verankert: So gewährleistet Art. 20a GG den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (a.). Das Sozialstaatsprinzip ist in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG normiert (b.). Schließlich finden sich Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung in Art. 109 Abs. 3 GG und in Art. 115 Abs. 2 GG (c.).

a. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Art. 20a GG erweitert mit der Pflicht zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen die klassischen Staatszwecke der Friedenssicherung, der rechtsstaatlichen Begrenzung staatlicher Macht, der demokratischen Organisation des Staates und der Verpflichtung zur sozialen Fürsorge.

Dreier, *Universitas* 1993, 377 (387 f.); Murswiek, *Umweltschutz als Staatszweck*, 1995, S. 15 ff. und 31 ff.

Die Vorschrift stellt knapp fest, dass der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere schützt. Dieser Schutz erfolgt allerdings durch die Gesetzgebung nur im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung und durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung nach Maßgabe von Gesetz und Recht. Die Verfassungsbestimmung setzt einen Schlusspunkt unter eine lange Diskussion darüber, ob als Konsequenz des gewachsenen Bewusstseins für die Notwendigkeit des Umweltschutzes eine entsprechende Staatsaufgabe im Grundgesetz verankert werden sollte. Nachdem entsprechende Bemühungen immer wieder gescheitert waren, erhielt die rechtspolitische Diskussion

durch Art. 5 Einigungsvertrag einen erneuten Anstoß. Danach sollten die gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands sich innerhalb von 2 Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes befassen und Überlegungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz prüfen. Daraufhin setzten Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Verfassungskommission ein. Sie war sich parteienübergreifend in dem Ziel einig, dem Umweltschutz als grundlegender Staatsaufgabe einen Ort in der Verfassung zu geben.

BT-Drs. 12/6000, S. 65.

Die konkrete Ausgestaltung der Verfassungsergänzung war jedoch umstritten. Die CDU/CSU hatte gefordert, in einem anthropozentrischen Ansatz die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen zu schützen. Demgegenüber verlangte die SPD, der Umwelt einen besonderen Schutz und damit dem Umweltschutz einen Vorrang vor anderen Staatszielen zu gewähren. Sie wollte das Prinzip des Umweltstaats wie andere Staatsziele ohne einen Gesetzesvorbehalt normieren, während die CDU/CSU auf einem Ausgestaltungsvorbehalt zu Gunsten des Gesetzgebers bestand.

Näher dazu Murswiek, Art. 20a Rn. 6 ff., in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014 m. w. N.

Nachdem 1994 das Grundgesetz um Art. 20a GG ergänzt worden war, wurden in den Artikel mit Wirkung zum 1. August 2002 die Wörter „und die Tiere“ eingefügt, sodass seitdem auch der Tierschutz verfassungsrechtlich gewährleistet ist. Die Verfassungsergänzung war die Reaktion auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht war in einer Entscheidung von einem Vorrang der Religionsfreiheit gegenüber dem Tierschutz ausgegangen und hatte das Schächten für zulässig erklärt.

BVerfGE 104, 337 (347 ff.).

Diese Rechtsprechung hatte zu empörten Protesten aus der Bevölkerung geführt, auf die der verfassungsändernde Gesetzgeber nach kurzer Zeit reagierte. Nachdem ursprünglich der Tierschutz in einem eigenen Art. 20b GG gewährleistet werden sollte, entschied man sich später dazu, sich auf eine Ergänzung von Art. 20a GG zu beschränken.

Zum Ganzen Schulze-Fielitz, Art. 20a Rn. 9, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015 m.w.N.

Letztlich zielt die Verfassungsänderung damit auf eine Korrektur der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die in der öffentlichen Meinung kritisch aufgenommen worden war. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Tierschutzes soll nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers dazu führen, dass diesem Verfassungsziel zukünftig bei Abwägungen zwischen verschiedenen Rechtsgütern, die für die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts typisch sind, ein höheres Gewicht zukommt.

Das Staatsziel, die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere zu schützen, tritt neben Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip, Sozialstaatsprinzip und Bundesstaatsprinzip, die in Art. 20 GG und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankert sind. Das Bundesverfassungsgericht hat den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen schon 2000 ausdrücklich als Staatsziel qualifiziert.

BVerfGE 102, 1 (18); 102, 347 (365).

Anders als bloße Staatsaufgaben stellen Staatsziele unmittelbar geltendes verbindliches Verfassungsrecht dar. Sie wirken allerdings nur als objektives Recht, aus dem ein einzelner Bürger keine subjektiven Rechtsansprüche abzuleiten vermag. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere stellt eine rechtsverbindliche Direktive für alles staatliche Handeln dar. Sie richtet sich sowohl an den Gesetzgeber als auch an die öffentliche Verwaltung und die Gerichte, die sie bei der Gesetzesanwendung beachten müssen. Die öffentliche Verwaltung muss das Verfassungsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere auch beachten, wenn sie auf gesetzlich nicht normierten Feldern handelt. Zudem wird Staatszielen zu Recht eine „edukatorische Funktion“ zugeschrieben.

Schink, DÖV1997, 221 (224 f.).

Als Rechtsprinzipien formulieren Staatsziele allerdings nur abstrakte Vorgaben, die der Staat mehr oder weniger weit umsetzen und zu gegenläufigen Prinzipien ins Verhältnis setzen kann. Sie enthalten aber zugleich Optimierungsgebote: Staatsziele sollen so gut wie möglich rechtlich und faktisch verwirklicht werden. Dabei dürfen jedoch gegenläufige Rechtsprinzipien nicht blockiert werden. Auch der Schutz der Umwelt und der Tiere sind rechtlich gesehen nicht stets allen anderen Prinzipien gegenüber vorrangig. Das stellt vor allem für den Gesetzgeber eine Herausforderung dar. Vor allem er muss entscheiden, auf welchem Weg er das Ziel des Schutzes der Umwelt und der Tiere am besten erreicht. Sowohl das Schutzniveau als auch die Mittel zur Umsetzung des Staatsziels bleiben dem Gesetzgeber nicht anders als der öffent-

lichen Verwaltung und der Rechtsprechung im Rahmen der rechtlichen Vorgaben überlassen. Staatsziele sind wie alle Rechtsprinzipien konkretisierungsbedürftig.

Näher dazu Schulze-Fielitz, Art. 20a Rn. 9, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015 m. w. N.

Die Konkretisierung ist zuvörderst Aufgabe des Gesetzgebers, muss aber auch von der öffentlichen Verwaltung und Rechtsprechung geleistet werden. Das Prinzip der Nachhaltigkeit spiegelt sich im Text des Art. 20a GG am deutlichsten in dem Gebot, dass der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ schützen muss. In der Fachliteratur wird in der Bezugnahme auf die Verantwortung für künftige Generationen eine naturrechtliche Perspektive gesehen, die als „Nachweltschutz“ bezeichnet wird. Die Verfassung gebiete es, dass auf eine übermäßige Nutzung der natürlichen Umwelt mit Blick auf eine unabsehbare, über die eigene Lebensdauer hinausgehende Perspektive einseitig verzichtet werde.

Caspar, Klimaschutz und Verfassungsrecht, in: Koch/Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, S. 367 ff. (377).

Schwierig ist es, den Begriff der künftigen Generationen dogmatisch genau zu bestimmen.

Gärditz, Art. 20a Rn. 12, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Loseblatt (2013).

Jedenfalls trifft den Staat eine Langzeitverantwortung. Nach der Verfassungsrechtsprechung ist der Gesetzgeber verpflichtet, den in Art. 20a GG enthaltenen Auftrag bei der Rechtssetzung umzusetzen. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Verfassungsvorschrift ausdrücklich als Ausfluss des Nachhaltigkeitsprinzips.

BVerfGE 118, 79 (110); Sommermann, Art. 20a Rn. 25 ff., in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GGK I, 6. Aufl. 2012.

Art. 20a GG sorgt für die „intergenerationelle“ Gerechtigkeit.

Kahl, DÖV 2009, 2 (3).

Die Verfassung bekennt sich damit zu einem Konzept umweltgerecht „nachhaltigen“ Wirtschaftens. Dieses verfassungsrechtliche Konzept zielt darauf, die Grundlagen der Wirtschaft zu erhalten und nicht zu verzehren. Das Nachhaltigkeitsprinzip ist in Art. 20a GG in einem

Teilgehalt bereits im Grundgesetz verankert. Aus der Vorschrift wird abgeleitet, dass die Nutzungsrate der erneuerbaren Ressourcen die natürliche Regenerationsrate nicht übersteigen darf, dass die Belastung der Umwelt durch Emissionen und Abfälle die Absorptionsrate der Umweltmedien nicht übersteigen darf, dass der Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen zu minimieren ist und dass Großrisiken, deren ökologische Folgen andere Nachhaltigkeitspostulate verletzen, auf ein kalkulier- und versicherbares Maß zurückzuführen seien.

