

Recht der Nachhaltigen Entwicklung

herausgegeben von

Wolfgang Kahl

21



Wolfgang Kahl

Nachhaltigkeitsverfassung

Reformüberlegungen

Mohr Siebeck

Wolfgang Kahl, geboren 1965; Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht sowie der Forschungsstelle für Nachhaltigkeitsrecht der Universität Heidelberg.

ISBN 978-3-16-155971-6

ISSN 1862-0426 (Recht der Nachhaltigen Entwicklung)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
B. Nachhaltigkeit im Grundgesetz – der Status quo	7
I. Das (weitgehende) explizite Schweigen des Grundgesetzes zur Nachhaltigkeit	7
II. Ausreichende implizite Nachhaltigkeitsverfassung?	9
III. Generelle Notwendigkeit der Normierung von Nachhaltigkeit im Grundgesetz	14
C. Materielle Nachhaltigkeitsverfassung de constitutione ferenda	21
I. Staatsziel Nachhaltigkeit (Art. 20b GG n. F.)	21
II. Begriff, Rechtsnatur und positive Wirkungen	22
1. Begriff	22
2. Rechtsnatur	23
3. Positive Wirkungen	25
a) Gesetzgebung	26
b) Exekutive	27
c) Judikative	28
d) Bürger	29
III. Kritik und Metakritik	32
1. Zu hohe Komplexität	33
2. Geringe Steuerungskraft	35
3. Einschränkung der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers	37
4. Gefährdung der sozialen Gerechtigkeit	40
5. Beförderung einer Entwicklung zum „Jurisdiktionsstaat“	41
IV. Der doppelte „Lackmustest“: Gemeinwohlrelevanz und Abstraktionshöhe	43
V. Ein Seitenblick: Art. 37 GRCh	48
VI. Zwischenergebnis	50

D. Formelle Nachhaltigkeitsverfassung de constitutione ferenda	53
I. Ergänzungsfunktion einer (gestärkten) formellen Nachhaltigkeitsverfassung	53
II. Elemente direkter Demokratie	55
1. Der Nutzen direktdemokratischer Elemente für Nachhaltige Entwicklung	58
2. Das konkrete Ergänzungspotenzial direktdemokratischer Instrumente	66
3. Die Nachhaltigkeitsfähigkeit des (deutschen) Volkes	0
4. Die Nachhaltigkeitsaugleichheit einzelner Instrumente direkter Demokratie	0
a) Volksinitiative	0
aa) Die Volksinitiative in Österreich (Art. 41 Abs. 2 B-VG)	0
bb) Empirische Befunde	9
(1) Volksbegehren „Bildungsinitiative“	9
(2) Volksbegehren „Gegen TTIP/CETA“	81
(3) Volksbegehren „Atomfreies Österreich“	83
(4) Gesamtbewertung	84
cc) Ausgestaltung	85
dd) Zwischenergebnis	87
b) Volksgesetzgebung	87
c) Referenden	95
aa) Fakultatives Referendum	95
bb) Obligatorisches Referendum	100
d) Stufenmodell	104
III. Nachhaltigkeitsrat	105
1. Zielsetzung	108
2. Kompetenzen	111
a) Erstattung von Gutachten	111
b) Abgabe von Stellungnahmen	111
c) Aufschiebendes („suspensives“) Vetorecht	114
d) Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren	118
3. Normative Verankerung	118
4. Demokratische Legitimation, insbesondere Wahl, Nachfolge von Mitgliedern und Amtszeit	120
5. Besetzung	123
6. Normierungsvorschlag	125

IV. Nachhaltigkeitsprüfung	126
1. Zielsetzung	126
2. Verhältnis zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie	129
3. Prüfverfahren	132
4. Kontrolle	133
5. Weitere Reformansätze	135
E. Zusammenfassung und Ausblick	137
Literaturverzeichnis	143
Sachregister	167

A. Einleitung

„Nachhaltigkeit“ ist zu einem Modewort geworden, welches inflationistisch und dabei häufig unreflektiert gebraucht wird.¹ Es verwundert daher auf den ersten Blick nicht, dass in der deutschen Rechtswissenschaft nach wie vor eine große Skepsis gegenüber dem Begriff der Nachhaltigkeit vorherrscht, legt doch gerade die Jurisprudenz – mit Recht – Wert auf eine präzise Begrifflichkeit. Der Terminus der Nachhaltigkeit bzw. – hier synonym verstanden² – der Nachhaltigen Entwicklung wird folglich von der herrschenden Staatsrechtslehre als steuerungsschwach und inhaltsarm beiseitegeschoben. Den einen gilt er als Wort des Zeitgeistes³ ohne klare Substanz, den anderen als wachstums- und technikfeindlicher Romantizismus, in dem sich der Glaube an längst überholte Einheitsvorstellungen widerspiegelt.^{4,5}

Dessen ungeachtet ist die sehr alte, in der Forstwirtschaft verwurzelte⁶ Idee der Nachhaltigkeit seit dem Bericht des *Club f Rome* über „Die Grenzen des

¹ Von einem „terminologischen Passepartout“ spricht *F. Uekötter*, APuZ 31–32/20124, 9 (13). Vgl. auch *M. Baumüller*, APuZ 31–32/2014, 3 (4): „ein Begriff wird gekapert“; *I. Pufé*, Nachhaltigkeit, 2. Aufl. 2014, S. 19 ff.

² Der synonyme Begriffsgebrauch von „Nachhaltige Entwicklung“ und „Nachhaltigkeit“ entspricht der herrschenden Meinung, vgl. nur *H.A. Wolff*, BayVBl. 2015, 397 (397); *H.-J. Menzel*, ZRP 2001, 221 (223).

³ So mit Blick auf ein Staatsziel Generationengerechtigkeit *G. Deter*, ZUR 2012, 157 (162). Das Ziel sei „aus einem dem Zeitgeist verhafteten, idealistischen Überschwang geboren“.

⁴ *U. Di Fabio*, UTR 109 (2011), 95 (96 f.). Nach *Di Fabio* ist die Nachhaltigkeitsidee so „konservativ wie der Förster, der im Lodenmantel durch den Wald streift“ (a. a. O., 96). Ähnlich *J.H. Klement*, NJW-aktuell 33/2016, 17, der von einer „romantischen Großformel“ spricht.

⁵ Berichtend zur Kritik am Nachhaltigkeitskonzept *E.M. Frenzel*, Nachhaltigkeit als Prinzip der Rechtsentwicklung?, 2004, S. 44 ff.

⁶ Ausführlich dazu *K. Mathis*, Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 69 ff.; vgl. auch *F. Uekötter*, APuZ 31–32/2014, 9 (10 ff.); *I. Pufé*, APuZ 31–32/2014, 15 (16).

Wachstums“ (1972)⁷, spätestens aber dem Brundtland-Bericht (1987)⁸ und den Dokumenten der UNCED-Konferenz („Weltgipfel“) über Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro (1992)⁹ als Menschheitsaufgabe global anerkannt¹⁰ und durch den Rio-Nachfolge-Prozess¹¹ weiter konkretisiert und mit Einzelzielen angereichert worden¹².¹³ Kurz gesagt ist es die Botschaft dieses Prozesses, das Recht der „ärmeren“ Staaten auf wirtschaftliche und soziale Entwicklung bei größtmöglicher Schonung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie das Interesse künftiger Generationen an gleichwertigen Lebensbedingungen unter Sicherung hinreichender Entscheidungs- und Entfaltungsoptionen¹⁴ (insbesondere

⁷ D.L. Meadows (Hrsg.), Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, 1972. Vgl. später auch noch D.H. Meadows/D.L. Meadows/J. Randers, Die neuen Grenzen des Wachstums, 1992; D.H. Meadows/J. Randers /D.L. Meadows, Die Grenzen des Wachstums – das 30-Jahre-Update, 4. Aufl. 2012; ferner J. Randers, 2052. Der neue Bericht an den Club of Rome, 2012.

