Joachim Wieland

Verfassungsrang für Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit ist als politisches Ziel anerkannt, verfassungsrechtlich aber nur zum Teil gesichert. Art. 20a GG schützt die natürlichen Lebensgrundlagen. Die Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG und in Art. 115 Abs. 2 GG vermag aber finanzielle Nachhaltigkeit schon deshalb nicht zu sichern, weil sie verdeckte Schulden wie die Pensionslasten nicht erfasst. Umgekehrt schließt sie auch eine wirtschaftlich sinnvolle Kreditaufnahme aus. Das Sozialstaatsprinzip vermag soziale Nachhaltigkeit nicht zu sichern, weil es die Gefahr mit sich bringt, dass mit Blick auf Wahlen neue Sozialleistungen begründet werden, ohne dass deren nachhaltige Finanzierung gesichert ist. Das Gebot der Nachhaltigkeit sollte umfassend als Staatsziel in der Verfassung verankert werden, ohne dass konkreten Einzelmaßnahmen Verfassungsrang zugemessen werden sollte.

A. Das Prinzip der Nachhaltigkeit

I. Politische Bedeutung

Nachhaltigkeit ist nach dem Koalitionsvertrag für die Bundesregierung „grundlegendes Ziel und Maßstab des Regierungshandelns".[1] 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.[2] Das Leitbild Nachhaltigkeit soll für alle Lebensbereiche gelten und wie eine Präambel für alles politische Handeln verstanden werden.[3]

Die Nachhaltigkeitsagenda ist deshalb auch institutionell abgesichert: Die Bundesregierung hat einen Ausschuss gebildet, in dem Staatssekretäre aus allen Bundesministerien unter der Leitung des Chefs des Bundeskanzleramtes an der nachhaltigen Entwicklung arbeiten. Im Deutschen Bundestag wirkt seit mehr als zehn Jahren der Parlamentarische Beirat für Nachhaltige Entwicklung. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht regelmäßig Nachhaltigkeitsindikatorenberichte.

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.[4]

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 nach überwiegender Auffassung noch nicht die Qualität von Gewohnheitsrecht erlangt, weil er nach verbreiteter Auffassung keine bestimmbaren Verhaltenspflichten begründe,[5] eine konturenlose,

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

2 Näher dazu *Deter*, ZUR 2012, 157.

3 So die *Bundeskanzlerin* in ihrer Rede auf der 14. Jahreskonferenz des Rates für Nachhaltige Entwicklung am 2.6.2014, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2014/06/2014-06-02-merkel-nachhaltige-entwicklung.html;jsessionid=A1863D27F4A14D4D92A346738AF7B000.s6t2, zuletzt aufgerufen am 20.5.2016.

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

5 *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 84; *Beyerlin*, 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.

beliebig instrumentalisierbare Leerformel geblieben sei,[6] sowie wegen der immanenten Abwägungskomplexität nicht justitiabel[7] und letztlich nicht mehr als ein politisches Konzept sei.[8] Daneben finden sich jedoch durchaus auch weitergehende Ansätze.[9]

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.[10] 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 18.4.1999 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.[11]

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.[12] 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.[13]

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."[14]

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. Die Abgeordneten verstanden die von ihnen angestrebte Grundgesetzänderung als verfassungsrechtliche Zielbestimmung. Sie wollten also ein Verfassungsziel der Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit im Grundgesetz verankern.[15] 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.[16] Das Bemühen um eine Ergänzung der Verfassung blieb jedoch 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 jedoch 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 und wirkungsvoller gemacht werden, damit das politische Entscheiden und Handeln an den Prinzipien der Nachhaltigkeit ausgerichtet wird.[17] Der Rat für Nachhaltige

6 *Dolzer* (o. Fußn. 5) 5. Abschn., Rn. 112.
7 *Reszat*, Gemeinsame Naturgüter im Völkerrecht, 2004, S. 364.
8 *Beyerlin* (o. Fußn. 5), S. 107.
9 Näher zum Ganzen *Gärditz*, Nachhaltigkeit und Völkerrecht, in: Kahl (o. Fußn. 4), S. 137 ff. (167 ff.).
10 Dazu *Calliess*, Art. 11 AEUV Rn. 12, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV 4. Aufl. 2011.
11 Näher die umfassende Untersuchung von *Häberle*, Nachhaltigkeit und Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: Kahl (o. Fußn. 4), S. 180 ff (182 ff.) mit umfassenden Nachweisen.
12 Vgl. *Kahl*, DÖV 2009, 2 (6).
13 Dazu ebenfalls *Kahl* (o. Fußn. 4), S. 1 ff. (6 ff.) m.w.N.
14 BT-Drs. 16/3399, S. 3.
15 BT-Drs. 16/3399, S. 1 f.
16 BT-Drs. 16/3399, S. 5.
17 Deutsche Nachhaltigkeits-Architektur und SDGs, Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung an Herrn BM Peter Altmaier nach § 1 (2)b RNE-Geschäftsordnung, 26.5.2015, S. 3 ff.