So schon Umweltgutachten 1994, BT-Drs. 12/6995, Rn. 68 ff.; vgl. auch Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, S. 328 ff.; Kersten, Rechtswissenschaft 5 (2014), S. 378 ff. (397 ff.).

Das Gebot der Ressourcenschonung und das Prinzip der ökologischen Nachhaltigkeit werden so Art. 20a GG verankert gesehen. Allerdings formuliert die Verfassung insoweit nur ein allgemeines Rechtsprinzip und kein bestimmtes Maß.

Zum Ganzen Schulze-Fielitz, Art. 20a Rn. 35 ff., in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015 m. w. N.

Eine gewisse Vorsicht des verfassungsändernden Gesetzgebers gegenüber zu weitreichenden Folgerungen aus dem Verfassungsprinzip des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen der Tiere ist daraus ersichtlich, dass dieses Schutzgebot nur „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“ gilt. Diese Einschränkung hat eher symbolischen als konstitutiven Charakter, weil Art. 20 Abs. 3 GG ganz allgemein die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht bindet. Diese Bindung gilt selbstverständlich auch dann, wenn der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen schützt. In den Kreisen des verfassungsändernden Gesetzgebers fürchtete man aber offenbar, dass die Rechtsprechung unter Berufung auf Art. 20a GG den Gesetzgeber zu überspielen versuchen könnte.

Dazu Heselhaus, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes, in: Arbeitskreis für Umweltrecht (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Abschnitt 1, Rn. 36.

Jedenfalls ist unbestritten, dass der staatliche Schutzauftrag für die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere nicht von der Beachtung des sonstigen Verfassungsrechts befreit. Zugleich macht die Erwähnung der verfassungsmäßigen Ordnung sowie von Gesetz und Recht

aber auch die Wirkmöglichkeiten des Verfassungsgebots deutlich: Das Verfassungsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere kann auf die gesamte Rechtsordnung und insbesondere auch auf die Auslegung der Verfassung einwirken. Das Schutzgebot übt als Rechtsprinzip auf andere Rechtsprinzipien Einfluss aus. Es kann insbesondere die Einschränkung von Grundrechten wie der Eigentumsgewährleistung des Art. 14 GG und der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG rechtfertigen. Da das Verfassungsprinzip unmittelbar wirkt, kommt es insoweit nicht darauf an, ob konfligierende Grundrechte unter einem Gesetzesvorbehalt stehen oder vorbehaltlos gewährleistet sind.

Vgl. Schröder, DVBl. 1994, 835 (837).

Art. 20a GG enthält aber keine strikten Vorzugsregeln für die Lösung von Zielkonflikten. Vielmehr müssen Gesetzgebung, öffentliche Verwaltung und Rechtsprechung jeweils in ihren Kompetenzbereichen entscheiden, wie solche Konflikte aufzulösen sind. Das Rechtsprinzip des Art. 20a GG entfaltet sich vor allem bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer staatlichen Maßnahme.

Vgl. Groß, NVwZ 2011, 129 (133).

Das Schutzgebot lässt den staatlichen Instanzen aber regelmäßig erhebliche Bewertungsspielräume. Es wirkt allerdings auch auf das rechtsstaatliche Abwägungsgebot für Planungen ein. Wo der Staat Gestaltungsspielraum hat, muss er das Gebot des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in seine Abwägungen einbeziehen, es angemessen gewichten und in Rechnung stellen und abwägen.

Näher dazu Birkedal, Die Implementation des Staatsziels Umweltschutz (Art. 20a GG) in das Bauplanungsrecht und seine Auswirkungen auf das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot, 2001, S. 190 ff.

Das hat das Bundesverfassungsgericht 2010 in seinem Urteil zur Vereinbarkeit von Vorschriften des Gentechnikgesetzes mit dem Grundgesetz klar herausgearbeitet. Es musste seine Entscheidung vor dem Hintergrund einer hoch kontroversen gesellschaftlichen Diskussion von Befürwortern und Gegnern der Anwendung von Gentechnik bei Kulturpflanzen treffen. Gleichzeitig musste es berücksichtigen, dass der Erkenntnisstand der Wissenschaft zum Zeitpunkt seiner Entscheidung noch nicht endgültig geklärt war. Das galt besonders für die Beurteilung von Ursachenzusammenhängen und von langfristigen Folgen eines Einsatzes von Gentechnik. Daraus hat das Bundesverfassungsgericht eine besondere Sorgfaltspflicht des

Gesetzgebers auf diesem Gebiet abgeleitet. Er müsse nicht nur seiner Rechtsetzung die von der Nutzung der Gentechnik einerseits und deren Regulierung andererseits betroffenen Interessen in Ausgleich bringen; einschlägig seien insbesondere das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), die Freiheit der Wissenschaft (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG). Neben diesen Grundrechten hat der Gesetzgeber nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts „gleichermaßen den in Art. 20a GG enthaltenen Auftrag zu beachten, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen schützen“. Dieser Auftrag könne sowohl die Gefahrenabwehr als auch die Risikovorsorge gebieten. Zu den in diesem Sinne von Art. 20a GG geschützten Umweltgütern gehören danach auch die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Sicherung eines artgerechten Lebens bedrohter Tier- und Pflanzenarten.

BVerfGE 128, 1 (37).

Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht die zentrale Bedeutung des Staatsziels des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen für den Gedanken der Vorsorge betont. Der Staat ist nicht nur verpflichtet, Gefahren für die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere abzuwehren. Vielmehr muss er schon vorbeugend der Entstehung von Umweltbelastungen entgegenwirken und so präventiv tätig werden. Art. 20a GG verlangt keinen bestmöglichen Umweltschutz. Er gebietet aber, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen stets ausdrücklich in Rechnung zu stellen und ihn durch ein „vorsorgeangemessenes Recht“ bzw. im Einzelfall zu optimieren.

Vgl. dazu Schulze-Fielitz, Art. 20a Rn. 53, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015 m. w. N.

Das Staatsziel des Art. 20a GG verpflichtet nur den Staat, also Bund und Länder. Zu den Ländern gehören staatsorganisationsrechtlich auch die Kommunen.

BVerwG, NVwZ 2006, 595 (597).

Bindend ist das Staatsziel aber auch für alle anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts und für sämtliche Träger deutscher öffentlicher Gewalt.

Kloepfer, Art. 20a Rn. 33 und 53, in: Bonner Kommentar, Loseblatt.

Auch wenn der Staat in privatrechtlicher Organisationsform agiert oder sich privatrechtlicher Handlungsformen bedient, muss er das Staatsziel beachten. Er kann sich dem Gebot des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen nicht durch eine „Flucht in das Privatrecht“ entziehen.

Vgl. Gärditz, Art. 20a Rn. 27, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Loseblatt (2013).

Als Staatszielbestimmung bindet Art. 20a GG jedoch nicht Private. Er entfaltet insbesondere keine Drittwirkung zwischen verschiedenen Privaten.

Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 20a Rn. 3a.

Vorrangig verpflichtet das Gebot des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere den Gesetzgeber. Ihn trifft die objektive Gesetzgebungspflicht, geeignete Vorschriften zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu erlassen. Dabei hat er einen breiten Gestaltungsspielraum, der weiter gefasst ist als bei konkreter gefassten Gesetzaufträgen.

Wolf, Alternativkommentar zum Grundgesetz, 2001, Art. 20a Rn. 7.

Da schon vielfältige gesetzliche Vorschriften und Kodifikationen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bestehen, realisiert sich das verfassungsrechtliche Staatsziel vor allem in einer ständigen Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers.

Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. 1, 2011, § 12 Rn. 38.

Neben dem Gesetzgeber bindet Art. 20a GG auch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Zur vollziehenden Gewalt gehört nicht nur die öffentliche Verwaltung, sondern auch die Regierung. Sie muss das Staatsziel beachten, wenn sie Gesetzentwürfe in den parlamentarischen Beratungsprozess einbringt, und kann auch zu einer solchen Einbringung verpflichtet sein, wenn der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen das gebietet. Für die öffentliche Verwaltung und die Rechtsprechung gewinnt das Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere vor allem bei der Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe

BVerwG, NVwZ 2006, 595 (597); NVwZ 1998, 1080 (1081).

und bei der Ausübung von Ermessen sowie im Rahmen von planerischen Abwägungs- und Gestaltungsspielräumen Bedeutung. Das Staatsziel ist aber auch im Rahmen der gesetzefreien Verwaltung zu beachten.