⁸ United Nations (Hrsg.), Report of the World Commission for Environment and Development, Our Common Future, 1987, deutsche Fassung bei V. Hauff (Hrsg.), Unsere gemeinsame Zukunft, 1987; berichtend dazu K. Mathis, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 87 ff.; interessant auch J. Radkau, Geschichte der Zukunft, 2017, S. 333 ff.

⁹ Zu den dort beschlossenen Dokumenten s. K.F. Gärditz, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 137 (138 f.); W. Kahl, in: ders., a. a. O., S. 1 (7 [mit Fn. 36]); näher zum Ganzen KM *athis*, Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 138 ff.

¹⁰ Vgl. insbesondere die Grundsätze 3 und 4 der Rio-Deklaration.

¹¹ Überblick dazu, aber auch zu weiteren Konkretisierungen auf Ebene der internationalen Politik und des geltenden Völkerrechts, bei K. Mathis, Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 151 ff., 156 ff., 206 ff.; bündig R. Schmidt/W. Kahl/K.F. Gärditz, Umweltrecht, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 9 f., § 6 Rn. 13 ff.

¹² Hinzuweisen ist zuletzt auf die „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ (auch „Weltzukunftsvertrag“ genannt; UN Doc. A/RES/70/1 [www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/doc]; berichtend: J. Falke, ZUR 2015, 696 [698 f.]), die auf der UN-Konferenz in New York im September 2015 verabschiedet wurde und seit 1.1.2016 die früheren, sog. Millenniumsentwicklungsziele abgelöst hat. Die Agenda formuliert 17 globale Ziele für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals [SDG]), die das Prinzip der Nachhaltigkeit mit der ökonomischen, ökologischen und sozialen Entwicklung verknüpfen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf dem Zusammenhang von Armutsbekämpfung und Nachhaltigkeit.

¹³ Zur Entwicklungsgeschichte der Nachhaltigkeit grundlegend E.M. Frenzel, Nachhaltigkeit als Prinzip der Rechtsentwicklung?, 2004, S. 19 ff.; vgl. ferner auch M. v. Hauff, Nachhaltige Entwicklung, 2. Aufl. 2014, S. 1 ff.; IP *ufé*, Nachhaltigkeit, 2. Aufl. 2014, S. 33 ff.

¹⁴ Das BVerfG spricht von der „Achtung der Entscheidungsfreiheit auch künftiger Generationen“ und der „Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen“ und leitet beides aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) ab, vgl. BVerfGE 79, 311 (343) sowie ähnlich BVerfGE 132, 195 Rn. 124; 135, 317 Rn. 173 (Pflicht, „eine irreversible rechtliche Prädizierung künftiger Generationen zu vermeiden“); s. dazu auch A. Voßkuhle, in: Festschrift für Klaus Tolksdorf, 2014, S. 585 (589 f.); H.-J. Papier, zit. nach Deutscher Bundestag, Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung, Ausschuss-Drs. 18(23)80-

durch Vermeidung irreversibler Präjudizierung¹⁵) zu achten.¹⁶ Auch im Zeitalter des Anthropozän¹⁷ gilt: Nachhaltig ist eine Entwicklung, „that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“¹⁸. Weiter heißt es im Brundtland-Bericht: „[...] sustainable development is not a fixed state of harmony, but rather a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are made consistent with future as well as present needs.“¹⁹ In Anbetracht von Klimawandel, Artensterben, Energiewende, Staatsschuldenkrise, Flüchtlingskrise, demographischem Wandel, Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme, Steuergeldver-

2-A v. 6.6.2016, S. 1; vgl. auch *ders.*, zit. nach Wortlautprotokoll der 50. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung, Protokoll-Nr. 18/50, S. 4 (4 f.). Die verfassungsrechtliche Pflicht (insbesondere des Gesetzgebers) zur Vorsorge bzw. Planung im Interesse der künftigen Generationen aus Art. 20a GG betonend *E. Gassner*, DVBl. 2017, 943 (944 f.).

¹⁵ BVerfGE 132, 195 (247).

¹⁶ Zu dem hier zugrunde gelegten, ganz herrschenden integrativ-dreidimensionalen Konzept von Nachhaltigkeit (Drei-Säulen-Konzept) s. statt vieler und mit weiteren Nachweisen (auch auf die Gegenansicht [eindimensional-ökologisches Konzept]) Enquête-Kommission des 13. Deutschen Bundestags „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“, Konzept Nachhaltigkeit, BT-Drs. 13/11200, S. 24 ff.; *A. Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 44 ff.; *K. Gehne*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 75 ff., 206 ff., passim; *I. Härtel*, in: dies. (Hrsg.), Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung, 2014, S. 13 (21 ff.); *J. Kersten*, RW 2014, 378 (389); *K. Meßerschmidt*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 195 (195, 198); *A. Windoffer*, Verfahren der Folgenabschätzung als Instrument zur rechtlichen Sicherung von Nachhaltigkeit, 2011, S. 59 ff., 114 f. Zu den Kernelementen des Nachhaltigkeitsprinzips (Integration, intergenerationelle Gerechtigkeit und intragenerationelle Gerechtigkeit) s. *J. Monien*, in: Härtel, a. a. O., S. 142 (147 ff.).

¹⁷ Dazu *P.J. Crutzen*, Geology of mankind: The Anthropocene, *Nature* 415, 23 ff.; vgl. ferner *T. Kluge/E. Schramm*, Das Anthropozän: Umweltpolitische Herausforderungen einer neuen Ära, in: Leitschuh u. a. (Hrsg.), Jahrbuch Ökologie 2016, S. 55 ff. sowie *J. Kersten*, EurUP 2016, 312 (313 ff.); *ders.*, Das Anthropozän-Konzept, 2014, S. 15 ff., 45 ff., der das Nachhaltigkeitsprinzip allein jedoch für die Herausforderungen der anthropozänen Realität für normativ zu schwach und zu konservativ hält.

¹⁸ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987 (www.un-documents.net/our-common-future.pdf), S. 41, dort auch die Konkretisierung durch die beiden Schlüsselkonzepte der „Bedürfnisse“ und der „Begrenzung“. Ausführlich zum Ganzen *W. Kahl*, in: *ders.* (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 1 (7 f., 8 ff.); *AG laser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 43 f., 44 ff.

¹⁹ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987 (www.un-documents.net/our-common-future.pdf), S. 17.

schwendung u.v.a.m. bleibt dieser Grundgedanke in seiner integrativen,²⁰ globalen und generationenübergreifenden Ausrichtung²¹ aktueller denn je.²² Dies gilt umso mehr, als die bisherige *Nachhaltigkeitsbilanz* auf allen Ebenen ernüchternd ausfällt (*Umsetzungsdefizit*).²³

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass sich auch die *Bundesrepublik Deutschland* seit geraumer Zeit zumindest einfach-gesetzlich²⁴ und politisch²⁵ auf den Weg zum *Nachhaltigkeitsstaat* gemacht und die Nachhaltigkeitsidee mittlerweile in ihrer Rechtsordnung an zahlreichen Stellen verankert und überwiegend auch stufenweise normativ weiter konkretisiert hat (z. B. durch Ziele und Grundsätze des Umwelt- und Planungsrechts).²⁶ Freilich fehlt es bis-

²⁰ Zuletzt wieder forciert für eine *integrative* Umweltpolitik *SRU*, Umweltgutachten 2016; *BMUB*, Den ökologischen Wandel gestalten, 2016.

²¹ Grundlegend zu diesen drei Wesensmerkmalen von Nachhaltigkeit *A. Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 44 ff., 48 ff.; vgl. auch *W. Kahl*, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 1 (23 ff.).

²² In der Tendenz wie hier *F. Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit, 2. Aufl. 2016, S. 27 ff.; *I. Pufé*, Nachhaltigkeit, 2. Aufl. 2014, S. 67 ff.

²³ Vgl. eingehend *H. Hahn*, Umwelt- und zukunftsverträgliche Entscheidungen des Staates, 2017, S. 8 ff., 25 ff., 31; ferner *F. Ekardt*, Das Prinzip Nachhaltigkeit, 2. Aufl. 2010, S. 9 ff.; *W. Kahl*, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 1 (5 f., 23 f.); *E. Rehlinger*, ZfU 2015, 257 (260 f.); *ders.*, in: Koch/Hey (Hrsg.), Zwischen Wissenschaft und Politik, 2009, S. 89 (97 ff.); *Rat für nachhaltige Entwicklung*, Fortschrittsbericht 2012 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, BT-Drs. 17/8721, S. 194 ff.