Entwicklung (RNE) hält es deshalb für notwendig, die Nachhaltigkeit auch zum rechtlichen Gestaltungsprinzip zu machen.[18]

B. 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.[19] 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 zwei 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.[20]

Nachdem 1994 das Grundgesetz um Art. 20a GG ergänzt worden war, wurden in den Artikel mit Wirkung zum 1.8.2002 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.[21] 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.[22]

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.[23]

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

18 Deutsche Nachhaltigkeits-Architektur und SDGs, Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung an Herrn BM Peter Altmaier nach § 1 (2)b RNE-Geschäftsordnung, 26.5.2015, S. 10.
19 *Dreier*, Universitas 1993, 377 (387 f.); *Murswiek*, Umweltschutz als Staatszweck, 1995, S. 15 ff. und 31 ff.
20 BT-Drs. 12/6000, S. 65.
21 BVerfGE 104, 337 (347 ff.).
22 BVerfGE 102, 1 (18); 102, 347 (365).
23 *Schink*, DÖV 1997, 221 (224 f.).

Tiere am besten erreicht. Sowohl das Schutzniveau als auch die Mittel zur Umsetzung des Staatsziels bleiben dem Gesetzgeber nicht anders als der öffentlichen Verwaltung und der Rechtsprechung im Rahmen der rechtlichen Vorgaben überlassen. Staatsziele sind wie alle Rechtsprinzipien konkretisierungsbedürftig.[24]

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.[25]

Schwierig ist es, den Begriff der künftigen Generationen dogmatisch genau zu bestimmen.[26] 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.[27] Art. 20a GG sorgt für die „intergenerationelle" Gerechtigkeit.[28]

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 somit 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.[29] Das Gebot der Ressourcenschonung und das Prinzip der ökologischen Nachhaltigkeit werden so in Art. 20a GG verankert gesehen. Allerdings formuliert die Verfassung insoweit nur ein allgemeines Rechtsprinzip und kein bestimmtes Maß.[30]

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. Der verfassungsändernde Gesetzgeber fürchtete aber offenbar, dass die Rechtsprechung unter Berufung auf Art. 20a GG den Gesetzgeber zu überspielen versuchen könnte.[31]

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.[32]

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.[33] Das Schutzgebot lässt den staatlichen Instanzen 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.[34] 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

24 Näher dazu *Schulze-Fielitz* , Art. 20a Rn. 9, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015 m.w.N.
25 *Caspar*, Klimaschutz und Verfassungsrecht, in: Koch/Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, S. 367 ff. (377).
26 *Gärditz*, Art. 20a Rn. 12, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Loseblatt (2013).
27 BVerfGE 118, 79 (110); *Sommermann*, Art. 20a Rn. 25 ff., in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GGK I, 6. Aufl. 2012.
28 *Kahl*, DÖV 2009, 2 (3).
29 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.).
30 Zum Ganzen *Schulze-Fielitz* (o. Fußn. 24), Art. 20a Rn. 35 ff. m.w.N.
31 Dazu *Heselhaus*, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes, in: Arbeitskreis für Umweltrecht (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Abschnitt 1, Rn. 36.
32 Vgl. *Schröder*, DVBl. 1994, 835 (837).
33 Vgl. *Groß*, NVwZ 2011, 129 (133).
34 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.

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.[35]

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 zu optimieren.[36]

Das Staatsziel des Art. 20a GG verpflichtet nur den Staat, also Bund und Länder. Zu den Ländern gehören staatsorganisationsrechtlich auch die Kommunen.[37] Bindend ist das Staatsziel zudem für alle anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts und für sämtliche Träger deutscher öffentlicher Gewalt.[38] 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.[39] Als Staatszielbestimmung bindet Art. 20a GG jedoch nicht Private. Er entfaltet insbesondere keine Drittwirkung zwischen verschiedenen Privatpersonen.[40]

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 Gesetzgebungsaufträgen.[41]

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.[42] Art. 20a GG bindet 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[43] und bei der Ausübung von Ermessen sowie im Rahmen von planerischen Abwägungs- und Gestaltungsspielräumen Bedeutung. Das Staatsziel ist aber auch im Rahmen der gesetzesfreien Verwaltung zu beachten.[44]

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.[45] 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. 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.

