



# Nachhaltigkeit als Verfassungsprinzip

Gutachten erstattet im Auftrag der  
Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)

von

Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier

Mai 2019



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>3</b>
<b>Vorbemerkung.....</b>	<b>5</b>
<b>I. Bisheriger Diskussionsstand.....</b>	<b>6</b>
<b>II. Verfassungsrechtliche Ausgangslage .....</b>	<b>9</b>
<b>III. Sektorenübergreifende Nachhaltigkeit als Verfassungsprinzip .....</b>	<b>12</b>
<b>IV. Prozedurale Anforderungen des Verfassungsrechts.....</b>	<b>16</b>
<b>V. Wahrung des politischen Gestaltungsspielraums .....</b>	<b>19</b>
<b>VI. Vorgeschlagene Regelung .....</b>	<b>21</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>21</b>

## Zusammenfassung

Es wird vorgeschlagen, das Grundgesetz im Art. 20 GG wie folgt zu ergänzen:

„Art. 20 Abs. 3a:

<sup>1</sup> Die Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung berücksichtigen das Ziel einer dauerhaften Befriedigung des Gemeinwohls und der Belange auch künftiger Generationen. <sup>2</sup> Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, werden für Bund und Länder gemeinsam geltende Maßstäbe für die Einhaltung der Pflicht nach Satz 1 festgelegt.“

Die Vorsorge für die nachhaltige und dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen sollte in der Verfassung ausdrücklich zur Aufgabe aller demokratisch legitimierten staatlichen Gewalten, insbesondere auch der Gesetzgebung, erklärt werden. Die demokratiestaatliche Aufgabe der nachhaltigen, dauerhaften Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen ist nicht auf einzelne Sektoren der Politik zu begrenzen, etwa auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, wie es Art. 20a des Grundgesetzes bereits bestimmt, oder als sogenannte Schuldenbremse. Dieses verfassungsrechtliche Gebot sollte also nicht nur eine ökologische und eine finanzpolitische, sondern insbesondere auch eine sozialpolitische Dimension erhalten. Eine das Nachhaltigkeitsprinzip beinhaltende Grundgesetzergänzung sollte bei der Fundamentalnorm des Art. 20 GG ansetzen und nicht in der Aufnahme einer weiteren Zielbestimmung im Sinne eines neuen Art. 20b des Grundgesetzes bestehen. Vorgeschlagen wird nicht eine weitere Staatszielbestimmung, die neben den Art. 20a GG träte und

möglicherweise zur Aufnahme weiterer Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz anregte. Eine Überfrachtung des Grundgesetzes mit diversen Staatszielbestimmungen ist zu vermeiden. Die bewährte Stringenz und rechtliche Verbindlichkeit der grundgesetzlichen Verbürgungen könnten sonst insgesamt Schaden nehmen.

Mit dem hier unterbreiteten Vorschlag einer Ergänzung des Grundsatzes der rechtsstaatlichen Demokratie würde deutlich, dass es um eine sektorenübergreifende Bestimmung des Wesens der repräsentativen Demokratie und des allgemeinen verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrags der vom Volk durch Wahlen legitimierten Verfassungsorgane geht.

Ein Gewinn an Rationalität, Kontinuität und Systemgerechtigkeit der Gesetzgebung kann erwartet werden. Das kann dazu beitragen, das Bürgervertrauen in die Funktionsfähigkeit der rechtsstaatlichen Demokratie und ihrer Organe zu stärken oder wiederzugewinnen. Auch aus politisch-ethischen Gesichtspunkten, aber auch aus edukatorischen Gründen und für das politische Bewusstsein in diesem Land ist es wichtig, das Verfassungsprinzip der Nachhaltigkeit ausdrücklich im Grundgesetz zu verankern. Es gewönne damit nicht nur eine juristische Verbindlichkeit, sondern auch eine erhöhte politische Durchschlagskraft.

Außerdem empfiehlt es sich, neben dem materiellen Prinzip der Nachhaltigkeit auch eine diesbezügliche verfahrensmäßige Absicherung im Grundgesetz zu verankern. Diese sollte verlangen, dass der Gesetzgeber bereits im Gesetzgebungsverfahren die angemessene Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips darzulegen und zu begründen hat.