²⁴ § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB, § 1 Abs. 2 ROG, § 1 WHG.

²⁵ Hingewiesen sei allgemein auf die Einsetzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung auf Bundesebene ab der 15. Legislaturperiode (zuletzt: Bundestagsbeschluss v. 19.2.2014, BT-Drs. 18/559) sowie die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, vgl. zunächst Bundesregierung (Hrsg.), Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung 2002 ([http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2012-05-21-fortschrittsbericht-2012-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2)) und zuletzt Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuaufg. 2016 (https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/6-eine-strategie-begleitet-uns/nachhaltigkeitsstrategie/_node.html) und speziell etwa auf Bundesregierung, Klimaschutzplan 2050 (https://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf). S. zum Ganzen auch übergreifend (Mehrebenensystem) *A. Ingold*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 117 (124 ff.), insbesondere zu Nationalen Nachhaltigkeitskonzeptionen a. a. O., S. 129 f.

²⁶ Zur Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff und politischer Begriff (Schleusen-, Leit- bzw. Verbundbegriff) s. *E.M. Frenzel*, Nachhaltigkeit als Prinzip der Rechtsentwicklung?, 2004, S. 57 ff.; *W. Kahl*, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 1 ff.; *K. Mathis*, Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 56 ff., 205 ff.; *D. Murswiek*, NuR 2002, 641 ff.; *E. Rehlinger*, NVwZ 2002, 657 ff.; *ders.*, ZfU 2015, 257 (258 ff.).

lang an einem hierzu passenden verfassungsrechtlichen „Überbau“: das Grundgesetz ist nämlich noch immer sehr zurückhaltend gegenüber der Nachhaltigkeit.²⁷ Will Deutschland jedoch tatsächlich zum Nachhaltigkeitsstaat werden, so genügen unverbindliche Strategien und Programme²⁸ ebenso wenig wie gesetzliche Nachhaltigkeitsbestimmungen, sondern ist – wie im Folgenden zu zeigen sein wird – auch eine Ausrichtung der *Verfassung*²⁹ am Nachhaltigkeitsziel vonnöten, die auf materieller (inhaltlicher) und formeller (organisatorisch-prozeduraler) Ebene ansetzt (*Nachhaltigkeitsverfassung*).

²⁷ S. hierzu sogleich unter B. I., II.

²⁸ Grundlegend hierzu A. Ingold, in: Kahl (Hrsg.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, 2016, S. 117 ff.; vgl. ferner auch M. v. Hauff, *Nachhaltige Entwicklung*, 2. Aufl. 2014, S. 15 ff.

²⁹ Nicht eingegangen wird im Folgenden auf sonstige materielle Konzepte zur Effektivierung von Nachhaltigkeit (z. B. inhaltliche Anreicherung; Einschränkung des Abwägungsparadigmas, Modifikation des grundrechtlichen Freiheitsverständnisses, Eigenrechte der Natur), vgl. dazu instruktiv E. Rehbinder, *ZfU* 2015, 257 (262 ff.), mit weiteren Nachweisen.

B. Nachhaltigkeit im Grundgesetz – der Status quo

I. Das (weitgehende) explizite Schweigen des Grundgesetzes zur Nachhaltigkeit

Das Grundgesetz kennt bislang kein explizites Staatsziel der Nachhaltigkeit im soeben erläuterten integrativ-dreidimensionalen Sinne.¹ Gefordert wurde ein solches von einer Gruppe von 105 Abgeordneten, die am 9. November 2006² beim Deutschen Bundestag den Entwurf eines sogenannten Generationengerechtigkeitsgesetzes³ einbrachten. Danach sollte ein neuer, mit „Generationengerechtigkeit“ überschriebener Art. 20b in das Grundgesetz aufgenommen werden, der lautet:

„Der Staat hat in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten und die Interessen künftiger Generationen zu schützen.“

Dieser Vorschlag fand eine gewisse Unterstützung im Schrifttum,⁴ stieß aber (jedenfalls bislang) sowohl in der Politik⁵ als auch der Wissenschaft⁶ überwie-

¹ S. dazu mit zahlreichen Nachweisen *W. Kahl*, DÖV 2009, 2 (3, 5 [mit Fn. 8, 40 f.]).

² Vorbereitend wirkte die Lobby-Arbeit der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen, vgl. *J. Tremmel*, APuZ 8/2005, 18 ff.; *ders.*, ZRP 2004, 44 ff.; *ders.*, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), Handbuch Generationengerechtigkeit, 2. Aufl. 2003, S. 349 (364 ff.); zuletzt umfassend aus umweltökonomischer und umweltethischer Sicht *ders.*, Theorie der Generationengerechtigkeit, 2012.

³ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur Verankerung der Generationengerechtigkeit (Generationengerechtigkeitsgesetz), BT-Drs. 16/3399; zur Entstehungsgeschichte vgl. *J. Tremmel*, APuZ 8/2005, 18 (26 f.).

⁴ Vgl. etwa im Grundsatz zustimmend, wenngleich mit einem eigenen Formulierungsvorschlag *W. Kahl*, DÖV 2009, 2 (9): „Der Staat hat in seinem Handeln auch mit Blick auf die Interessen künftiger Generationen das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten.“ Positiv auch *T. Hebler*, Generationengerechtigkeit als verfassungsrechtliches Gebot in der sozialen Rentenversicherung, 2001, S. 23 ff.; *J. Kersten*, Die Verwaltung 40 (2007), 309 (315); *J. Wieland*, ZUR 2016, 473 (480 f., 482 f.).

⁵ So etwa die Äußerungen von *M. Grosse-Brömer*, BT-Plenarprot. 16/118, S. 12248 f. Berichtend zum Scheitern des Vorstoßes, mit weiteren Nachweisen auf kritische Stimmen *G. Deter*, ZUR 2012, 157 (162).

gend auf Ablehnung und fiel am Ende der 16. Legislaturperiode dem Diskontinuitätsgrundsatz zum Opfer. Einen vorsichtigen neuen Anlauf unternahm der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung in der 18. Legislaturperiode: Er führte eine öffentliche Anhörung durch, bei der sich alle Experten (*Hans-Jürgen Papier, Gesine Schwan, Joachim Wieland*) für die Aufnahme eines Staatsziels Nachhaltigkeit in das Grundgesetz aussprachen.⁷

Das weitgehende Fehlen einer Nachhaltigkeitsverfassung in Deutschland stellt bei rechtsvergleichender Betrachtung eher einen Sonderfall dar. Zahlreiche ausländische Verfassungen haben die Nachhaltigkeit mittlerweile (in unterschiedlicher Form und an unterschiedlicher Stelle) in ihren Text aufgenommen. Dies gilt insbesondere für die EU-Mitgliedstaaten,⁸ aber auch für das sonstige Ausland⁹. Man kann sogar so weit gehen, die Nachhaltigkeit mittlerweile bereits zum gemeineuropäischen¹⁰ Verfassungsrecht (*Ius Commune Europaeum*)¹¹ zu rechnen – jedenfalls befindet sie sich auf dem Weg dorthin. Hingewiesen sei nur beispielhaft auf die französische Verfassung, die nach ihrer Reform im Jahre 2004 die Nachhaltigkeit an prominenter Stelle¹² als Staatszielbestimmung verankert hat sowie auf die Schweiz, die sich in ihrer Bundesverfassung an mehreren Stellen¹³ auf das Nachhaltigkeitsprinzip und die Interessen der künftigen Generationen bezieht¹⁴. Das Grundgesetz, so scheint es, weist damit in vergleichender Perspektive einen Entwicklungsrückstand, nämlich eine mangelnde Zukunftsgerichtetheit auf.