Näher Schulze-Fielitz, Art. 20a Rn. 82 ff., in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015 m. w. N.

Staatliche Rechtsakte, die gegen Art. 20a GG verstoßen sind verfassungswidrig. Das gilt für Gesetze nicht anders als für Verwaltungsakte und Urteile. Wenn der Gesetzgeber das Gebot des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen nicht beachtet, sollen sich Bürgerinnen und Bürger nach einer in der Literatur vertretenden Auffassung, die allerdings noch keineswegs herrschend geworden ist, mit der Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht wenden. Angesichts der weitreichenden einschlägigen Normierungen kommt als Gegenstand entsprechender Verfassungsbeschwerden höchstens das Untermaßverbot in Betracht. Dieses Gebot verlangt ein Mindestmaß an gesetzgeberischer Aktivität. Ob darauf ein verfassungsrechtlicher Anspruch besteht, der mit einer Verfassungsbeschwerde durchgesetzt werden kann, muss erst noch geklärt werden. Das Bundesverfassungsgericht wird in jedem Fall den Gestaltungsfreiraum des Gesetzgebers berücksichtigen und nur bei evidenten Verstößen gegen das Verfassungsgebot eingreifen.

Bernstoff, NuR 1997, 328 (330).

Wenn Gerichte vom Verstoß eines Gesetzes gegen Art. 20a GG überzeugt sind, können sie dem Bundesverfassungsgericht im Wege der konkreten Normenkontrolle die einschlägigen Normen zur Überprüfung auf ihre Verfassungsgemäßheit vorlegen.

Die Analyse der rechtlichen Wirkkraft des Staatsziels des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen, zeigt die rechtlichen Möglichkeiten, aber auch die rechtlichen Grenzen, auf die ein Staatsziel der Nachhaltigkeit im Grundgesetz stoßen würde. Das Staatsziel verpflichtet als objektives Recht alle drei Staatsgewalten, kann aber von Bürgerinnen und Bürgern entweder nicht oder bestenfalls unter außergewöhnlichen Umständen gerichtlich durchgesetzt werden.

b. Sozialstaatsprinzip

Ob und inwieweit soziale Nachhaltigkeit im Sozialstaatsprinzip verfassungsrechtlich verortet werden kann, ist zweifelhaft. Das liegt nicht daran, dass das Sozialstaatsprinzip als solches im

Text des Grundgesetzes nicht zu finden ist. Art. 20 Abs. 1 GG stellt knapp fest, dass die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG legt mit seinem Homogenitätsprinzip fest, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss. Die Qualifizierung der Bundesrepublik Deutschland als sozialer Bundestaats bzw. sozialer Rechtsstaat bringt das Sozialstaatsprinzip hinreichend deutlich zum Ausdruck. Unbestritten ist das soziale Staatsziel unmittelbar geltendes Verfassungsrecht.

So schon BVerfGE 1, 97 (105); 6, 32 (41).

Im Vergleich zu den Verfassungsprinzipien der Republik, der Demokratie, des Rechtsstaats und des Bundestaates ist das Sozialstaatsprinzip aber deutlich weniger konturiert. Seine rechtliche Wirkmächtigkeit vermag es erst in der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber zu gewinnen. Das Bundesverfassungsgericht hat das Sozialstaatsprinzip nicht ohne Grund als „eine der konkreten Ausgestaltung in hohem Maße fähiges und bedürftiges Prinzip“ bezeichnet.

BVerfGE 5, 85 (198).

Dementsprechend ist ganz vorrangig der Gesetzgeber Adressat des Sozialstaatsprinzips. Bei dessen Konkretisierung verfügt er über einen weiten Gestaltungsspielraum.

BVerfGE 18, 257 (267); 59, 231 (263).

Immerhin besteht über eine Reihe von Elementen des Sozialstaats Einigkeit: dazu gehört die Pflicht zur Fürsorge für Hilfsbedürftige, die als wesentliches Element des Sozialstaatsprinzips unumstritten ist.

Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 20 Rn. 114.

Leistungen der Fürsorge werden vor allen Dingen im SGB II bzw. SGB XII geregelt. Aber auch das Wohngeldgesetz und das Asylbewerberleistungsgesetz setzen die Pflicht zur Fürsorge für Hilfsbedürftige um. Neben die Fürsorge tritt die langfristig ausgerichtete Pflicht zur Vorsorge gegen soziale Notlagen, welcher der Staat durch soziale Sicherungssysteme nachkommt. So hat das Bundesverfassungsgericht den Schutz in Fällen von Krankheit als eine der Grundaufgaben der sozialstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes bezeichnet.

BVerfGE 68, 193 (209).

Daneben steht die Infrastrukturverantwortung des Staates als Ausprägung der Vorsorgepflicht.

Vgl. Wieland, Der soziale Rechtsstaat als Gewährleistungsstaat, in Festschrift Steiner, 2009, S. 933 ff.

Das Bundesverfassungsgericht räumt dem Gesetzgeber bei der sozialpolitischen Gestaltung das Recht ein, die dafür notwendigen Mittel auf der Grundlage einer Pflichtversicherung sicherzustellen.

BVerfGE 103, 197 (221).

Im Sinne der Nachhaltigkeit hat das Bundesverfassungsgericht auch die hohe Bedeutung der Finanzierbarkeit der Sozialversicherung hervorgehoben.

BVerfGE 114, 196 (248).

Im Rahmen der sozialen Vorsorge ist der Staat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht allein auf die Abwehr ausgesprochener Notlagen und die Vorsorge für die sozial schwächere Bevölkerungsteile beschränkt. Vielmehr darf er im Sinne der sozialen Sicherung sowie des sozialen Ausgleichs auch den Schutz der sozialen Existenz der Gesamtbevölkerung anstreben.

BVerfGE 28, 324 (348).

Auch das Prinzip der Wiedergutmachung, das den Solidargedanken zum Ausdruck bringt und auf den Ausgleich von Kriegsschäden sowie sonstiger außergewöhnlicher Belastungen gerichtet ist, stellt eine Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips da.

Näher dazu BVerfGE 102, 254 (298); st. Rspr.

Ganz allgemein verpflichtet das Sozialstaatsprinzip den Staat auf eine gerechte Sozialordnung. Das Sozialstaatsprinzip enthält in diesem Sinne einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber und verpflichtet ihn, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen.

BVerfGE 100, 271 (362).

Das Sozialstaatsprinzip richtet sich vorrangig an den Gesetzgeber, dessen Aufgabe es ist, die soziale Ordnung zu konkretisieren. Aber auch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind gehalten, bei der Anwendung des geltenden Rechts, etwa im Rahmen von unbe-

stimmten Rechtsbegriffen und bei Ermessensspielräumen, das Sozialstaatsprinzip zu beachten.

Vgl. BVerfGE 89, 214 (239).

Auch insoweit ist aber zu beachten, dass das Sozialstaatsprinzip infolge seiner Weite und Unbestimmtheit regelmäßig keine unmittelbaren Handlungsanweisungen kennt, die durch die Gerichte ohne gesetzliche Grundlage in einfaches Recht umgesetzt werden könnten.

BVerfGE 65, 182 (193).

Aus dem Sozialstaatsprinzip allein ergeben sich grundsätzlich keine subjektiven Rechte.

BVerfGE 110, 412 (445).

Allerdings leitet die Rechtsprechung aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG den Anspruch auf solche Sozialleistungen ab, die notwendig sind, um ein menschenwürdiges Leben zu führen.

BVerfGE 123, 267 (363); st. Rspr.

Private bindet das Sozialstaatsprinzip nicht.

Mit Blick auf das Nachhaltigkeitsprinzip bildet allerdings nicht die Konkretisierungsbedürftigkeit des Sozialstaatsprinzips das Hauptproblem. Wesentlich problematischer ist es, dass unter Berufung auf das Sozialstaatsprinzip so hohe Leistungsanforderungen an den Sozialstaat gestellt werden oder von den politisch Verantwortlichen so hohe Sozialleistungen bewilligt werden können, dass die Interessen künftiger Generationen vernachlässigt werden können. Das Sozialstaatsprinzip wird von Rechtsprechung und Literatur mit Blick auf die aktuelle soziale Lage interpretiert und konkretisiert. Die Bereitschaft, die sozialen Bedürfnisse künftiger Generationen wie auch deren Leistungsfähigkeit angemessen in Rechnung zu stellen, ist tendenziell nicht so stark ausgebildet wie das Bemühen um die Befriedigung gegenwärtig erlebter sozialer Notlagen. Tendenziell steht das Sozialstaatsprinzip aus diesem Grund auch in einem Spannungsverhältnis zum Nachhaltigkeitsprinzip, zumal wenn es als argumentative Stütze für die Absicherung und den Ausbau eines einmal erreichten Sozialleistungsniveaus eingesetzt wird.