35 BVerfGE 128, 1 (37).
36 Vgl. dazu *Schulze-Fielitz* (o. Fußn. 24), Art. 20a Rn. 53 m.w.N.
37 BVerwG, NVwZ 2006, 595 (597).
38 *Kloepfer*, Art. 20a Rn. 33 und 53, in: Bonner Kommentar, Loseblatt.
39 Vgl. *Gärditz* (o. Fußn. 26), Art. 20a Rn. 27.
40 *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 20a Rn. 3a.
41 *Wolf*, Alternativkommentar zum Grundgesetz, 2001, Art. 20a Rn. 7.
42 *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. 1, 2011, § 12 Rn. 38.
43 BVerwG, NVwZ 2006, 595 (597); NVwZ 1998, 1080 (1081).
44 Näher *Schulze-Fielitz* (o. Fußn. 4), Art. 20a Rn. 82 ff. m.w.N.
45 *Bernstoff*, NuR 1997, 328 (330).

Die Qualifizierung der Bundesrepublik Deutschland als sozialer Bundestaat bzw. sozialer Rechtsstaat bringt das Sozialstaatsprinzip hinreichend deutlich zum Ausdruck. Unbestritten ist das soziale Staatsziel unmittelbar geltendes Verfassungsrecht.[46]

Im Vergleich zu den Verfassungsprinzipien der Republik, der Demokratie, des Rechtsstaats und des Bundesstaates 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 „ein der konkreten Ausgestaltung in hohem Maße fähiges und bedürftiges Prinzip" bezeichnet.[47] Dementsprechend ist ganz vorrangig der Gesetzgeber Adressat des Sozialstaatsprinzips. Bei dessen Konkretisierung verfügt er über einen weiten Gestaltungsspielraum.[48] 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.[49] Daneben steht die Infrastrukturverantwortung des Staates als Ausprägung der Vorsorgepflicht.[50]

Im Sinne der Nachhaltigkeit hat das Bundesverfassungsgericht auch die hohe Bedeutung der Finanzierbarkeit der Sozialversicherung hervorgehoben.[51] 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.[52] 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.[53] Aber auch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind gehalten, bei der Anwendung des geltenden Rechts, etwa im Rahmen von unbestimmten Rechtsbegriffen und bei Ermessensspielräumen, das Sozialstaatsprinzip zu beachten.[54]

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.[55] Aus dem Sozialstaatsprinzip allein ergeben sich grundsätzlich keine subjektiven Rechte.[56] 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.[57] 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 erfahrungsgemäß 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.[58]

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.[59] 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

46 So schon BVerfGE 1, 97 (105); 6, 32 (41).
47 BVerfGE 5, 85 (198).
48 BVerfGE 18, 257 (267); 59, 231 (263).
49 *Jarass/Pieroth* (o. Fußn. 40), Art. 20 Rn. 114.
50 Vgl. *Wieland*, Der soziale Rechtsstaat als Gewährleistungsstaat, in: Festschrift Steiner, 2009, S. 933 ff.
51 BVerfGE 114, 196 (248).
52 BVerfGE 28, 324 (348).
53 BVerfGE 100, 271 (362).
54 Vgl. BVerfGE 89, 214 (239).
55 BVerfGE 65, 182 (193).
56 BVerfGE 110, 412 (445).
57 BVerfGE 123, 267 (363); st. Rspr.
58 Zu dem Problem *Kahl*, DÖV 2009, 2 (3).
59 A. A. *Kahl*, DÖV 2009, 2 (8).

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. Für den Bund lässt Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG eine so genannte „Strukturkomponente" zu. Sie eröffnet ihm einen auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts begrenzten strukturellen Verschuldungsspielraum.[60]

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.[61]

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.[62] Neben der Möglichkeit der ausnahmsweisen Kreditaufnahme in Abschwungphasen kann der Staat auch ausnahmsweise Kreditaufnahmen bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen vorsehen.

Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 GG untersagen die staatliche Kreditaufnahme ohne Rücksicht auf deren Rentabilität. Wenn der Staat Kredite aufnimmt, erhält er aufgrund 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

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

61 *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 104; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, GGK II, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 29; *G. Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 81; *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 188 f.; *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 129, 134, 136 und 144; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 65 f.; *Wiedmann*, Finanzkontrolle und Staatsschuldenpolitik, 2012, S. 254 ff.

62 *Brügelmann/Schäfer*, Die Schuldenbremse in den Bundesländern, 2012, S. 6; *Henneke* (o. Fußn. 61), Art. 109 Rn. 137 ff.