⁶ S. dazu die Nachweise bei *W. Kahl*, DÖV 2009, 2 (2 [Fn. 4]). Zu den Gründen für die Ablehnung s.u. C. I. und die dortigen Nachweise.

⁷ S. Wortlautprotokoll der 50. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung, Protokoll-Nr. 18/50.

⁸ Die Nachhaltigkeit und/oder Generationengerechtigkeit findet sich etwa in den Verfassungen von Belgien, Estland, Luxemburg, Polen, Portugal, Schweden und Ungarn.

⁹ Grundlegend die vergleichende Textstufen-Analyse bei *P. Häberle*, in: *Kahl* (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2008, S. 180 (198 f.); hierauf aufbauend und fortschreibend unter Einbeziehung insbesondere auch der insoweit besonders ergiebigen ausländischen Regionalverfassungen zuletzt *ders.*, *Der kooperative Verfassungsstaat – aus Kultur und als Kultur*, 2013, S. 522 ff., a. a. O. (S. 503 ff.) auch zu „Generationenschutzklauseln“ in neueren Verfassungen.

¹⁰ Begriff: *PH überle*, *EuGRZ* 1991, 261 ff.

¹¹ So *P. Häberle*, in: *Kahl* (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2008, S. 180 (200); *ders.*, *Der kooperative Verfassungsstaat – aus Kultur und als Kultur*, 2013, S. 541.

¹² 7. Erwägungsgrund, Art. 7 Charte de l'Environnement 2004.

¹³ Präambel, Art. 2 Abs. 2 und 4, Art. 73 BV.

¹⁴ Dazu *G. Biaggini*, in: *Kahl* (Hrsg.), *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, 2011, S. 106 (106 ff.); *A. Glaser*, *Nachhaltige Entwicklung und Demokratie*, 2006, S. 74 ff.; *P. Häberle*, in: *Kahl* (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2008, S. 180 (201).

II. Ausreichende implizite Nachhaltigkeitsverfassung?

Der negative *exp izite (formelle)* textuelle Befund zur Nachhaltigkeit im Grundgesetz könnte freilich auch Ausdruck eines „beredten“ Schweigens der Verfassung bzw. eines bewussten Untätigbleibens des verfassungsändernden Gesetzgebers sein. Dieses könnte seinen Grund darin haben, dass die Nachhaltigkeit auf Verfassungsebene bereits einen hinreichenden *imp iziten (materiellen)* Niederschlag in einzelnen Regelungen gefunden hat, denen sich bei wertender Gesamtbetrachtung ein hinreichender Schutz der Nachhaltigkeit entnehmen lässt. Eine explizite Verankerung der Nachhaltigkeit im Text der Verfassung wäre dann in der Tat nur noch von deklaratorischer Bedeutung, aber jedenfalls nicht mehr zwingend, vor allem, wenn man das Grundgesetz als eine – vor Überregulierung zu bewahrende – bloße Rahmenordnung¹⁵ versteht.

Bei einer Analyse des Grundgesetztextes *sub specie* der Nachhaltigkeit lassen sich zwar einzelne, verstreute Normen finden, die jeweils einen Teilaspekt der Nachhaltigkeit formulieren, aber keine Garantie der Nachhaltigkeit im weiten (dreidimensionalen) Sinne.¹⁶

Zu nennen ist zunächst das Umweltstaatsziel des Art. 20a GG, das zwar die ökologische Nachhaltigkeit regelt,¹⁷ aber darüber hinaus keine Aussage über die Nachhaltigkeit trifft.¹⁸

Parallel verhält es sich mit der Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG, die – zusammen mit dem Frühwarnsystem in Art. 109a GG – nur einen (wesentlichen) Teilaspekt der wirtschaftlich-finanziellen Nachhaltigkeit

¹⁵ Vgl. für dieses herrschende Verständnis stellvertretend *E.-W. Böckenförde*, NJW 1976, 2089 (2091, 2099); *R. Wahl*, Der Staat 20 (1981), 485 (505 ff.); *K.F. Gärditz*, Atomausstieg ins Grundgesetz?, 2016, S. 48 ff., 61; *R. Steinberg*, JZ 1980, 385 (389).

¹⁶ Dies hat zuletzt wieder *J. Wieland*, ZUR 2016, 473 (475 ff.) differenziert nachgewiesen; vgl. ferner *H. Kube*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 137 (144 ff.).

¹⁷ BVerfGE 118, 79 (110); *H. Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 39; *A. Voßkuhle*, in: Festschrift für Klaus Tolksdorf, 2014, S. 585 (588).

¹⁸ Zur Nichtregelung der ökonomischen bzw. sozialen Nachhaltigkeit durch Art. 20a GG wie hier *A. Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 231 f.; *H.-J. Menzel*, ZRP 2001, 221 (225); *U. Steiner*, NZS 2004, 505 (505); *M. Kleiber*, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 34; *K.-P. Sommermann*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 20a Rn. 32; *A. Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Bd. 2, Art. 20a Rn. 30 f.; *J. Wieland*, ZUR 2016, 473 (475 ff.); *A. Windoffer*, Verfahren der Folgenabschätzung als Instrument zur rechtlichen Sicherung von Nachhaltigkeit, 2011, S. 94 f.; a. A.: *C. Gröpl*, AöR 133 (2008), 1 (39); *W. Frenz*, UTR 49 (1999), 37 (40 f.).

ausprägt.¹⁹ Das Nachhaltigkeitsprinzip im integrativ-dreidimensionalen Sinne bildet dagegen keine dieser Normen ab.²⁰

Dies gilt auch für das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG). Bei dessen Aussagen ist zwar nach Meinung einzelner Autoren eine grundsätzliche „Nachhaltigkeitstauglichkeit“ vorhanden.²¹ Wenn Nachhaltigkeit insoweit Berücksichtigung findet, handelt es sich aber bestenfalls um einen Reflex und nicht um das Erreichen einer originären Nachhaltigkeitszielsetzung, die als solche dem sehr offenen Sozialstaatsprinzip nicht zu entnehmen ist. Das Sozialstaatsprinzip ist inhaltlich zu vielschichtig, um dem Gedanken der Nachhaltigkeit final gerecht zu werden.²² Ihm fehlt wegen seiner Weitgespanntheit²³ und hierdurch bedingten mangelnden Inhaltsschärfe bereits die nötige Steuerungswirkung zur Förderung einer sozialen Nachhaltigkeit²⁴ im eindimensionalen Sinne.²⁵ Mit anderen Worten: Ihm mangelt es – nicht zuletzt infolge des

¹⁹ Dazu A. Voßkuhle, in: Festschrift für Klaus Tolksdorf, 2014, S. 584 (588 f.); J. Wieland, ZUR 2016, 473 (478 f.). Zur Leistungsfähigkeit der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG („Schuldenbremse“) im Hinblick auf die finanzielle Nachhaltigkeit, die im Einzelnen umstritten ist, s. P. Kirchhof, Deutschland im Schuldensog, 2012, S. 93 ff.; E. Reimer, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 147 (165 f.); H. Pünder, in: Begegnungen im Recht – Ringvorlesung zu Ehren von Karsten Schmidt anlässlich seines 70. Geburtstags, 2012, S. 275 (295).

²⁰ Dies ist, soweit ersichtlich, unstreitig, vgl. nur W. Kahl, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 1 (4 f.).

²¹ Vgl. H.F. Zacher, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 28 Rn 135; ferner C. Lux-Wesener, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), Handbuch Generationengerechtigkeit, 2. Aufl. 2003, S. 405 (417 f.) sowie bereits P. Henseler, AöR 108 (1983), 489 (499).

²² Ähnlich J. Wieland, ZUR 2016, 473 (477 f.).

²³ Hierzu H.F. Zacher, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 28 Rn. 135 sowie zum Ganzen K. Stern, Staatsrecht, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 920 f. S. zur Offenheit des Sozialstaatsprinzips auch E. Schmidt-Aßmann, in: Festschrift für Reinhard Mußgnug, 2005, S. 33 ff.; Offenheit und Zukunftscharakter gleichfalls betonend G. Robbers, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20 Abs. 1 Rn. 1436 ff. (1439 f.).

²⁴ Zum Begriff: G. Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 28; A. Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 69 f.; ders., in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 620 ff.; M. v. Hauff/A. Kleine, Nachhaltige Entwicklung, 2009, S. 20 ff.; M. Kotzur, BayVBl. 2007, 257 ff.

²⁵ C. Calliess, in: Festschrift für Meinhard Schröder, 2012, S. 515 (521); A. Glaser, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 620 (637 ff. [639]); W. Kahl, DÖV 2009, 2 (3 f.); C. Lux-Wesener, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), Handbuch Generationengerechtigkeit, 2. Aufl. 2003, S. 405 (417 f.); H.-J. Papier, zit. nach Deutscher Bundestag, Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung, Ausschuss-Drs. 18(23)80-2-A v. 6.6.2016, S. 1 (2); ders., zit. nach Wortlautprotokoll der 50. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung, Protokoll-Nr. 18/50, S. 4 (4); U. Steiner,

Fehlens jedes Anknüpfungspunktes im Text von Art. 20 Abs. 1 GG – an der Mindestkontur, die Voraussetzung für eine Konkretisierung und Operationalisierung durch Gesetzgeber, Verwaltung und Gerichte wäre. Die Zukunftsgerichtetheit ist, soweit im Sozialstaatsprinzip bzw. – genauer gesagt – der Rechtsprechung hierzu angelegt (Stichwort: dauerhafte Trag- bzw. Funktionsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme),²⁶ nur Mittel zum Zweck „Erhalt und dauerhafte Verwirklichung des Sozialstaats“, aber nicht inhaltsprägendes Kernelement des Sozialstaatsprinzips selbst. „Konkrete staatliche Verpflichtungen für eine nachhaltige Entwicklung sind dem Sozialstaatsprinzip [...] nicht zu entnehmen.“²⁷ Im Kern geht es ihm um einen sozialen Ausgleich unter den und eine soziale Sicherung der gegenwärtig Lebenden.²⁸ Das Sozialstaatsprinzip vermag damit schon die Belange sozialer Nachhaltigkeit nur rudimentär zu erfassen. Es hat im Übrigen sogar – im Gegenteil – eine Tendenz, „die gegenwärtigen Bedürfnisse, die gegenwärtig beanspruchten Sozialleistungen, in den Vordergrund zu stellen. Das führt nicht unbedingt zu nachhaltigem Wirken in sozialstaatlicher Hinsicht“²⁹. Dieser Befund gilt erst recht für die integrativdreidimensionale Nachhaltigkeit, die zur Gänze außerhalb des normativen Programms der Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG liegt.

Des Weiteren gelingt auch aus den Freiheitsgrundrechten, dem allgemeinen Gleichheitssatz, dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip – trotz dahingehender einzelner Bemühungen in der Literatur³⁰ – keine dogmatisch überzeugenden

NZS 2004, 505 (509). A. A.: *G. Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 170, 186 (m. Fn. 125 f.); *J.H. Klement*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 99 (133); *H.-J. Menzel*, ZRP 2001, 221 (226); vgl. auch *A. Windoffer*, Verfahren der Folgenabschätzung als Instrument zur rechtlichen Sicherung von Nachhaltigkeit, 2011, S. 98 ff.

²⁶ Dazu: *C. Lux-Wesener*, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), Handbuch Generationengerechtigkeit, 2. Aufl. 2003, S. 405 (417 f.); *W. Kahl*, DÖV 2009, 2 (3); *A. Voßkuhle*, in: Festschrift für Klaus Tolksdorf, 2014, S. 585 (589), der hierin den Ausdruck der Übernahme einer „Verantwortung für zukünftige Generationen“ sieht; skeptisch *A. Windoffer*, Verfahren der Folgenabschätzung als Instrument zur rechtlichen Sicherung von Nachhaltigkeit, 2011, S. 100 f.

²⁷ *A. Voßkuhle*, in: Festschrift für Klaus Tolksdorf, 2014, S. 585 (589).

²⁸ Ähnlich *H.-J. Papier*, zit. nach Deutscher Bundestag, Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung, Ausschuss-Drs. 18(23)80-2-A v. 6.6.2016, S. 1 (2).

²⁹ *J. Wieland*, zit. nach Wortlautprotokoll der 50. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung, Protokoll-Nr. 18/50, S. 8 (8).

³⁰ Für eine Herleitung der Nachhaltigkeit aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) zuletzt unter Hinweis vor allem auf BVerfGE 79, 311 (343) *H.-J. Papier*, zit. nach Deutscher Bundestag, Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung, Ausschuss-Drs. 18(23)80-2-A v. 6.6.2016, S. 1 (1 f.); *ders.*, zit. nach Wortlautprotokoll der 50. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung, Protokoll-Nr. 18/50, S. 4 ff. Für eine Herleitung des Schutzes künftiger Generationen aus Grundrechten *M. Kleiber*, Der grund-

de Herleitung der Nachhaltigkeit bzw. Generationengerechtigkeit.³¹ Vielmehr stellt das Nachhaltigkeitsprinzip – ungeachtet seiner „enge(n) Verbindung zur Demokratie“ – lediglich eine „Ergänzung“³² dieser Prinzipien, namentlich um den Aspekt der Zukunftsverantwortung bzw. der Langzeitperspektive bei staatlichen Entscheidungen,³³ dar, die aber – sowohl gegenüber dem Demokratie- als auch dem Rechtsstaatsprinzip – selbständiger Natur und systematisch außerhalb dieser Prinzipien zu verorten ist. Insbesondere sind alle Überlegungen, die demokratische Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers aus dem Gedanken einer „intergenerationellen demokratischen Freiheit“³⁴ und damit aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG, ggf. i. V.m. Art. 79 Abs. 3 GG) selbst heraus *a limine* zu begrenzen und dem Parlament sehr langfristige, weit über eine Legislaturperiode hinaus faktisch eine Bindungswirkung entfaltende Entscheidungen, wie etwa die über die friedliche (Nicht-)Nutzung der Atomenergie oder die Verschuldung des Staates, aus demokratischen Gründen zu untersagen, außerhalb spezieller konstitutioneller Selbstbindungen (z. B. Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG)³⁵ mit Recht erfolglos geblieben.³⁶ Zutreffend hat das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf das Problem der Staatsverschuldung ausgeführt, es sei „in erster Linie Sache des Gesetzgebers abzuwägen, ob und in welchem Umfang zur Erhaltung demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume auch für die Zukunft Bindungen in Bezug auf das Ausgabeverhalten geboten und deshalb – spiegelbildlich – eine Verringerung des Gestaltungs- und

rechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 289 ff., 302 ff., 324 ff. (grundrechtliche Vorwirkung; Schutz der Voraussetzungen grundrechtlicher Freiheit).

³¹ So mit Recht die ganz h.M., vgl. nur BVerfGE 79, 311 (340 f., 343); *W. Kahl*, DÖV 2009, 2 (5); *W. Kluth*, VVDStRL 68 (2009), 246 (251); *P. Henseler*, AöR 108 (1983), 489 (499 ff.); *C. Lux-Wesener*, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), Handbuch Generationengerechtigkeit, 2. Aufl. 2003, S. 405 (423); *S. Mückl*, in: Festschrift für Josef Isensee, 2007, S. 183 (187, 200 f.); *F. Welti*, KJ 2004, 255 (272), jeweils mit Nachweisen auch auf Gegenansichten.

³² Zutreffend *J. Wieland*, zit. nach Wortlautprotokoll der 50. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung, Protokoll-Nr. 18/50, S. 8 (9).

³³ Treffend *P. Häberle*, Der kooperative Verfassungsstaat – aus Kultur und als Kultur, 2013, S. 540: „selbständiger Bestandteil der Verfassung, des Selbstverständnisses des jeweiligen politischen Gemeinwesens. Er [scil. der Nachhaltigkeitsgrundsatz] bringt eine Zeitdimension zum Ausdruck, die der Rechtsstaat nicht kennt [...]“.

³⁴ Frühzeitig *H. Ehmke*, Grenzen der Verfassungsänderung, 1953, S. 129 f., 136 f. Hierzu auch: *P. Häberle*, Der kooperative Verfassungsstaat – aus Kultur und als Kultur, 2013, S. 513.

³⁵ Diese Selbstbindung kann, auch wenn sie den Gestaltungsspielraum des zukünftigen demokratischen Gesetzgebers einschränkt, gerade der Sicherung von dessen Entscheidungsspielräumen und einer nachhaltigen Finanzpolitik dienen, vgl. *A. Voßkuhle*, in: Festschrift für Klaus Tolksdorf, 2014, S. 585 (590).

³⁶ Vgl. zum Problem, mit zahlreichen Nachweisen auf den Meinungsstand, *K.F. Gärditz*, Atomausstieg ins Grundgesetz?, 2016, S. 20 ff.

Entscheidungsspielraums in der Gegenwart hinzunehmen ist.“ Es sei jedoch „sicherzustellen, dass der demokratische Prozess offen bleibt, aufgrund anderer Mehrheitsentscheidungen rechtliche Umwertungen erfolgen können [...] und eine irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen vermieden wird“.³⁷ Schließlich bleibt auch die demokratische Figur des allgemeinen Gesetzes – entgegen einer anderslautenden Ansicht im Schrifttum³⁸ – mit Blick auf das Nachhaltigkeitsziel zu blass und umschließt erst recht keine temporale Allgemeinheit, die den Gesetzgeber daran hindern könnte, die gegenwärtigen Wähler gegenüber den zukünftigen Wählern zu bevorzugen – im Gegenteil: gerade darin, dass der Gesetzgeber dies in Gesetzesform tun darf, artikuliert sich das Wesen von Demokratie und Gesetzgebung.

Als Folge der sehr unvollständigen, nur bruchstückhaften Regelung der Nachhaltigkeit gelingt es dem Grundgesetz bereits nicht, auf die ökonomische und soziale Nachhaltigkeit in ihrer eindimensionalen Ausrichtung effektive Antworten in Form von hinreichend klaren und präzisen normativen Rahmenvorgaben zu geben. Dies gilt in noch höherem Maße für die Wechselwirkungen zwischen den Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales untereinander. Insoweit schweigt das Grundgesetz – anders als das Unionsrecht (vgl. Art. 11 AEUV, Art. 37 GRCh)³⁹ – vollständig. Damit zeigt sich die Verfassung jedoch in ihrer geltenden Fassung nicht hinreichend gerüstet für eine ganzheitliche sowie vernetzte (integrative) Gewährleistung von Nachhaltigkeit insbesondere zum Schutz der Interessen künftiger Generationen⁴⁰. Ihr ist in der Tat nicht nur formell, sondern auch materiell ein *Nachhaltigkeitsdefizit* zu bescheinigen; dies war auch das übereinstimmende Ergebnis der Expertenanhörung, die der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung am 8. Juni 2016 durchgeführt

³⁷ BVerfGE 132, 195 (246 f.); vgl. auch bereits BVerfGE 79, 311 (343); 123, 267 (406); 129, 124 (183). Weiterführend im Sinne einer auch für Nachhaltigkeitsfragen relevanten Pflicht zur Sicherung der zukünftigen demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit des Gemeinwesens *H. Kube*, in: Kahl (Hrsg.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, 2016, S. 137 (147 ff.).

³⁸ *G. Kirchhof*, *Die Allgemeinheit des Gesetzes*, 2009, S. 258 ff., 274 ff., 377 ff., 386 ff.

³⁹ Zum das Nachhaltigkeitsprinzip maßgeblich operationalisierenden Subprinzip der (externen) Integration gem. Art. 11 AEUV, Art. 37 GRCh s. grundlegend *C. Calliess*, DVBl. 1998, 559 (566 ff.); *ders.*, in: *ders./Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 5. Aufl. 2016, Art. 11 AEUV Rn. 12 f.; *A. Epiney*, in: Kahl (Hrsg.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, 2016, S. 103 ff.; vgl. auch speziell im Nachhaltigkeitskontext *K.F. Gärditz*, *Die Verwaltung* 40 (2007), 203 (218 ff., 232 f.); *W. Kahl*, in: *Bauer/Czybulka/ders./Voßkuhle* (Hrsg.), *Umwelt, Wirtschaft und Recht*, 2002, S. 111 (130 ff.); *K. Mathis*, *Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit*, 2017, S. 220 ff. (223 ff., 229 ff.).

⁴⁰ Zum Generationengerechtigkeitsdefizit des Grundgesetzes s. pointiert und unverändert gültig die Begründung zum Entwurf eines Generationengerechtigkeitsgesetzes v. 9.11.2006, BT-Drs. 16/3399, S. 1 (1 f.).

hat.⁴¹ Diesem Defizit lässt sich weder der Verweis auf eine (angebliche) implizite Garantie der Nachhaltigkeit im weiten (integrativen) Sinne noch ein – mit Blick auf das Zentralanliegen eines angemessenen Ausgleichs (Balance) zwischen den Säulen Ökologie, Ökonomie und Soziales⁴² nicht leistungsfähiges – rein formelles Nachhaltigkeitsverständnis im Sinne von Langfristigkeit bzw. Langzeitperspektive⁴³ entgegen halten.⁴⁴

III. Generelle Notwendigkeit der Normierung von Nachhaltigkeit im Grundgesetz

Man kann jedoch noch grundsätzlicher über das Bedürfnis streiten, Nachhaltigkeit als solche überhaupt in die Verfassung aufzunehmen. So liegt der Standpunkt nahe zu fordern, dass nur in die Verfassung Eingang finden darf, was der einfache Gesetzgeber nicht ohnehin schon mittels seiner Regelungen erfüllen kann und will.⁴⁵ Diese Sichtweise erfasst jedoch nicht die ganze Bedeutung von Staatszielbestimmungen. Mit der Verkürzung auf die bloße Appellfunktion an den Gesetzgeber klammert sie die übrigen Wirkungen⁴⁶ von Staatszielen aus. Und selbst der Aspekt der Appellfunktion ist nicht so gering zu schätzen, wie

⁴¹ Wortprotokoll der 50. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung, Protokoll-Nr. 18/50, vgl. namentlich *Papier* (a. a. O., S. 4 [4]); *Schwan* (a. a. O., S. 6 [7]); *Wieland* (a. a. O., S. 8 [8]).

⁴² Zu diesem Zentralanliegen *W. Schäuble*, in: Hanns Martin Schleyer-Stiftung (Hrsg.), Hanns Martin Schleyer-Preis 2016 und 2017, 2017, S. 51 (54): Nachhaltigkeit erwachse aus der „Notwendigkeit von Moderation, Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen und Extremen, Mäßigung“.

⁴³ Hierfür *J.H. Klement*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 99 (122 ff.). Ähnlich nun auch *H.-J. Papier*, zit. nach Wortlautprotokoll der 50. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung, Protokoll-Nr. 18/50, S. 4 (5); 12 (12); 19 (19), der „nachhaltig“ im Sinne von „dauerhafter“ Befriedigung von Gemeinwohlinteressen versteht. Vgl. auch *J. Wieland*, zit. nach Wortlautprotokoll der 50. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung, Protokoll-Nr. 18/50, S. 8 (9): „Nachhaltigkeit sorgt dafür, dass demokratische Entscheidungen zukunftsfest sind.“

⁴⁴ Daher auch mit Recht für eine Kombination eines materiellen und formellen Nachhaltigkeitsbegriffs die h.M., vgl. stellvertretend *H.A. Wolff*, BayVBl. 2015, 397 (397).

⁴⁵ So *D. Merten*, DÖV 1993, 368 (376); ähnlich scharf gegenüber dem Umweltstaatsziel Art. 20a GG *R. Breuer*, in: Schmidt-Abmann/Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008, 5. Kap., Rn. 34.

⁴⁶ Allgemein hierzu *K.-P. Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 411 ff.; zu einzelnen Staatszielen s. *R. Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20a Rn. 13 f.; *A. Uhle*, JuS 1996, 96 (98), mit Blick auf ein zukünftiges mögliches Staatsziel Nachhaltigkeit *I. Appel*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 83 (85 ff.); *W. Kahl*, in: ders. (Hrsg.), a. a. O., S. 1 (9 ff.). Näher zum Ganzen unten: C.II.3.

dies gemeinhin geschieht, betrachtet man nur beispielhaft⁴⁷ die das Nachhaltigkeitsziel aus Gründen „sozialer Gerechtigkeit“ respektive der Bedienung bestimmter, gut organisierter,⁴⁸ zahlenmäßig starker und an der Wahlurne „mächtiger“, da besonders „wahlfreudiger“⁴⁹ Gruppen offen ignorierenden Entscheidungen bzw. Pläne der Bundesregierung (bzw. einzelner ihrer Fraktionen/Landesgruppen) in der 18. Legislaturperiode (2013–2017) auf dem Feld der Rentenversicherung.⁵⁰ Auch die Ende 2017 nicht zustande gekommene sog. „Ja-

⁴⁷ Als weiteres Beispiel ließe sich der Gesundheitsbereich nennen: Auch dort wird von der Politik Geld ausgegeben, „als gebe es kein Morgen“ (*M. Greive/C. Kade*, Welt am Sonntag Nr. 45 v. 8.11.2015, S. 4). „Die Folgen dieser Wünsch-dir-was-Politik sind dramatisch: Die Rücklagen der Krankenkassen schmelzen dahin, die Selbstverwaltung wird aufgebläht, die Finanzierung des Gesundheitssystems gerät in eine noch dramatischere Schiefelage. Büßen dafür wird der Beitragszahler.“ (*Greive/Kade*, a. a. O.). Das Thema einer nachhaltigen, demografiefesten Finanzierung des Gesundheitssystems, so der Gesundheitsökonom *A. Beivers* (zit. nach *Greive/Kade*, a. a. O.), sei bislang nicht ernsthaft angegangen worden.

⁴⁸ Zur Gefahr klientelistischer Politik, bei der die diffusen Interessen der großen Mehrheit den gut organisierten Interessen einer einflussreichen Minderheit geopfert werden, s. grundlegend *M. Olson*, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 1965, S. 127 f.

⁴⁹ Hier ist insbesondere an den schon jetzt überdurchschnittlich hohen faktischen Einfluss der Rentner und Transferbezieher auf politische Entscheidungen (s. die nachfolgende Fn.) zu denken. Diese Bevölkerungsgruppe wächst zahlenmäßig ständig an und macht von ihrem Wahlrecht (im Gegensatz zur jüngeren Generation) besonders aktiv Gebrauch (vgl. allgemein zum Problem der „asymmetrischen Mobilisierung“, sprich der wachsenden sozialen Ungleichheit der Beteiligung an Wahlen, s. *Roßteutscher/A. Schäfer*, PVS 2016, 455 ff.), vgl. *D. Deckers*, FAZ Nr. 208 v. 7.9.2017, S. 1. Daher wagt es keine Bundesregierung, einen nennenswerten Konflikt mit ihr einzugehen, sondern tritt eher in einen „Überbietungswettbewerb“ ein, was die Auskehrung von (sozialen) „Wahlgeschenken“ angeht, vgl. die Analyse von *W. Hamm*, FAZ Nr. 245 v. 22.10.2013, S. 11. Vgl. auch die erfreulich selbstkritische Einschätzung des Chefs der CDU/CSU-Mittelstandsunion *C. Linnemann*, zit. nach FAZ Nr. 64 v. 16.3.2016, S. 15.

⁵⁰ Die von der Großen Koalition 2013 beschlossene Rente mit 63, mit der die erst 2007 – richtigerweise – beschlossene „Rente mit 67“ bis 2029 zugunsten langjährig Beschäftigter erheblich aufgeweicht wurde, wird nach Einschätzung von Experten den Facharbeitermangel in Deutschland verschärfen (FAZ Nr. 278 v. 30.11.2015, S. 21), aber vor allem die Rentenkasse mit jährlichen Mehrausgaben von ca. 1,5 Mrd. Euro belasten. Sie stellt daher gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des damit verbundenen Anstiegs des Altersquotienten (Zahl der Ruheständler in Relation zur Zahl der Erwerbspersonen) auf 48 (ca. Verdoppelung gegenüber dem Jahr 2000) eine in erheblichem Maße generationenungerechte und damit das Nachhaltigkeitsprinzip verletzende Ausgestaltung des Rentenversicherungssystems dar, die die Notwendigkeit zukünftiger Rentenkürzungen und/oder Rentenbeitrags-erhöhungen und/oder Verlängerung der Lebensarbeitszeit noch zusätzlich spürbar erhöhen wird. Die Maßnahme stieß daher mit Recht auf breite Kritik, s. zuletzt etwa deutlich kritisch unter dem Aspekt fiskalischer Nachhaltigkeit OECD-Bericht, „Renten auf einen Blick 2017“, zit. nach *K. Schwenn*, FAZ Nr. 283 v. 6.12.2017, S. 17, auch unter Hinweis auf die schon jetzt 2% unter dem OECD-Durchschnitt (20%) liegende Beschäftigungsrate in Deutschland in der

Sachregister

- Abgeordnete 61 f., 88
Abrundungsfunktion 65
Abstimmung 55
Akzeptanz 65, 92, 102, 139
Amt(sprinzip) 60
Amtszeit 122 f.
Anthropozän 3
Art. 20b GG (n.F.) 7 ff., 21 ff., 49 ff., 53, 125 f., 137 f., 141 f.
Art. 37 GRCh 48 ff.
Atomausstieg 83 ff.
Atomwaffenfreiheit 83 ff.
- Befassungspflicht 27
Begründungspflicht 27
Beobachtungspflicht 27
Besetzung 123 f.
Bildung 79 ff.
Blitzgesetz 97
Brundtland-Bericht 2 ff.
Bürger 29 ff.
Bürgerinitiative, Europäische 57
Bundesrat 116 f.
Bundesverfassungsgericht 41 ff., 94
- CETA 81 ff.
Club fR ome 1 f.
- Demografie 62
Demokratie(prinzip) 10 ff., 46, 140 f.
– direkte, *siehe* direkte Demokratie
– Herrschaft auf Zeit 63
– parlamentarische 37, 41 ff., 46, 50, 58 ff., 61 ff., 65, 85 f., 98 f.
– partizipative 142
– repräsentative, *siehe* Repräsentation, *siehe* Demokratie, parlamentarische demokratische Legitimation 120 ff., 138 f.
- direkte Demokratie 18 f., 55 ff., 64 ff., 91 ff., 138 ff.
– Abrundungsfunktion 65
– Akzeptanzfunktion 92, 102
– Alternativenformulierungsfunktion 92
– Ausgestaltung 93 f.
– Begriff 55 f.
– Innovationsfunktion 92, 142
– Kontrollfunktion 91
– Legitimitätsfunktion 92, 102
– Verfahren 89, 92
– Vetofunktion 91
– Vorwirkungsfunktion 91
– Wirkungen 58 ff.
– Wissensgenerierungsfunktion 93
Diskontinuität 122 f.
Diskurs 18, 59, 138 ff.
- E-Democracy* 139
Entscheidungsspielraum (des Gesetzgebers) 12 f., 37 ff., 47 f.
Entschleunigung 96 f.
Entwicklung, Recht auf 2, 141
EU-Recht 48 ff.
Europäische Bürgerinitiative 57
Evaluation 89
Exekutive 27 f.
Existenzminimum (ökologisches, soziales) 26
Experten/Expertise 105 ff., 139
- Finalprogramm 47
Finanzvorbehalt 68, 93
Fraktionsdisziplin 60, 88
- Gemeinwohl 43 ff.
Generationen, künftige 43 f., 66 f., 140 f.
Generationengerechtigkeit 7 ff.

- Generationenvertrag 51
 Gesetz, allgemeines 12
 Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) 126 ff.
 Gesetzesinitiativrecht 118
 Gesetzgeber 12 f., 37 ff., 41 ff., 47 f.
 Gesetzgebung 26 f.
 – Blitzgesetz 97
 – Lernprozess 99
 – *trial and error* 99
 Gesetzgebungsauftrag 25
 Gestaltungsspielraum (des Gesetzgebers),
 siehe Entscheidungsspielraum (des
 Gesetzgebers)
 Gewaltgliederung, *siehe* Gewaltenteilung
 Gewaltenteilung 41 ff., 50, 117, 140 f.
 Gleichheit(ssatz) 11
 Große Koalition 62, 69, 97
 Grundrechte 10, 31 f., 47 f.
 Grundrechte-Charta (der EU) 48 ff.
 Grundrechtsfähigkeit 43
 Gutachten 111

 Haushalt 68
 Haushaltsvorbehalt 68, 93
 Herrschaft auf Zeit 63
 Hierarchisierung 60

 Indikatoren 129 f.
 Information 94
 Integration 46, 49 f., 92
 Integrationsprinzip 49

judicial self-restraint 39 f., 42 f.
 Judikative 28 f.
 Juridifizierung 37 ff.
 Jurisdiktionsstaat 41 ff., 50

 Komplexität 33 ff., 88
 Konkordanzdemokratie 97
 Konkurrenzdemokratie 97
 Konstitutionalisierung 37 ff.
 Kontrolldichte (gerichtliche) 39 f.
 Kontrolle 62, 68, 91 f., 95, 133 ff., 139 f.
 Kooperation 139
 Korrektiv 64, 66
 Korrekturfunktion 96
 künftige Generationen 43 f., 66 f., 140 f.
 Kurzzeitperspektive 61

 Länder, deutsche 91, 93, 101
 Legitimität 92, 102
 Lernprozess 89, 93, 99
 Lobbyismus 60

 Machterhalt 61
 Machterwerb 61
 Medien 19
 Mehrheit 69 f.
 Mehrheitsprinzip 96
 Minderheit(sherrschaft) 69, 96, 98, 102
 Mütterrente 16
 Myopie 60

 Nachbesserung(spflicht) 27, 89
 Nachhaltige Entwicklung, *siehe* Nachhaltig-
 tigkeit
 Nachhaltigkeit 1 ff.
 – Begriff 1 ff., 45
 – Bilanz 4
 – dreidimensionale 3, 13 f., 48 f.
 – Drei-Säulen-Konzept 3, 13 f.
 – eindimensionale 113
 – finanzielle 9 f., 68
 – formelle 14
 – Gemeineuropäisches Verfassungs-
 recht 8
 – Inhalt 2 ff.
 – integrative 3, 13 f., 46, 48 f.
 – *Ius Commune Europeum* 8
 – Kritik 32 ff.
 – materielle 14
 – Metakritik 32 ff.
 – Modewort 1
 – ökologische 9, 48
 – ökonomische 9
 – soziale 10 f.
 – Sprachgebrauch 1
 – Umsetzung(sdefizit) 4
 – Verfassungsrecht 4 f., 7 ff.
 – Verfassungsvergleichung 8
 Nachhaltigkeitsbilanz 4
 Nachhaltigkeitsdefizit 61 ff.
 Nachhaltigkeitsfähigkeit (des Vol-
 kes) 70 ff.
 Nachhaltigkeitsprüfung 126 ff., 135 f.,
 138 ff.
 Nachhaltigkeitsrat 105 ff., 138 ff.

- Nachhaltigkeitsstaat 4 f., 50, 126, 137 ff.
 Nachhaltigkeitsstrategie 129 ff., 135 f.
 Nachhaltigkeitsverfassung 4 f., 7 ff., 53 ff., 137 ff.
 – explizite 7 f.
 – formelle 53 ff., 138 ff.
 – implizite 9 ff.
 – materielle 21 ff., 137 f.
 Nachweltrat 106
 Nationale Nachhaltigkeitsstrategie 129 ff.
 natürliche Lebensgrundlagen 9, 42 f., 47 ff.
 Normenkontrolle 94
- Öko-Diktatur 41, 50
 Ökologischer Rat 106
 Österreich 76 ff., 100
 Ombudsmann 106
 Opposition 62, 97
 Optimierungsgebot 24, 47
- Parlament 37 ff., 41 ff., 47, 62 ff., *siehe auch* Demokratie, parlamentarische
 Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung 133 ff., 135 f., 142
 Parlagengesetz 85 f., 98 f.
 Parteien 60 f., 65
 Parteienstaat 61
 Partikularinteressen 44, 46, 67 ff., 98, 103, 127
 Partizipation 55, 92, 139
 Petition 77 f.
 Politikverdrossenheit 102
 Prozeduralisierung 126
 Prozess 89, 92
- Quorum 85 ff., 94, 98, 103
- Rat für nachhaltige Entwicklung 107
 Rationalität 47, 59
 Rechtsstaat 10 f., 140 f.
 Referendum 95 ff., 100 ff.
 – fakultatives 95 ff.
 – obligatorisches 100 ff.
 Reflexion(sschleife) 116 f.
 Reform 62
 Regierung 62
- Relationierung 47, 66
 Rente(npolitik) 15 f., 63, 72, 92, 97
 Repräsentation 58 f.
 Repräsentationsdefizit 59
 repräsentative Demokratie, *siehe* Repräsentation, *siehe* Demokratie, parlamentarische
 Responsivität 65
 Revisibilität 47, 59, 89
 Richterstaat 41 ff., 50
 Rio-Konferenz 2
 Rio-Nachfolge-Prozess 2
- Sachverständigenrat/Sachverständigenberatung 105 ff., 140
 Schuldenbremse 9 f., 62
 Schweiz 68, 72 f., 89, 91, 95, 97, 100
Social Media 139
 soziale Gerechtigkeit 40 f.
 soziale Selektivität 69
 Sozialpolitik 15 f.
 Sozialstaatsprinzip 10 f.
 Sozialversicherung(ssysteme) 15 f.
 Staatsverschuldung 61 ff., 68, 81
 Staatsziele 14 ff., 47 f.
 – Appellwirkung 14 ff., 45
 – Begriff 22 f.
 – edukatorische Funktion 45
 – Rechtsnatur 23 ff.
 – Wirkungen 14 ff., 25 ff., 47 f.
 Staatsziel Nachhaltigkeit/Generationengerechtigkeit 7 ff., 21 ff., 32 ff., 50 f., 53, 137 f., 141 f.
 – Abstraktion(shöhe) 43 ff.
 – Gemeinwohlrelevanz 43 ff.
 – Komplexität 33 ff.
 – Steuerung(swirkung) 35 ff., 53
 Staatsziel Umweltschutz 9, 42 f., 48 ff., 53
 Stellungnahme 111 ff.
 Steuerung(sschwäche) 35 ff.
 Stufenmodell 104 f., 141 f.
 Suchprozess 89, 93
- Teilhabe(anspruch) 32
trial and rror 99
 TTIP 81 ff.
 Transparenz 94, 139

- Überforderung 88
- Umsetzung 4
- Umweltstaat 50
- Umweltunion 49
- UNCED 2
- Unionsrecht 48 ff.

- Verfahren 89, 92
- Verfassung 7 ff., 21 ff., 53 ff.
– Offenheit 46 f.
- Verfassungsbeschwerde 32
- Verfassungsvergleichung 8
- Verfassungsvorbehalt 105
- Verhältnismäßigkeit 26
- Verrechtlichung 37 ff.
- Veto(recht) 91, 95, 99, 114 ff.
- Volksbegehren 56
- Volksgesetzgebung 87 ff.
- Volksinitiative 76 ff.

- Vorrang 26 f.
- Vorrang der parlamentarischen Demokratie 85, 98 f.
- Vorwirkung 91

- Wachstum 1 f.
- Wahl 60 f., 69, 96, 102, 120 f.
- Wahlbeteiligung 69 f.
- Wahlperiode 61
- Wettbewerb 92 f.
- Wirtschaftswachstum, *siehe* Wachstum
- Wissensdefizit 88
- Wissensgenerierung 93

- Zukunft 47
- Zukunftsgestaltung 47
- Zukunftssicherung 47
- Zukunftsvergessenheit 61 ff.