## Vorbemerkung

„Nachhaltigkeit in der Politik“ ist inzwischen zu einer allgegenwärtigen Forderung und zu einem ungeschriebenen Gütesiegel „guter“ Politik geworden, ohne dass sich dahinter immer klare Vorstellungen über den begrifflichen Inhalt eines Nachhaltigkeitspostulats verbergen.<sup>1</sup> Dem Begriff der Nachhaltigkeit droht auf diese Weise eine reale politische Bedeutungslosigkeit kraft inflationärer plakativer Verwendung, von einer rechtlichen Relevanz war er ohnehin immer weit entfernt – ebenso wie von einer Umsetzung in der politischen Praxis.

Angesichts dieses Befundes zur politischen Wirklichkeit kann es nicht überraschen, wenn immer wieder die Forderung nach einer Begründung rechtlicher Relevanz und einer Einführung des Nachhaltigkeitsziels in unsere Rechtsordnung als Rechtsprinzip erhoben wird. Da es insoweit nicht nur, aber doch in erster Linie um Anforderungen an die Gesetzgebung ginge, müsste ein solches Rechtsprinzip als Verfassungsprinzip im Grundgesetz verankert werden. Dabei stellen sich allerdings mehrere Fragen:

- In welcher Form könnte eine solche verfassungsrechtliche Verankerung erfolgen?
  
- Wie kann sichergestellt werden, dass eine solche verfassungsrechtliche Gewährleistung nachhaltiger Politik, insbesondere nachhaltiger Gesetzgebung sowie nachhaltiger exekutivischer Politik und exekutivischen Gesetzesvollzuges, einerseits mehr ist als eine verfassungsliterarische Verheißung und gut gemeinte

---

<sup>1</sup> Siehe hier nur Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 137.

Proklamation, sondern rechtliche Beachtung und Justiziabilität erlangt, ohne dass andererseits eine dem demokratischen Prinzip des Art. 20 Abs. 1 GG zuwiderlaufende Juridifizierung der Politik zu befürchten ist, Politik und insbesondere Gesetzgebung also zu einem bloßen Verfassungsvollzug degenerieren?

## I. Bisheriger Diskussionsstand

1. Unter Generationengerechtigkeit ist bislang die ethische Verantwortung der heutigen Generation für die nachwachsende und für die künftigen Generationen verstanden worden.<sup>2</sup> Das Prinzip der Nachhaltigkeit hat seine Wurzeln im frühen 19. Jahrhundert und meinte damals ein Bewirtschaftungssystem in der Forstwirtschaft, nach dem nicht mehr Holz geschlagen werden soll, als jeweils nachwächst.<sup>3</sup> Heute wird das Prinzip der Nachhaltigkeit sektorenübergreifend ganz allgemein so umschrieben, dass jede Bedürfnisbefriedigung zugunsten der gegenwärtigen Generation diejenige der künftigen Generationen nicht gefährden dürfe. Nach Gerhard Deter ist dieser Grundsatz eher der deskriptiven Ebene zugeordnet, während die Generationengerechtigkeit mehr als ethisches Postulat verstanden wird.<sup>4</sup> Dessen ungeachtet kann man feststellen, dass beide Begriffe – Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit – regelmäßig synonym verwendet werden.<sup>5</sup> Entscheidend ist vor allem, ob und wie eine rechtsnormative Verankerung jenes bisher allein als ethisches und politisches Postulat verstandenen Prinzips in Betracht gezogen werden sollte und mit welchen rechtlichen Folgen im Falle einer solchen rechtsnormativen Verankerung zu rechnen wäre.

---

<sup>2</sup> Deter, Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit als Staatsziele – ein gescheitertes Projekt der Verfassungsänderung, in: Jahrbuch der Juristischen Zeitgeschichte, Bd. 12, S. 301; Tremmel, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Deutschen Bundestag: Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung, 15. Oktober 2008, S. 8.

<sup>3</sup> Deter, a.a.O., S. 302.

<sup>4</sup> Deter, a.a.O., S. 301 f.

<sup>5</sup> Deter, a.a.O., S. 303; differenzierend Tremmel, a.a.O., S. 5 ff.

2. Schon vor geraumer Zeit hatte die Bundesregierung eine „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“ verkündet<sup>6</sup>, mit der sie sich verpflichtete, ihre Gesetzesinitiativen am Prinzip der nachhaltigen Entwicklung zu orientieren. Im „Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ war zu lesen:

„Bei Rechtssetzungsvorhaben werden Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung untersucht und das Ergebnis dargestellt. Die Prüfung erfolgt durch das für das Vorhaben federführend zuständige Ressort im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung.“<sup>7</sup>

Die nachhaltige Entwicklung wurde also seitens der Bundesregierung ausdrücklich zum Leitprinzip ihrer Politik erklärt, und zwar im Hinblick auf sämtliche Politikfelder. In diesem Sinne bestimmte die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien in der seit dem 1. Juni 2009 geltenden Fassung, dass in der Begründung eines Gesetzentwurfs unter anderem darzustellen ist, „ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat“ (siehe § 44 Abs. 1 GGO).