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 stellte 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 entspräche, 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 verfassungsgeboten 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 Renten-

versicherung mit verfassungsrechtlichen 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.[63]

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 des Staates auf das Nachhaltigkeitsprinzip in Betracht. Das Bundesverfassungsgericht hat den rechtlichen Gehalt der Präambel als für alle Verfassungsorgane unmittelbar verpflichtend interpretiert:[64] Die Präambel ist Bestandteil des Verfassungsgesetzes und teilt dessen Rechtscharakter.[65]

Der Verfassungstradition entspricht es jedoch in Deutschland, in 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.[66] 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.[67] 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.[68] Art. 131 GG schließlich hat den Gesetzgeber verpflichtet, die Rechtsverhältnisse von Personen einschließlich der Flüchtlinge und Vertriebenen, die am 8.5.1945 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.[69]

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 Mängelbeseitigung 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 Ausnahmefäl-

63 Näher dazu *Wieland*, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 229 ff. (244 f.).
64 BVerfGE 36, 1 (Ls. 4 f.).
65 *Hofmann*, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981, S. 271.
66 Zum Ganzen *Dreier*, Präambel, Rn. 32 ff., in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 3. Aufl. 2013.
67 Zu Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 117 Abs. 1 GG: BVerfGE 3, 225 ff.
68 Dazu BVerfGE 8, 210 (216); 17, 148 (153); 22, 163 (172); 25, 167 (173, 180).
69 Dazu BVerfGE 7, 305 (313); 15, 80 (100); 15, 167 (184 ff.); 28, 163 (174).

len 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. Folgenabschätzung

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 ranggleich 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 Nachhaltigkeitsprinzip 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 planer sche Abwägungen vornimmt. Auch Gerichte müssen bei ihre Entscheidungen ebenso wie das Sozialstaatsprinzip oder da Rechtsstaatsprinzip auch das Nachhaltigkeitsprinzip beachter Für die Rechtsprechung wird das Nachhaltigkeitsprinzip vor a lem bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe Bedeu tung erlangen. Auch für die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung gilt aber, dass sich aus dem Nachhaltigkeitsprinzi keine konkreten Ergebnisse im Wege juristischer Subsumtio ableiten lassen. Nach einer Ergänzung des Grundgesetzes ur das Staatsziel der Nachhaltigkeit bleibt der politische Gesta tungsspielraum also erhalten. Politik wird nicht zum Gesetzes vollzug. Politik ist aber auch nicht frei, sich über die Interesse künftiger Generationen hinwegzusetzen, ohne diese auch nur i den Blick genommen zu haben.

C. Ergebnisse

Die Analyse des geltenden Verfassungsrechts hat gezeigt, das gegenwärtig nur Elemente des Prinzips der Nachhaltigkeit ir Grundgesetz gewährleistet sind. Vor allem das Staatsziel de Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortun für die künftigen Generationen in Art. 20a GG bringt das Gebo der ökologischen Nachhaltigkeit zum Ausdruck. Soweit di Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 G die Aufnahme von Krediten begrenzt, entspricht sie im Ansat dem Prinzip der Nachhaltigkeit. Je stärker die Schuldenbrems jedoch im Sinne eines Verbotes auch einer wirtschaftlich sinn vollen Kreditaufnahme interpretiert wird, desto mehr gerät si in ein Spannungsverhältnis zum Nachhaltigkeitsprinzip. Wen der Bund Public-Private-Partnerships oder Infrastrukturgesel schaften gründet, um gemäß der Schuldenbremse ohne eine for melle Kreditaufnahme privates Kapital nutzen zu können, is das unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Spar samkeit verfehlt und belastet in seinen Auswirkungen künftig Generationen. Zudem vermag die Schuldenbremse implizit Staatsschulden, wie sie aus Pensionsverpflichtungen in erhebl chem Ausmaß entstehen, nicht zu verhindern und steht auc Vermögensveräußerungen des Staates zulasten zukünftiger Ge nerationen nicht entgegen. Das Sozialstaatsprinzip schließlic zielt auf eine sozial gestaltete Gesellschaftsordnung, verma aber nicht zu verhindern, dass der Staat heute zu hohe Anspri che auf Sozialleistungen in der Zukunft begründet, die von spä teren Generationen erfüllt werden müssen. Wenn unter Beru fung auf das Sozialstaatsprinzip Sozialleistungen gewährt wer den, ohne dass zur Deckung der entstehenden Kosten für ent sprechende Steuereinnahmen gesorgt wird, gerät das Sozia staatsprinzip in ein Spannungsverhältnis zum Nachhaltigkeits prinzip. Eine Ergänzung des Grundgesetzes um das Staatszie der Nachhaltigkeit erscheint daher als sachgerecht.

Unter den Optionen, die für eine verfassungsrechtliche Abs cherung des Nachhaltigkeitsprinzips zur Verfügung stehen, ver dient die Ergänzung des Grundgesetzes um das Staatsziel de Nachhaltigkeit in einem neu zu schaffenden Art. 20b GG de Vorzug. Entscheidet sich der verfassungsändernde Gesetzgebe für diese Option, kann auf die Erfahrungen mit dem Staatszie

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 träte. 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 berücksichtigen, 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.

Professor Dr. Joachim Wieland, LL.M. (Cantab.)
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht.