Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Universitäts-Professor
Dr. Joachim Wieland

2. Juni 2016
Jw/cb

Schriftliche Stellungnahme

zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung

des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

zum Thema

„Nachhaltigkeit ins Grundgesetz?“

am 8. Juni 2016

I. Bestandsaufnahme

Die Analyse des geltenden Verfassungsrechts zeigt, dass gegenwärtig nur einzelne 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 Wirt-

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer
Telefon: ++49(0)6232-654-355
Sekretariat: ++49(0)6232-654-353
Telefax: ++49(0)6232-654-127
E-Mail: wieland@uni-speyer.de

schaftlichkeit 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.

II. Optionen

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 nur aufgibt, neben den Interessen der heutigen Generation auch die Interessen zukünftiger Generationen in seine Abwägungen einzustellen.

III. Rechtsfolgen

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 beachten, 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)