Zu dem Problem Kahl, DÖV 2009, 2 (3).

Das zeigt sich besonders deutlich im Bereich der Sozialversicherungsrente. Je größer die Zahl der Rentnerinnen und Rentner ist, desto größer ist auch ihr Einfluss auf Wahlentscheidungen. Das bringt für Politikerinnen und Politiker den Anreiz mit sich, Renten zu erhöhen oder die Voraussetzungen für den Bezug von Renten zu erleichtern. Senkungen des Rentenniveaus, die möglicherweise zur Sicherung der Nachhaltigkeit der gesetzlichen Altersvorsorge erforderlich sind, wirken sich umgekehrt nicht positiv auf die Chancen amtierender Abgeordneter aus, bei der nächsten Wahl wiedergewählt zu werden. Rentenerhöhungen können aber durchaus dem Sozialstaatsprinzip entsprechen, wenn der Gesetzgeber zugleich ihre Finanzierung sichert. Verfehlt ist es, wenn aus dem Nachhaltigkeitsprinzip eine bestimmte Ausgestaltung der Finanzierung der gesetzlichen Rente abgeleitet wird. Ob „im Wege eines jedenfalls ergänzenden Kapitaldeckungsverfahrens“ die gesetzliche Rentenversicherung besser zukunftsfest gemacht werden kann als im Umlageverfahren, lässt sich weder rechtsdogmatisch noch wirtschaftspolitisch aus dem Nachhaltigkeitsprinzip ableiten.

a. A. Kahl, DÖV 2009, 2 (8).

Dagegen sprechen nicht nur die Erfahrungen der Bankenkrise seit 2007 und die gegen Null oder ins Minus tendierenden Zinsen. Auch wirtschaftlich gesehen hängt es von den Ressourcen ab, die zum Zeitpunkt der Rentenzahlung zur Verfügung stehen, ob Rentenversprechen eingelöst werden können. Das Sozialstaatsprinzip kann so konkretisiert werden, dass auch das Nachhaltigkeitsprinzip verwirklicht wird. Das Sozialstaatsprinzip kann aber auch als Argument eingesetzt werden, um im politischen Prozess nicht nachhaltig zu finanzierende Sozialleistungen durchzusetzen. Letztlich ist das Sozialstaatsprinzip gegenüber dem Nachhaltigkeitsprinzip ambivalent.

c. Schuldenbremse

Als Teil der verfassungsrechtlichen Verankerung des Prinzips der Nachhaltigkeit werden auch die Regelungen über die Begrenzung der Staatsverschuldung verstanden. Sie normieren die so genannte Schuldenbremse, die im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform in das Grundgesetz eingefügt worden ist. Im Jahr 2009 sind die Neuregelungen zur Schuldenbremse im Grundgesetz in Kraft getreten. Das Grundgesetz schreibt für Bund und Länder ein strukturelles Neuverschuldungsverbot (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 u. 5 GG) vor. Ausnahmen können zur Berücksichtigung von Konjunkturschwankungen und bei unvorhersehbaren Ereignissen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG) vorgesehen werden.

Die einschlägigen Sätze 1 bis 3 des Art. 109 Abs. 3 GG lauten:

„Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Not-situationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.“

Für den Bund lässt Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG eine so genannte „Strukturkomponente“ zu. Sie eröffnet ihm einen auf 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts begrenzten strukturellen Verschuldungsspielraum.

Vgl. dazu Kloepfer, Finanzverfassungsrecht 2014, § 8 Rn. 16.

Die einschlägige Literatur sieht tendenziell nur sehr enge Gestaltungsspielräume für den Bund und schlägt über den Wortlaut der Verfassung hinaus eine strikte Interpretation der Schuldenbremse vor. Dabei handelt es sich um folgende Aspekte der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG:

Der verfassungsrechtliche Kreditbegriff soll Einnahmen aus Darlehensverträgen, darlehens-ähnlichen Verträgen oder ggf. hoheitlich auferlegten Zwanganleihen als Deckungsmittel zur Haushaltsfinanzierung umfassen; das sollen alle finanziellen Zukunftsbelastungen durch Kreditaufnahmen sein, die über reine Umschuldungen hinausgehen.

So Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 104; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 129 und 134.

Der Begriff sei weit zu verstehen, und soll jegliche Form umfassen, mit der der Staat privates Kapital zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben unter Belastung künftiger Haushalte beschafft. Die Rechtsform spiele keine Rolle. Auch Umschuldungen und Kas-sen(verstärkungs)kredite könnten damit letztlich zu Einnahmen aus Krediten im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG führen, wenn die Schuldenlast dadurch ansteige. Solange Kassen-verstärkungskredite aber lediglich dazu benutzt würden, einen Haushaltsausgleich innerhalb derselben Rechnungsperiode zu erreichen, also um Liquiditätsengpässe zu überbrücken, sol-len sie nicht unter Art. 109 Abs. 3 GG fallen.

Diese Auffassung vertreten Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 29; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 136 und 144; Siekmann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 65 f.

Nicht als Einnahmen aus Krediten im Sinne des Art. 109 Abs. 3 GG zu qualifizieren sollen Geldleistungsschulden aufgrund staatlicher Verwaltungs- und Geschäftstätigkeit sein (echte Verwaltungsschulden). Dagegen sollen alternative Finanzierungsinstrumente wie Leasing, Forfaiting oder „sale and lease back“-Verfahren nach Stellungnahmen in der Literatur im Resultat zu Krediteinnahmen im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG führen; das gelte jedenfalls dann, wenn sich daraus langfristige, laufende Zahlungsverpflichtungen ergäben, die einer Kreditaufnahme entsprechen.

G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 81; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht 2014, § 12 Rn. 13 f.; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 135; vgl. auch Wiedmann, Finanzkontrolle und Staatsschuldenpolitik, 2012, S. 254 ff.; a.A. Heun, in: Dreier, GG III, Suppl. 2010 zur 2. Aufl. 2008, Art. 109 Rn. 51; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 38, der neuartige Finanzierungsinstrumente ausnimmt.

Kube plädiert ferner dafür, auch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen jedenfalls dann unter Art. 109 Abs. 3 GG zu subsumieren, wenn diese mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren und damit zu einer Nettoneuverschuldung führen.

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 142 f., zurückhaltender Kloepfer, Finanzverfassungsrecht 2014, § 12 Rn. 65.

Auch implizite Staatsschulden, wie die für die Versorgung der im Ruhestand befindlichen Beamten notwendigen Finanzmittel, will Kube unter die Schuldenbremse fassen.

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 145; a. A. Wiedmann, Finanzkontrolle und Staatsschuldenpolitik, 2012, S. 297, der Kreditmarktschulden als Finanzschulden und Versorgungsausgaben als Verwaltungsschulden unterscheidet und die Anwendbarkeit der staatschuldenrechtlichen Vorschriften nur für die Kreditmarktschulden bejaht; allerdings relativiert er diese rechtliche Beurteilung dahingehend, dass

sich die beiden Schuldenarten wirkungstechnisch gleich auswirken und die Unterscheidung spätestens bei einer Kreditfinanzierung der Versorgungslasten obsolet werde.

Mindestens aber soll aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG (Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs) eine Sorgfaltspflicht abzuleiten sein, die sich auch auf implizite Staatsschulden beziehe. Diese Schulden seine sachgerecht abzubilden und haushalterisch mitzuverfolgen, um einen möglichen Kreditaufnahmebedarf frühzeitig zu erkennen.

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 146; vgl. auch G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 85 f.

Von der Schuldenbremse erfasst werden soll nach Auffassung einiger Autoren neben dem Haushaltsplan auch der Haushaltsvollzug.

Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 103; Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 16; Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 188 f.; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 163.

Die grundgesetzliche Schuldenbremse bezieht sich auf die konjunkturelle Normalsituation. In einer solchen gilt das Gebot des Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten. Ausnahmen können für Phasen des Abschwungs (und natürlich für Rezessionsphasen) vorgesehen werden. In solchen Phasen können demnach im Rahmen der landesverfassungsrechtlich vorgesehenen Regelungen durchaus Kredite aufgenommen werden. Diese müssen in Aufschwungphasen wieder abgebaut werden.

Brügelmann/Schäfer, Die Schuldenbremse in den Bundesländern, 2012, S. 6; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 137 ff.

Für den Bund sieht das Grundgesetz in Art. 115 GG die Einrichtung eines Kontrollkontos vor, welches zusätzliche Defizite erfasst, aber mittelfristig ausgeglichen werden muss.

Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG lautet:

„Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen.“

Dabei ist nach einer in der Literatur vertretenen Auffassung insbesondere der unbestimmte Rechtsbegriff der „Normallage“ zu präzisieren und ist die „Symmetrie“ näher zu regeln. Da eine Aufschwungsphase selten genau spiegelbildlich zur vorangehenden Abschwungsphase verlaufe, soll die Symmetrie im Sinne einer „Regelsymmetrie“ zu verstehen sein.

Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 140; Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 2014, Art. 109 Rn. 72; vgl. auch Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 174; zur juristischen Diskussion des Begriffs der „Normallage“ vgl. Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?. 2011, S. 217 ff. m. w. N.

Neben der Möglichkeit der ausnahmsweisen Kreditaufnahme in Abschwungsphasen, kann der Staat auch ausnahmsweise Kreditaufnahmen bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen vorgesehen werden. Auf Bundesebene wird die Bestimmung folgendermaßen präzisiert:

Art. 115 Abs. 2 Sätze 6-8 GG:

„Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.“

Diese Ausnahmeregelung soll als abschliessende Regelung zu verstehen sein. Mithin könnten weder der Bund noch die Länder weitere Ausnahmen vorsehen.

Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 33; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 141; Heun, in: Dreier, GG III, Suppl. 2010 zur 2. Aufl. 2008, Art. 109 Rn. 51; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 39; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 126; Siekmann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 68.

Während der Begriff der Naturkatastrophen gestützt auf die grundgesetzliche Umschreibung in Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG als „unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden,“ definiert wird,

Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 142; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 205; Siekmann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 77.

seien die „außergewöhnlichen Notsituationen“ naturgemäß nicht abschliessend vorhersehbar. Die Eingrenzung habe auf Basis der im Grundgesetz selbst verankerten Kriterien der Außergewöhnlichkeit, des Eintritts, der sich der Kontrolle des Staates entziehe, und der Erheblichkeit der Haushaltsbeeinträchtigung zu erfolgen.

Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 143 ff.; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 204.

Die Beschlussfassung über eine Kreditaufnahme aufgrund einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation, die der Gesetzgeber vorzunehmen hat, sei nur unter der Bedingung möglich, dass gleichzeitig eine Tilgungsregelung beschlossen werde. Während die Konjunkturkomponente eine symmetrische Tilgung verlange, seien erhöhte Kredite aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen nicht an die Regelsymmetrie gebunden.

Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 143 ff.

Die Tilgungsregelung selbst müsse geeignet sein und auch tatsächlich zur Tilgung führen. Von einigen Stimmen wird deshalb eine verbindliche Regelung des Tilgungsplans gefordert und wird ein Parlamentsbeschluss nicht als ausreichend erachtet.

Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 39.

Stattdessen seien eine Regelung in Gesetzesform oder sogar eine verfassungsrechtliche Verankerung geboten, da der spätere Haushaltsgesetzgeber nur so gebunden werden könne. Eine Pflicht der Länder zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Tilgungsregelung im Falle einer Kreditaufnahme enthalte Art. 109 Abs. 3 Satz 3 allerdings nicht.

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 209; Siekmann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 73.

Da es zur Schuldenbremse noch keine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gibt, ist bislang nicht geklärt, ob die sehr restriktive Interpretation der einschlägigen Verfassungs-

normen von Teilen der Literatur in der Staatspraxis Bestand haben wird. Es ist jedenfalls kaum anzunehmen, dass alle oben referierten Versuche der restriktiven Auslegung der Regelungen über die Staatsverschuldung vom Bundesverfassungsgericht übernommen werden.

Schon der Wortlaut, aber auch die Entstehungsgeschichte und der systematische Zusammenhang, in dem die Bestimmungen über die Schuldenbremse stehen, deuten an vielen Stellen in eine andere Richtung. So ist bislang offen, ob und wie sich das Verbot der strukturellen Neuverschuldung bei einem Übergang zur Doppik auf die Berechnung der Staatsverschuldung auswirkt und ob es sich nur auf die Nettoneuverschuldung bezieht. Zu klären ist, ob Verwaltungsschulden, neue Finanzierungsinstrumente, Kassenverstärkungskredite, Bürgschaften und Garantien sowie Einnahmen aus Krediten anderer Gebietskörperschaften von dem Verbot umfasst sind. Weiter ist die Behandlung haushaltsjahrübergreifender Kreditaufnahmeermächtigungen und der Kreditaufnahme bei vorläufiger Haushaltsführung zu klären. Mit Blick auf das Nachhaltigkeitsprinzip ist besonders bedeutsam, dass das Verbot der strukturellen Neuverschuldung auf implizite Staatsschulden, den Ressourcenverbrauch und Veräußerungen von Staatsvermögen kaum Auswirkungen haben kann. Es ist offensichtlich, dass eine Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme implizite Staatsschulden wie die Pensionsverpflichtungen für Beamtinnen und Beamte, den Verbrauch von Ressourcen, der sich vor allem aus der Abnutzung der Infrastruktur ohne entsprechende Abschreibungen und Erhaltungsinvestitionen ergibt, und schließlich die Veräußerung von Vermögen des Staates an Private vom ihrem Regelungsgehalt nicht zu erfassen vermag.

Näher dazu Wieland, *Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei der Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Speyerer Arbeitsheft Nr. 222, 2015, S. 29 ff.

Art. 109 Abs.3 GG und Art. 115 GG untersagen zudem die staatliche Kreditaufnahme ohne Rücksicht auf deren Rentabilität. Wenn der Staat Kredite aufnimmt, erhält er auf Grund seines guten Ratings günstigere Bedingungen als private Unternehmen. Er kann also Investitionen günstiger finanzieren als Private. Wenn ihn die Schuldenbremse zwingt, Infrastruktur von Privaten finanzieren zu lassen und sie dann von diesen zu mieten oder ihre Benutzung von den Nutzerinnen und Nutzern finanzieren zu lassen, ist das unwirtschaftlicher, als es eine staatliche Kreditfinanzierung der Infrastruktur wäre, und führt zu einer höheren Belastung in der Zukunft, die dem Nachhaltigkeitsprinzip widerspricht.

Unabhängig von diesen strukturellen Mängeln sind die einschlägigen Bestimmungen über die Schuldenbremse in ihrer Bedeutung für die verfassungsrechtliche Absicherung des Nachhaltigkeitsprinzips gegenwärtig und auf absehbare Zeit noch nicht eindeutig zu bestimmen. Ein verfassungsrechtlicher Bezug gerade auf das Nachhaltigkeitsprinzip in seiner finanzwirtschaftlichen Bedeutung ist bislang im Text des Grundgesetzes nicht vorhanden.

2. Mängelanalyse

Die Analyse des Art. 20a GG, des Sozialstaatsprinzips und der Artikel 109 Abs. 3 sowie Art. 115 GG hat gezeigt, dass vor allem in dem Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen Elemente des Nachhaltigkeitsprinzips verfassungsrechtlich gewährleistet sind. Die Analyse dieses Staatsziels hat einen Eindruck davon vermittelt, welche Rechtswirkungen ein in das Grundgesetz aufgenommenes Staatsziel der Nachhaltigkeit entfalten könnte und wo es an die Grenzen seiner rechtlichen Wirkungsmöglichkeiten stoßen würde. Wesentlich ist vor allem die objektivrechtliche Wirkung des Staatsziels, die alle drei Staatsgewalten verpflichten würde, nachhaltig zu handeln. Subjektive Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger auf nachhaltiges Handeln des Staates vermag ein Staatsziel jedoch nicht zu begründen,

Das Sozialstaatsprinzip ist mit Blick auf das Nachhaltigkeitsprinzip als ambivalent zu beurteilen. Es drängt auf eine sozial gestaltete Gesellschaftsordnung und hat in den vergangenen Jahrzehnten zu einem beachtlichen Ausbau der Sozialleistungen geführt. Das ist so lange unproblematisch, wie die laufenden Sozialleistungen aus dem Steueraufkommen finanziert werden können. Übersteigen die Sozialleistungen die aus Steuermitteln finanzierten Möglichkeiten des Staatshaushalts, weil die Steuern zu sehr gesenkt oder die Sozialleistungen zu stark erhöht werden, ergeben sich Probleme für die Nachhaltigkeit. Das Gleiche gilt, wenn etwa im Sozialversicherungssystem zukünftige Leistungsansprüche begründet werden, die nicht nachhaltig finanziert werden können. In der aktuellen Diskussion sind die Mütterrente und die Rente ab 63 Jahren Beispiele für künftige Leistungsverpflichtungen der Sozialversicherung, deren Finanzierung vor allem angesichts des demographischen Wandels noch nicht nachhaltig gesichert erscheint. Der häufig vorgeschlagene Ausweg einer privaten Zusatzversicherung erweist sich mit Blick auf das niedrige Zinsniveau als wenig erfolgversprechend. Der Nachhaltigkeitsgehalt des Sozialstaatsprinzips ist deshalb nur begrenzt.

Die Bestimmungen über die Schuldenbremse sind auf die staatliche Kreditaufnahme ausgerichtet. Deren Begrenzung ist durchaus im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips. Zugleich erfasst die Schuldenbremse aber nur einen Ausschnitt aus den künftigen finanziellen Lasten des Staates und schließt die Kreditaufnahme auch dann aus, wenn sie wirtschaftlich sinnvoll wäre, weil der Staat notwendige Infrastrukturinvestitionen zu besseren Bedingungen als Private finanzieren kann. Statt zwischen einer wirtschaftlich sinnvollen und einer unwirtschaftlichen Kreditaufnahme zu unterscheiden, setzen Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG auf ein generelles Verschuldungsverbot und zwingen den Bund damit zum Teil zu einem finanzwirtschaftlichen Handeln, das dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit widerspricht. Die Initiativen zu Public-Private-Partnerships und zur Gründung von Infrastrukturgesellschaften mit privatem Kapital, die vom Bundesrechnungshof wiederholt und nachdrücklich als unwirtschaftlich kritisiert worden sind, lassen sich nur vor dem Hintergrund der unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten verfehlten Ausgestaltung der Schuldenbremse im Grundgesetz erklären.

Die Schuldenbremse wirkt in Richtung auf größere Nachhaltigkeit der staatlichen Haushaltswirtschaft, soweit sie verhindert, dass der Staat sich in einem Umfang verschuldet, der zukünftige Handlungsspielräume übermäßig einschränkt. Nicht wirtschaftlich und nicht nachhaltig ist es jedoch, wenn das strikte Verbot struktureller Verschuldung dazu führt, dass sinnvolle Investitionen des Staates in die erforderliche Infrastruktur unterbleiben und Public-Private-Partnerships sowie gemischtwirtschaftliche Unternehmen gegründet werden, die für die öffentliche Hand zu höheren Kosten führen als von ihr selbst kreditfinanzierte Investitionen. Zudem bleibt eine verfassungsrechtliche Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme ohne jede Auswirkung auf die Veräußerung staatlichen Vermögens, den Verzehr staatlicher Ressourcen und die Ausweitung impliziter Staatsschulden etwa durch Pensionslasten, die unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit bedenklich sind.

Angesichts dieser Ergebnisse der Analyse des geltenden Verfassungsrechts unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten erscheint es sachgerecht und erforderlich, das Nachhaltigkeitsprinzip besser als bislang verfassungsrechtlich abzusichern.

II. Optionen

Da das Gebot des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG als Staatsziel normiert ist, liegt eine Ausgestaltung des Nachhaltigkeitsprinzips ebenfalls als Staatsziel nahe (1.). Denkbar wäre aber auch eine Absicherung in der Präambel des Grundgesetzes (2.), als Verfassungsauftrag (3.). oder als Grundrecht (4.).

1. Staatsziel

Soll das Nachhaltigkeitsprinzip als solches in der Verfassung verankert werden, bietet sich die Formulierung als Staatsziel parallel zum Gebot des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG in einem neu zu schaffenden Art. 20b GG an. Ein solches Vorgehen hätte den Vorteil, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber sich auf die Erfahrungen stützen könnte, die mit Art. 20a GG in mehr als zwanzig Jahren gesammelt worden sind. Die anfängliche Skepsis gegenüber diesem Staatsziel ist längst einer größeren Gelassenheit gewichen. Befürchtungen vor einer Überinterpretation der Vorschrift und einer extensiven Interpretation durch die Gerichte, die weit über das vom verfassungsändernden Gesetzgeber Gewollte hinausginge, haben sich auch nicht in Ansätzen bewahrheitet. Das lässt ein Anknüpfen an die Regelung in Art. 20a GG als sinnvoll erscheinen.

Nicht sinnvoll dürfte es dagegen sein, das gesamte Nachhaltigkeitsprinzip in Art. 20a GG verfassungsrechtlich zu verankern. Das Gebot des Art. 20a GG ist auf den Schutz der Umwelt und der Tiere ausgerichtet. Das Nachhaltigkeitsprinzip umfasst den Tierschutz nicht und hat ein weiteres Anwendungsfeld als den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Das lässt es als ratsam erscheinen, das Nachhaltigkeitsprinzip als Staatsziel in einem eigenen Grundgesetzartikel zu verankern. Nur so ist auch gesichert, dass bereits in der äußeren Form der Gewährleistung die Bedeutung ihres materiellen Gehalts zum Ausdruck kommt. Das spricht für die Ergänzung des Grundgesetzes um einen eigenständigen Art. 20b GG.

Der Wortlaut von Art. 20b GG sollte entsprechend der Eigenart von Verfassungsbestimmungen möglichst knapp gefasst werden: „Der Staat beachtet bei seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit.“ Auf die Wiederholung der bereits in Art. 20 Abs. 3 GG generell festgelegten Pflicht der Gesetzgebung, die Verfassung zu beachten, und auf die Pflicht von ausführender Gewalt und Rechtsprechung, Gesetz und Recht zu beachten, sollte verzichtet werden. Die

Wiederholung dieser verfassungsrechtlichen Schranken für das Handeln der drei Staatsgewalten hat keinen eigenen Regelungsgehalt und erweckt fälschlich den Anschein, bei der Verfolgung des Ziels der Nachhaltigkeit seien die Staatsgewalten stärkeren Einschränkungen unterworfen als bei ihrem sonstigen Handeln. Auch auf eine Erwähnung zukünftiger Generationen kann verzichtet werden. Auf die Berücksichtigung ihrer Interessen zielt das Nachhaltigkeitsprinzip gerade. Es stelle eine unnötige Verdoppelung dar, wenn neben der Nachhaltigkeit ausdrücklich noch die Bedürfnisse künftiger Generationen erwähnt würden. Der unbefangene Leser könnte daraus den falschen Eindruck gewinnen, das Prinzip der Nachhaltigkeit könnte unter bestimmten Umständen auch ohne Berücksichtigung der Bedürfnisse künftiger Generationen Bedeutung erlangen.

Das Verfassungsziel der Nachhaltigkeit würde den Staat nur verpflichten, auf eine Entwicklung hinzuwirken, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspreche, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Aus dem Verfassungsziel der Nachhaltigkeit lässt sich aber nicht ableiten, dass bestimmte staatliche Maßnahmen zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung erforderlich und damit verfassungsgeboden wären. Die Politik müsste nach einer Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips als Staatsziel im Grundgesetz bei jeder potentiell einschlägigen Maßnahme prüfen, ob sie im Sinne der Nachhaltigkeit die Möglichkeiten künftiger Generationen nicht unzulässig einschränkte.

Welche Maßnahmen materiell zulässig wären und welche nicht, ließe sich jedoch auch dann nicht im Wege der Deduktion aus der Verfassung ableiten, sondern müsste demokratisch legitimiert politisch entschieden werden. Das Nachhaltigkeitsprinzip würde die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitserwägungen im politischen Prozess sichern, aber nicht bestimmte Ergebnisse vorgeben und andere verhindern. Der Gesetzgeber wäre objektivrechtlich verpflichtet, bei seinen Regelungen das Nachhaltigkeitsprinzip in seine Erwägungen einzubeziehen. Verwaltung und Rechtsprechung wären an das objektive Staatsziel der Nachhaltigkeit in seiner rechtlichen Konkretisierung durch den Gesetzgeber bei ihrer Gesetzesanwendung durch objektives Verfassungsrecht gebunden. Nachhaltigkeit als Staatsziel erhielte jedoch keinen absoluten Vorrang vor anderen Staatszielen und Verfassungsprinzipien.

Verfehlt wäre es jedoch, das Nachhaltigkeitsprinzip in der Verfassung materiell anzureichern und etwa mit den Worten „soziale Nachhaltigkeit“ bestimmte Sozialpolitiken wie die vollständige oder teilweise Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung mit verfassungs-

rechtlichen Weihen zu versehen und sie dem politischen Prozess zu entziehen. Der Gesetzgeber wäre durch das Verfassungsziel der Nachhaltigkeit zwar verpflichtet, auch bei seinen sozialpolitischen Entscheidungen die Bedürfnisse zukünftiger Generationen in seine Erwägungen einzustellen. Die Verfassung würde ihn jedoch nicht inhaltlich zu einer konkreten Ausgestaltung seiner Sozialpolitik verpflichten.

Näher dazu Wieland, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 229 ff. (244 f.).

2. Präambel

Da das gesamte staatliche Handeln sich am Prinzip der Nachhaltigkeit orientieren soll, käme zumindest theoretisch auch eine Ergänzung der Präambel des Grundgesetzes um eine Verpflichtung der Staates auf das Nachhaltigkeitsprinzip in Betracht. Das Bundesverfassungsgericht hat den rechtlichen Gehalt der Präambel als für alle Verfassungsorgane unmittelbar verpflichtend interpretiert.

BVerfGE 36, 1 (Ls. 4 f.).

Die Präambel ist Bestandteil des Verfassungsgesetzes und teilt dessen Rechtscharakter.

Hofmann, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981, S. 271.

Der Verfassungstradition entspricht es jedoch in Deutschland, in die die Präambel nur die wirklich grundsätzlichen, für das Verständnis der Verfassung unentbehrlichen Aussagen aufzunehmen: Das sind die Betonung der Verantwortung vor Gott und den Menschen, welche die staatliche Herrschaft relativiert, das Bekenntnis zum vereinten Europa sowie das Friedensgebot, der Verweis auf die verfassunggebende Gewalt des Deutschen Volkes, die Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands sowie die Geltung des Grundgesetzes für das gesamte Deutsche Volk.

Zum Ganzen Dreier, Präambel, Rn. 32 ff., in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 3. Aufl. 2013.

In ihrer Grundsätzlichkeit stehen diese Aussagen auch noch über einem das ganze staatliche Handeln lenkenden Nachhaltigkeitsprinzip. Wenn auch das Nachhaltigkeitsprinzip seine Grundlage in der Anerkennung der Verantwortung des Staates vor den Menschen hat, erscheint es doch nicht sachgerecht, eine verfassungsrechtliche Verankerung in der Präambel des Grundgesetzes anzustreben.

3. Verfassungsauftrag

In Betracht könnte auch kommen, in das Grundgesetz einen Verfassungsauftrag zur Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips aufzunehmen. Das Grundgesetz kennt seit 1949 Aufträge an den Gesetzgeber, bestimmte Sachbereiche zu regeln oder bestimmte Einrichtungen zu schaffen. So war der Gesetzgeber beauftragt, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen herzustellen.

Zu Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 117 Abs. 1 GG: BVerfGE 3, 225 ff.

Einen Verfassungsauftrag enthält auch Art. 6 Abs. 5 GG, der den Gesetzgeber verpflichtet, den unehelichen Kindern die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.

Dazu BVerfGE 8, 210 (216); 17, 148 (153); 22, 163 (172); 25, 167 (173, 180).

Art. 131 GG schließlich hat den Gesetzgeber verpflichtet, die Rechtsverhältnisse von Personen einschließlich der Flüchtlinge und Vertriebenen, die am 8. Mai 1945 im öffentlichen Dienst standen, aus anderen als beamten- oder tarifrechtlichen Gründen ausgeschieden waren und bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht oder nicht ihrer früheren Stellung entsprechend verwendet worden waren, durch Bundesgesetz zu regeln.

Dazu BVerfGE 7, 305 (313); 15, 80 (100); 15, 167 (184 ff.); 28, 163 (174).

Diesen Verfassungsaufträgen ist gemeinsam, dass die Rechtslage aus der Sicht der Verfassung bei deren Inkrafttreten Mängel aufwies, mit deren Beseitigung der Gesetzgeber beauftragt war. Verfassungsaufträge beziehen sich also in diesem Sinne typischerweise auf eine Mängelbeseitigung. Sie geben dem Gesetzgeber eine konkrete Regelung zur Mängelbeseiti-

gung auf. Hat der Gesetzgeber entsprechende Gesetze erlassen, ist der Verfassungsauftrag erfüllt.

Demgegenüber ist die Beachtung des Nachhaltigkeitsprinzips eine Daueraufgabe nicht nur für den Gesetzgeber, sondern auch für öffentliche Verwaltung und die Rechtsprechung. Wenn Regelungen zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit erlassen worden sind, hat sich das Problem nicht etwa erledigt. Das Nachhaltigkeitsprinzip lässt sich nicht durch eine einmalige Gesetzesänderung umsetzen, es bezieht sich auch nicht auf ganz bestimmte, konkrete Regelungen. Vielmehr stellt es Daueranforderungen an alle drei Staatsgewalten, die nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt erfüllt sind, sondern den Gesetzgeber, die Verwaltung und die Rechtsprechung immer wieder neu fordern. Deshalb erscheint ein Verfassungsauftrag weniger geeignet für die verfassungsrechtliche Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips.

4. Grundrecht

In das Grundgesetz könnte auch ein Grundrecht auf Nachhaltigkeit aufgenommen werden. Während Nachhaltigkeit als Staatsziel nur eine objektivrechtliche Verpflichtung des Staats begründet, würde ein Grundrecht auf Nachhaltigkeit Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger auf ein Handeln des Staates unter Beachtung des Gebots der Nachhaltigkeit schaffen.

Ein Grundrecht auf Nachhaltigkeit wäre ein Leistungsgrundrecht. Die Grundrechtsinhaber könnten die Beachtung des Nachhaltigkeitsprinzips von allen drei Staatsgewalten verlangen und ihren Anspruch letztlich vor dem Bundesverfassungsgericht einklagen. Diese Erweiterung der Rechtsmacht von Bürgerinnen und Bürgern würde zur besseren Durchsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips allerdings nur dann beitragen können, wenn die grundrechtlichen Ansprüche hinreichend konkret wären. Da das Nachhaltigkeitsprinzip aber vom Staat nur verlangt, dass er bei seinem Handeln auch die Interessen künftiger Generationen in Rechnung stellt, ohne ihm jedoch konkrete Lösungen der anstehenden Probleme vorzugeben, zeigt sich die strukturelle Schwäche einer grundrechtlichen Verbürgung. Während bei einem Freiheitsrecht klar ist, dass Freiheitseingriffe durch eine Abwehr des eingreifenden staatlichen Handelns durchgesetzt werden können, bliebe bei einem Anspruch aus einem Leistungsgrundrecht auf nachhaltiges Handeln des Staates dessen Verpflichtung so allgemein, dass sie nur in extremen Ausnahmefällen gerichtlich durchgesetzt werden könnte. Der subjektive Anspruch

liefe also weithin leer. Aus diesem Grund ist auch von der Ergänzung des Grundgesetzes um ein Grundrecht auf Nachhaltigkeit abzuraten.

III. Abschätzung

Wenn die Verpflichtung des Staates auf das Nachhaltigkeitsprinzip als Staatsziel in Art. 20b GG verankert wird, sind alle drei Staatsgewalten verpflichtet, in ihrem gesamten Handeln die Interessen künftiger Generationen zu berücksichtigen. Nachhaltigkeit erhielte als Staatsziel den Rang eines verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts. Das Gebot des nachhaltigen Staatshandelns stünde rangleich neben anderen Verfassungsgütern. Aufgabe von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung wäre es, die jeweils einschlägigen Verfassungsgüter einander verhältnismäßig zuzuordnen. Verfassungsrechtsgüter sind vor allem die durch Grundrechte geschützten Werte wie Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit, Berufsfreiheit etc. Verfassungsgüter werden aber auch durch andere Staatsziele wie Demokratie, Republik, sozialer Rechtsstaat und Bundesstaat geschützt. Auch die in diesen Staatszielen verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtsgüter müssten mit dem dann verfassungsrechtlich garantierten Staatsziel der Nachhaltigkeit in eine angemessene Beziehung gesetzt werden.

Hervorzuheben ist, dass mit dem Staatsziel der Nachhaltigkeit dem Staat nur eine Modalität und Richtung seines Handelns, aber keine konkreten Ergebnisse einzelner Politiken vorgegeben werden. Wenn das Grundgesetz den Staat auf das Nachhaltigkeitsprinzip verpflichtet, ist dieser objektivrechtlich gebunden, auf eine Entwicklung hinzuwirken, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Zu konkreten Maßnahmen würde die Verfassung den Gesetzgeber aber auch dann nicht verpflichten. So ließe sich aus der Verfassung auch zukünftig nicht ableiten, wie das Sozialversicherungssystem im Einzelnen auszugestalten ist. Der Staat müsste nur bei jeder gesetzlichen Regelung des Sozialversicherungssystems deutlich machen, dass er neben den Bedürfnissen der gegenwärtigen Generation auch die Bedürfnisse künftiger Generationen in den Erwägungen und Zielen, die der Gesetzgebung zu Grunde liegen, berücksichtigt hat. Jeder Entwurf eines Bundesgesetzes sollte dementsprechend Angaben zur Nachhaltigkeit des Regelungsvorhabens machen.

Für die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung gilt strukturell nichts anderes. Auch das Regierungshandeln müsste von Verfassungs wegen das Nachhaltigkeitsprinzip in Rechnung

stellen. Regierung und öffentliche Verwaltung müssten den Aspekt der Nachhaltigkeit in den Blick nehmen. Das sollte im Handeln von Regierung und öffentlicher Verwaltung auch zum Ausdruck kommen, ohne dass die Verfassung insoweit bestimmte Formen vorschreiben würde. Das wird auf Regierungsebene vor allem bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen der Bundesregierung eine Rolle spielen. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist für die Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips vorrangig dort Raum, wo die Verwaltung über Beurteilungsspielräume verfügt, Ermessen ausübt oder planerische Abwägungen vornimmt.

Auch Gerichte müssen bei ihren Entscheidungen ebenso wie das Sozialstaatsprinzip oder das Rechtsstaatsprinzip auch das Nachhaltigkeitsprinzip beachten. Für die Rechtsprechung wird das Nachhaltigkeitsprinzip vor allem bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe Bedeutung erlangen.

Auch für die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung gilt aber, dass sich aus dem Nachhaltigkeitsprinzip keine konkreten Ergebnisse im Wege juristischer Subsumtion ableiten lassen. Auch nach einer Ergänzung des Grundgesetzes um das Staatsziel der Nachhaltigkeit bleibt der politische Gestaltungsspielraum erhalten. Politik wird nicht zum Gesetzesvollzug. Politik ist aber auch nicht frei, sich über die Interessen künftiger Generationen hinwegzusetzen, ohne diese auch nur in den Blick genommen zu haben.

D. Ergebnisse

Die Analyse des geltenden Verfassungsrechts hat gezeigt, dass gegenwärtig nur Elemente des Prinzips der Nachhaltigkeit im Grundgesetz gewährleistet sind. Vor allem das Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortung für die künftigen Generationen in Art. 20a GG bringt das Gebot der ökologischen Nachhaltigkeit zum Ausdruck. Soweit die Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG die Aufnahme von Krediten begrenzt, entspricht sie im Ansatz dem Prinzip der Nachhaltigkeit. Je stärker die Schuldenbremse jedoch im Sinne eines Verbotes auch einer wirtschaftlich sinnvollen Kreditaufnahme interpretiert wird, desto mehr gerät sie in ein Spannungsverhältnis zum Nachhaltigkeitsprinzip. Wenn der Bund Public-Private-Partnerships oder Infrastrukturgesellschaften gründet, um gemäß der Schuldenbremse ohne eine formelle Kreditaufnahme privates Kapital nutzen zu können, ist das unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verfehlt und belastet in seinen Auswirkungen künftige Generationen. Zudem vermag die Schuldenbremse

implizite Staatsschulden, wie sie aus Pensionsverpflichtungen in erheblichem Ausmaß entstehen, nicht zu verhindern und steht auch Vermögensveräußerungen des Staates zulasten zukünftiger Generationen nicht entgegen. Das Sozialstaatsprinzip schließlich zielt auf eine sozial gestaltete Gesellschaftsordnung, vermag aber nicht zu verhindern, dass der Staat heute zu hohe Ansprüche auf Sozialleistungen in der Zukunft begründet, die von späteren Generationen erfüllt werden müssen. Wenn unter Berufung auf das Sozialstaatsprinzip Sozialleistungen gewährt werden, ohne dass zur Deckung der entstehenden Kosten für entsprechende Steuereinnahmen gesorgt wird, gerät das Sozialstaatsprinzip in ein Spannungsverhältnis zum Nachhaltigkeitsprinzip. Eine Ergänzung des Grundgesetzes um das Staatsziel der Nachhaltigkeit erscheint daher als sachgerecht.

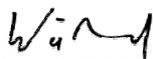
Unter den Optionen, die für eine verfassungsrechtliche Absicherung des Nachhaltigkeitsprinzips zur Verfügung stehen, verdient die Ergänzung des Grundgesetzes um das Staatsziel der Nachhaltigkeit in einem neu zu schaffenden Art. 20b GG den Vorzug. Entscheidet sich der verfassungsändernde Gesetzgeber für diese Option, kann auf die Erfahrungen mit dem Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG zurückgegriffen werden. Diese Vorschrift ist zwar anfangs auf Skepsis gestoßen, hat sich aber in der Staatspraxis bewährt. Als Formulierung der Verfassungsergänzung bietet sich folgender Satz an: „Der Staat beachtet bei seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit.“ Das Nachhaltigkeitsprinzip verpflichtete den Staat in dieser Ausgestaltung, auf eine Entwicklung hinzuwirken, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.

Konkrete staatliche Maßnahmen lassen sich aus dem Verfassungsziel der Nachhaltigkeit hingegen nicht ableiten. Der Staat würde nicht auf bestimmte Ergebnisse verpflichtet, sondern müsste nur bei jeglichem Handeln dessen Nachhaltigkeit prüfen und in Rechnung stellen.

Die theoretisch denkbare Option einer Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips in der Präambel des Grundgesetzes ist nicht zu empfehlen. Die Präambel ist bislang und sollte auch zukünftig auf die für das Verständnis der Verfassung ganz unentbehrlichen Aussagen begrenzt bleiben. Die ebenfalls vorstellbare Ergänzung des Grundgesetzes um einen Verfassungsauftrag zur Durchsetzung der Nachhaltigkeit staatlichen Handelns empfiehlt sich deshalb nicht, weil Verfassungsaufträge auf die Beseitigung konkreter rechtlicher Defizite durch eine ebenso konkrete Neuregelung ausgerichtet sind. Demgegenüber stellte das Gebot der Nachhaltigkeit eine dauerhafte Handlungsmaxime für den Staat dar. Die Schaffung eines

Grundrechts auf Nachhaltigkeit hätte zwar auf den ersten Blick hin den Vorteil, dass neben die objektivrechtliche Pflicht des Staates ein subjektives Recht und damit ein Anspruch der Grundrechtsträger auf nachhaltiges Handeln des Staates tritt. Ein derartiges Leistungsgrundrecht bliebe allerdings zu unbestimmt, weil Nachhaltigkeit den Staat nicht auf bestimmte Ergebnisse seiner Politik verpflichtet, sondern ihm eben nur aufgibt, neben den Interessen der heutigen Generation auch die Interessen zukünftiger Generationen in seine Abwägungen einzustellen.

Die Aufnahme des Staatsziels der Nachhaltigkeit in das Grundgesetz wird dazu führen, dass das Nachhaltigkeitsprinzip den Rang eines verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts erhält und damit ranggleich neben anderen Verfassungsgütern steht, wie sie in den Grundrechten und den Staatszielbestimmungen verfassungsrechtlich gewährleistet sind. Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung müssen nach einer entsprechenden Ergänzung des Grundgesetzes in ihrem gesamten Handeln das Gebot der Nachhaltigkeit in Rechnung stellen. Für den Gesetzgeber spielt das vor allem in der Weise eine Rolle, dass bei jedem Gesetzesvorhaben dessen Nachhaltigkeit geprüft werden müsste. Das gleiche gilt für die Regierung, wenn sie Gesetzesentwürfe erarbeitet. Die öffentliche Verwaltung muss nach einer Verfassungsergänzung das Nachhaltigkeitsprinzip vor allem dort eröffnen, wo sie über Beurteilungsspielräume und Ermessen verfügt oder planerische Abwägungen vornehmen muss. Für die Rechtsprechung hätte die verfassungsrechtliche Absicherung des Nachhaltigkeitsprinzips zur Folge, dass sie bei ihrer Interpretation von Gesetz und Recht vor allem bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe - Nachhaltigkeitserwägungen in ihre Entscheidungen einfließen lassen müsste.



(Wieland)