Demgegenüber forderte der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung schon damals, eine solche Nachhaltigkeitsprüfung für das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren obligatorisch zu machen, eine Nachhaltigkeitsprüfung allein im Stadium der ministeriellen Entwurfserarbeitung hielt er nicht für ausreichend.<sup>8</sup> Dieser Vorschlag und die weitere Empfehlung, den Beirat selbst mit

---

<sup>6</sup> Erstmals verkündet im Jahre 2002, zuletzt wurden am 7. November 2018 Aktualisierungen der Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen; siehe hierzu <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1546450/65089964ed4a2ab07ca8a4919e09e0af/2018-11-07-aktualisierung-dns-2018-data.pdf?download=1>.

<sup>7</sup> Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2008, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/418604/d485cdb8c8c35da2ea3af74942e299fc/2008-11-17-fortschrittsbericht-2008-data.pdf?download=1>, S. 211.

<sup>8</sup> *Deter*, a.a.O., S. 308.

dieser Aufgabe zu betrauen, waren zunächst nicht von Erfolg gekrönt. Die Funktion des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung ist im Wesentlichen darauf beschränkt, zu überprüfen, ob im Gesetzgebungsverfahren eine Nachhaltigkeitsprüfung stattgefunden hat. Eine wirkliche Prüfungs- und Kontrollkompetenz dahingehend, ob das betreffende Gesetz tatsächlich Nachhaltigkeitsforderungen standhält oder nicht, steht dem Beirat nach wie vor nicht zu.

3. Bestrebungen, das Nachhaltigkeitsprinzip im Grundgesetz zu verankern und ihm damit rechtliche Verbindlichkeit – auch gegenüber dem Gesetzgeber – zu verleihen, hat es schon vor Jahren gegeben. Es war an die Aufnahme einer (weiteren) Staatszielbestimmung in das Grundgesetz durch Schaffung eines Art. 20b gedacht worden. Die erste Initiative dieser Art ging von einer fraktionenübergreifenden Gruppe junger Abgeordneter des Deutschen Bundestages aus, die allerdings das Stadium einer förmlichen Gesetzesinitiative nicht mehr erreichen konnte, weil es im Jahre 2005 zur vorzeitigen Auflösung des Deutschen Bundestages und zu Neuwahlen kam.<sup>9</sup>

Das Vorhaben einer Grundgesetzergänzung wurde dann in der folgenden, der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages wieder aufgegriffen. Abgeordnete der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen brachten einen „Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes zur Verankerung der Generationengerechtigkeit (Generationengerechtigkeitsgesetz)“ in den Bundestag ein.<sup>10</sup> Dieser Entwurf sah zum einen die Einfügung eines Art. 20b in das Grundgesetz, zum anderen eine Änderung des bestehenden Art. 109 GG vor. Der Art. 20b GG sollte lauten:

---

<sup>9</sup> Deter, a.a.O., S. 309.

<sup>10</sup> BT-Drs. 16/3399.



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

Art. 109 Abs. 2 GG sollte folgende geänderte Fassung erhalten:

„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.“

Dieser fraktionenübergreifende Gesetzentwurf aus der Mitte des Bundestages wurde durch Beschluss des Plenums zur weiteren Beratung an die Ausschüsse überwiesen, federführend war der Rechtsausschuss.<sup>11</sup> Während der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages ist es indes nicht mehr zur Beratung in den Ausschüssen gekommen. Der Gesetzesantrag war damit aufgrund des Diskontinuitätsgrundsatzes gescheitert.

## **II. Verfassungsrechtliche Ausgangslage**

1. Der Demokratie entsprechen in erster Linie die Gedanken der Herrschaft auf Zeit und der Achtung der Entscheidungsfreiheit auch künftiger Generationen. In der parlamentarischen Demokratie führt dies aber zu einer einseitigen Ausrichtung auf die Interessen und Bedürfnisse der Gesellschaft und der Wählerschaft der Gegenwart. Die Gesetzgebung ist demnach weitestgehend ausgerichtet auf die Gegenwart und auf die nähere Zukunft. Die Vorsorge für die dauerhafte und nachhaltige Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen kommt systembedingt zu kurz.

---

<sup>11</sup> BT-Plenarprotokoll 16/118, S. 12250.

2. Auch dem Sozialstaatsprinzip fehlt die ausdrückliche Verankerung der zeitlichen, intergenerativen Dimension. So wird dann auch die soziale Gerechtigkeit, eine Grundforderung aus dem Sozialstaatsprinzip, bislang vor allem als Frage sozialen Ausgleichs innerhalb der Gesellschaft der Gegenwart gesehen. Bemühungen um intergenerationelle soziale Nachhaltigkeit hat es in der Politik zwar immer wieder gegeben, ihnen fehlte aber die ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage und daher die notwendige Durchsetzungskraft. Damit einher ging ein gewaltiger Ausbau des Sozialstaats. Unsere Gesellschaft und mit ihr der Sozialstaat drohen seit Längerem über ihre Verhältnisse zu leben. Wenn heute die Erhaltung und die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zu einer erheblichen Last für unser Gemeinwesen geworden sind, so ist das nur die eine Seite des Problems. Die andere Seite ist, dass diese Last zunehmend den jüngeren Menschen aufgebürdet oder auf nachkommende Generationen verschoben wird. Der Sozialstaat wird sich weiter reformieren und sich künftig nicht mehr nur um einen sozialen Ausgleich in der Gegenwart kümmern müssen, sondern auch eine angemessene Lastenverteilung zwischen den Generationen und mit Blick in die Zukunft anzustreben haben.<sup>12</sup>

3. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 GG vermag ebenfalls wenig im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit zu leisten. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gewährleistet Gleichheit nur beim Erlass und bei der Anwendung ein und desselben Gesetzes, er kann aber insbesondere nicht zusichern, dass die in der Zeit sich ablösenden Gesetze gleiche Lasten und Renditen vermitteln. Die Zeit ist deshalb als „offene Flanke des Gleichheitssatzes“ bezeichnet worden.<sup>13</sup> Dies beruht vor allem auch auf dem Gedanken immer wieder erneuerter demokratischer Legitimation, also der Demokratie als einer Herrschaft auf Zeit.

---

<sup>12</sup> Vgl. auch *Wieland*, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung, S. 22 f.

<sup>13</sup> *Dürig*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: November 1997, Art. 3 Abs. 1 Rn. 194 ff.

4. Dies ist auch unproblematisch, solange sich Politik und Gesetzgebung bei Befriedigung der Bedürfnisse der heutigen Generation auf dieses Ziel beschränken, ohne die Möglichkeiten und Chancen künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Eine solche Beschränkung und Zurückhaltung im Hinblick auf die politische Gestaltung, durch welche die Möglichkeiten künftiger Generationen nicht angetastet werden, ihre eigenen Bedürfnisse nach eigenen Vorstellungen zu befriedigen, sind einem sozialgestaltenden Gesetzgeber aber weitgehend und in zunehmendem Maße unmöglich. Seine Entscheidungen haben in rechtlicher, politischer und ökonomischer Hinsicht sowie wegen Inanspruchnahme öffentlicher Ressourcen in zunehmendem Maße generationenübergreifende Wirkungen. Soziale Gerechtigkeit muss um Nachhaltigkeit ergänzt werden und Nachhaltigkeit kann insoweit nur auf die Vorsorge für eine dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen hinauslaufen. Da in hohem Maße die Entscheidungsgrundlagen nachfolgender demokratisch gewählter Amtsträger inhaltlich vorausbestimmt werden, muss es explizit zu den Aufgaben eines jeden demokratischen Gesetzgebers gehören, über die Amtsperioden hinauszusehen, also Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen.

5. Eine partielle oder sektorale Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips findet sich bereits im Grundgesetz. Das gilt insbesondere für den Umweltschutz. Nach Art. 20a GG schützt „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Für denselben Politikbereich des Umweltschutzes bestimmt übrigens auch der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Art. 11: „Die Erfordernisse des

Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“

Auch die sogenannte Schuldenbremse des Grundgesetzes ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen: Nach Art. 109 Abs. 2 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Entsprechendes bestimmt Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG speziell für den Bund. Grundsätzlich wirkt diese sogenannte Schuldenbremse im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips, da sie verhindert, dass der Staat sich in einem Ausmaß verschuldet, das zukünftige Handlungsspielräume unverhältnismäßig beschränkt.

Auf der anderen Seite kann sie im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsforderung auch dysfunktional wirken.<sup>14</sup> Das ist insbesondere dann der Fall, wenn das Verbot struktureller Verschuldung sinnvolle Investitionen des Staates in die erforderliche Infrastruktur verhindert oder dazu führt, dass etwa Public Partnerships oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen gegründet werden, die bei mittel- oder längerfristiger Betrachtung das Gemeinwesen mit höheren Kosten belasten als im Falle eigener kreditfinanzierter Investitionen. Eine Dysfunktionalität kann ferner dann drohen, wenn die strikte Schuldenbremse zur Entäußerung staatlichen Vermögens führt. Die Ausweitung impliziter Staatsschulden beispielsweise durch zunehmende Pensionslasten, die das Nachhaltigkeitsprinzip erheblich tangieren, sind von der expliziten Schuldenbremse ohnehin nicht erfasst.<sup>15</sup>

### **III. Sektorenübergreifende Nachhaltigkeit als Verfassungsprinzip**

1. Dessen ungeachtet muss aber ganz allgemein gelten: Die Vorsorge für die nachhaltige und dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen sollte explizit zur Aufgabe aller demokratisch legitimierten staatlichen Gewalten,

---

<sup>14</sup> *Wieland*, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, 473, 479.

<sup>15</sup> *Wieland*, Rechtsgutachten, S. 29.

insbesondere auch der Gesetzgebung, erklärt werden. Die demokratiestaatliche Aufgabe der nachhaltigen, dauerhaften Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen ist mit anderen Worten nicht auf einzelne Sektoren der Politik zu begrenzen. Sie hat insbesondere nicht nur eine ökologische und finanzpolitische, sondern vor allem auch eine sozialpolitische Dimension. Das spricht dafür, das demokratische Prinzip des Grundgesetzes nicht nur für die Teilbereiche der Ökologie und der Finanzpolitik, sondern umfassend, insbesondere beispielweise auch für die Sozialpolitik, ausdrücklich in Richtung auf die nachhaltige und dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen durch eine Verfassungsnovellierung zu ergänzen.

2. Dass im Grundgesetz diese Zukunftsdimension (Horst Dreier) bereits angelegt ist und auch künftige Generationen von den Gewährleistungen demokratischer Verfasstheit nicht ausgespart bleiben sollen, kommt im Übrigen bereits in der Präambel des Grundgesetzes zum Ausdruck. Dort heißt es im Satz 1: „Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen“ hat sich das Deutsche Volk dieses Grundgesetz gegeben. Im vorliegenden Zusammenhang ist vor allem der Hinweis auf die „Verantwortung vor den Menschen“ bedeutsam. Zu Recht wird in der staatsrechtlichen Literatur diese Wendung in der Präambel des Grundgesetzes als Ausdruck dafür verstanden, dass das Grundgesetz „über die Gegenwart hinausweist und auch zukünftige Generationen Lebens- und Entfaltungsmöglichkeiten zu sichern hat“.<sup>16</sup>

Zwar können dieser Klausel der Präambel des Grundgesetzes keine unmittelbar verbindlichen Handlungspflichten oder Gestaltungsdirektiven entnommen werden, gleichwohl wird schon an dieser Stelle des Grundgesetzes deutlich, dass der Verfassungsgeber nicht nur den Schutz und die Belange gegenwärtiger

---

<sup>16</sup> Dreier, Grundgesetz Kommentar: GG, Bd. I, Präambel, Art. 1–19, 3. Aufl. 2013, Präambel Rn. 42; vgl. auch Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Präambel Rn. 40.

Generationen im Auge hat, sondern auch die Lebens- und Entfaltungsbedingungen nachfolgender und künftiger Generationen erfassen will. In der Wendung „Verantwortung vor den Menschen“ kommt eine Verantwortung mit durchaus intergenerativer Dimension und über die Gegenwart hinaus deutlich zum Ausdruck.<sup>17</sup>

3. Eine Grundgesetzergänzung kann nur in der Verankerung eines objektiv-rechtlichen Verfassungsprinzips bestehen. Die Einführung eines subjektiven Grundrechts auf nachhaltiges Staatsverhalten kommt nicht in Betracht.<sup>18</sup> Die Grundrechte des Grundgesetzes sind nach bewährter Tradition subjektive Individualrechte auf Freiheit und Abwehr staatlicher Eingriffe. Es handelt sich um justiziable subjektive Rechte, solche sind aber im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsgewähr nicht vorstellbar. Zum einen ginge es weitgehend um die Belange künftiger Generationen von Rechtsträgern, nicht der gegenwärtigen. Vor allem aber ginge es nicht um Abwehr staatlicher Eingriffe, sondern um verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektiven für die Gesetzgebung und die vollziehende Gewalt. Dies sind Vorgaben im Sinne von Leitlinien oder Gestaltungsdirektiven, die auf positives Handeln und im Allgemeinen nicht auf ein bestimmtes Ergebnis ausgerichtet sind. Es ginge um verfassungsrechtliche Festlegungen im Hinblick auf die Orientierung und die Ausrichtung an einem bestimmten Staatsziel, nicht aber um Vorgaben im Hinblick auf die Wege und das „Wie“ zur Erreichung dieses Staatsziels. Solche rein objektiv-rechtlich wirkenden Verfassungsprinzipien und verfassungsrechtlichen Gestaltungsdirektiven sind von den grundrechtlichen Verbürgungen des Grundgesetzes strikt zu unterscheiden; sie haben im Grundrechtsteil der Verfassung grundsätzlich nichts zu suchen.

---

<sup>17</sup> Dreier, aaO., Rn. 42; Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, 15. Aufl., 2018, Präambel Rn. 3.

<sup>18</sup> Wieland, Rechtsgutachten, S. 36.

4. Eine solche Grundgesetzänderung könnte in der Aufnahme einer diesbezüglichen weiteren Staatszielbestimmung, etwa in der Schaffung eines Art. 20b GG, bestehen.<sup>19</sup> Denkbar und in meinen Augen sogar vorzugswürdig wäre aber eine ausdrückliche Ergänzung des in Art. 20 GG verankerten Prinzips der repräsentativen Demokratie, der Konstituierung der vom Volke legitimierten Staatsgewalten und ihrer Bindungen (Art. 20 Abs. 2 und 3 GG). Diese Ergänzung sollte die ausdrückliche Verpflichtung aller staatlichen Gewalten auf die nachhaltige beziehungsweise dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen und des Gemeinwohls sowie der Belange auch künftiger Generationen zum Inhalt haben.

Damit wäre – wie bereits angedeutet – verfassungsrechtlich eine Zielrichtung der politischen, insbesondere gesetzgeberischen Gestaltung des Soziallebens vorgegeben, nicht aber eine spezifische verfassungsrechtliche Festlegung im Hinblick auf die Wege und das „Wie“ der Erreichung dieses Staatsziels getroffen. Über sie hätten die demokratisch legitimierten Verfassungsorgane zu befinden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Nachhaltigkeitsziel im Hinblick auf eine konkrete Maßnahme in verschiedene, möglicherweise divergierende oder widerstreitende Teilziele zerfallen kann. So mag eine spezifische Reform des sozialen Rentenrechts dazu dienen, die Rentenhöhe dauerhaft auf einem angemessenen Niveau zu halten; dabei würde sie aber die Belange der Jüngeren und künftiger Generationen im Hinblick auf die Abgabenbelastungen vernachlässigen oder zurückstellen. Hier ginge es also um einen zielimmanenten Konflikt. Denkbar sind aber auch externe Zielkonflikte, etwa zwischen dem Nachhaltigkeitsziel einerseits und dem Ziel, aktuelle, zeitbedingte, besondere Belastungen oder Bedrohungen jetziger Normadressaten abzuwenden. Der Gesetzgeber wird in jedem Fall die widerstreitenden Belange zu ermitteln und zu

---

<sup>19</sup> *Wieland*, Rechtsgutachten, S. 32 ff.; *Deter*, a.a.O., S. 313 ff.

gewichten sowie im Rahmen einer Abwägung einen zu begründenden, vertretbaren und angemessenen Ausgleich vorzunehmen haben. Fehlen etwa bei einer konkreten Gesetzgebung Abwägungen auf der Grundlage nachvollziehbarer Sachverhaltsannahmen und Sachverhaltsermittlungen oder sind die Ergebnisse einer solchen Abwägung unvertretbar oder unangemessen, wird also gegen das Verbot eines Untermaßes an intergenerativer Gerechtigkeit verstoßen, ist der Gesetzgebungsakt verfassungsrechtlich nicht legitimierbar.

5. Auf der anderen Seite ginge es auch nicht nur um einen völlig injustiziablen Programmsatz und eine völlig unverbindliche Verheißung („zahnloser Tiger“, „Verfassungsymphonie“), sondern um einen verfassungsrechtlich vorgegebenen Gestaltungsauftrag, insbesondere an den Gesetzgeber, der bei evidenter Missachtung oder Vernachlässigung zur Verfassungswidrigkeit des diesbezüglichen Hoheitsaktes führen kann und damit rechtlich sanktioniert wäre. Dies würde für Akte der Gesetzgebung ebenso gelten wie für exekutive oder juristische Vollzugsakte, bei deren Erlass das Verfassungsprinzip der dauerhaften Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen bei Ausfüllung gesetzlich eingeräumter Ermessens- und Beurteilungsspielräume evident missachtet, vernachlässigt und verkannt wird.

#### **IV. Prozedurale Anforderungen des Verfassungsrechts**

1. Zugleich sollten ausdrücklich prozedurale verfassungsrechtliche Anforderungen aufgestellt werden, die als „zweite Säule“ des Nachhaltigkeitsprinzips neben seine materielle Dimension, die immer nur auf eine Evidenzkontrolle hinauslaufen kann, treten und seiner flankierenden Absicherung und Verstärkung dienen würden.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 16. Oktober 2018, II BvL 2/17, Rn. 20f., für das beamtenrechtliche Alimentsprinzip, hier st. Rspr; vgl. auch *Kahl*, „Soziale Gerechtigkeit“ oder „Generationengerechtigkeit“?, ZRP 2014, 17, 20.



2. Grundsätzlich schuldet der Gesetzgeber von Verfassungs wegen nur ein im Ergebnis wirksames Gesetz. Materielle Anforderungen der Verfassung an eine sachgerechte Gestaltung des Gesetzes beziehen sich grundsätzlich nicht auf das Verfahren der Gesetzgebung, sondern auf dessen Ergebnis.<sup>21</sup> Das Grundgesetz beinhaltet in den Art. 76 ff. GG Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren, es schreibt darüber hinaus aber grundsätzlich nicht vor, was, wie und wann genau im Gesetzgebungsverfahren zu begründen und darzulegen ist.<sup>22</sup> Entscheidend ist, dass im Ergebnis die Anforderungen der Verfassung nicht verfehlt werden.

3. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar auch ohne eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung prozeduraler Anforderungen für bestimmte materiell-rechtliche Gewährleistungen des Grundgesetzes Ausnahmen vorgesehen. Das gilt etwa für die Garantie des Alimentationsgrundsatzes, also für die Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentation, weil das Grundgesetz insoweit keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Leistungshöhe bestimmt habe. Daher bedürfe es prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive auch tatsächlich eingehalten werde.<sup>23</sup>

Materiellen und objektiv-rechtlichen Gewährleistungen des Verfassungsrechts können aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne Weiteres und nicht generell solche prozeduralen Anforderungen zur Flankierung, Absicherung und Verstärkung entnommen werden. Deshalb empfiehlt sich eine ausdrückliche grundgesetzliche Verankerung einer entsprechenden „zweiten Säule“ des Nachhaltigkeitsprinzips. Diese sollte im Grundsatz verlangen, dass der Gesetzgeber bereits im Gesetzgebungsverfahren die angemessene Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips zu begründen hat.

---

<sup>21</sup> BVerfGE 132, 134 Rn. 70.

<sup>22</sup> BVerfGE 132, 134 Rn. 70.

<sup>23</sup> S. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018, 2 BvL 2/17, Rn. 20 ff.

4. Dies würde im Einzelnen etwa bedeuten, dass sich die Ermittlung und die Abwägung der berücksichtigten, berücksichtigungsfähigen und berücksichtigungsbedürftigen Bestimmungsfaktoren der verfassungsrechtlich gebotenen Aufgabe einer dauerhaften Befriedigung der Gemeinschaftsinteressen in einer entsprechenden Darlegung und Begründung im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen müssen. Eine bloße Begründbarkeit würde den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung nicht genügen. Der Rationalitätsgewinn, der mit einer solchen Prozeduralisierung angestrebt wird, kann effektiv nur erreicht werden, wenn beispielweise die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgen und dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert werden. Die Prozeduralisierung zielt auf die Herstellung von Entscheidungen, nicht aber auf ihre Darstellung oder ihre nachträgliche Begründung beziehungsweise Begründbarkeit.<sup>24</sup>

5. Im Hinblick auf die prozeduralen Maßstäbe der verfassungsrechtlich dem Grunde nach geschuldeten Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips wird die Grundgesetzergänzung keine konkreten, unmittelbar vollziehbaren Vorgaben für Legislative, Exekutive und Rechtsprechung enthalten können. Insofern wird der Gesetzgeber zu ermächtigen sein, durch unmittelbar anwendbare, allgemeine, aber auch ihn selbst bindende Maßstäbe die notwendigen Konkretisierungen und Ergänzungen vorzunehmen. Ein solches Maßstäbe-Gesetz als erste Normierungsstufe hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise im Recht des Finanzausgleichs gemäß Art. 106, 107 GG gefordert.<sup>25</sup> Für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung sieht Art. 109 Abs. 4 GG eine ausdrückliche Ermächtigung des Bundesgesetzgebers vor, für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze

---

<sup>24</sup> Vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018, 2 BvL 2/17, Rn. 21.

<sup>25</sup> BVerfGE 101, S. 158, 214 ff.

aufzustellen. Eine entsprechende Ermächtigung des Bundesgesetzgebers sollte auch die verfassungsrechtliche Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips und der Generationengerechtigkeit enthalten.

## **V. Wahrung des politischen Gestaltungsspielraums**

1. Bei einer ausdrücklichen Aufnahme eines solchen Verfassungsprinzips der dauerhaften, generationenübergreifenden Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen in das Grundgesetz wäre eine das Demokratieprinzip gefährdende Juridifizierung der Politik nicht zu erwarten oder zu befürchten, denn es kann davon ausgegangen werden, dass die Rechtsprechung die dem demokratischen Prinzip immanenten legislatorischen Spielräume bei der Beurteilung, Gewichtung und Abwägung widerstreitender Gemeinwohlbelange wahrt. Gerade durch die Normierung auch prozeduraler Anforderungen würde im Übrigen deutlich werden, dass das Nachhaltigkeitsprinzip in materieller Hinsicht allein einer gerichtlichen Evidenzkontrolle zugänglich ist. Im Übrigen hat sich bei den bereits in der Verfassung verankerten Staatszielbestimmungen der Sozialstaatlichkeit und des Umweltschutzes deutlich gezeigt, dass etwa das Bundesverfassungsgericht die politischen Gestaltungsspielräume des demokratisch legitimierten Gesetzgebers stets anerkannt und geachtet hat.

2. Das Grundgesetz hat sich nicht zuletzt deshalb in hohem Maße bewährt, weil es sich von Anfang an auf die Normierung präziser und justiziabler Gewährleistungen, Rechte und Pflichten beschränkte und es vermied, durch wohlklingende, rechtlich aber völlig unverbindliche Versprechungen und Verheißungen insgesamt seiner Entwertung, Injustiziabilität und Unverbindlichkeit Vorschub zu leisten. Daher ist grundsätzlich eine dysfunktionale Aufblähung des Grundgesetzes durch allerlei Wünschbares und semantisch wohlklingende Wohltaten (beispielsweise Förderung der Kultur, des Sports etc.) durchaus kritisch zu sehen. Bei der hier in Rede stehenden objektiv-rechtlichen Gestaltungsdirektive ginge es aber um eine überfällige,

verfassungsunmittelbare und sektorenübergreifende ausdrückliche Klarstellung oder Ergänzung des demokratischen Prinzips des Art. 20 GG: Die demokratisch legitimierte Staatsorgane, insbesondere der Gesetzgeber, haben den demokratiestaatlichen Auftrag und die verfassungsrechtlich begründete Aufgabe, hinreichend Sorge für die nachhaltige und dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu tragen.

3. Die Verfassung hat neben ihrer normativen Bedeutung als höchste Rechtsquelle in der Normenhierarchie der nationalen Ebene zugleich die Funktion einer ethisch-kulturellen Identitätsstiftung für dieses Land. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die grundlegenden Rechtsprinzipien im Art. 20 GG. Daher scheint es mir unter politisch-ethischen Gesichtspunkten, aber auch aus edukatorischen Gründen und für das politische Bewusstsein in diesem Land wichtig, das Verfassungsprinzip der Nachhaltigkeit ausdrücklich im Grundgesetz zu verankern. Dieses Prinzip gewönne damit nicht nur eine juristische Verbindlichkeit, sondern auch eine erhöhte politische Durchschlagskraft.

4. Dies scheint gerade in Zeiten unerlässlich, die von Forderungen nach epochalen Expansionen des Sozialstaats geprägt sind. Für jeden einzelnen Ausbauschritt müssten nicht nur die finanziellen Folgen und diejenigen, die sie zu tragen haben, benannt, sondern auch die gesellschaftspolitischen und ökonomischen Folgen in der Zukunft aufgezeigt und gegen die sozialen Gewährungen im Einzelnen gerecht abgewogen werden. Nach den geforderten prozeduralen Anforderungen müsste all dies nachvollziehbar den jeweiligen Gesetzesbegründungen zu entnehmen sein. Dem expansiven sozialpolitischen „Sprung ins Ungewisse“ wäre von Verfassungs wegen in gewisser Weise ein Riegel vorgeschoben.

5. Ein Gewinn an Rationalität, Kontinuität und Systemgerechtigkeit der Gesetzgebung kann erwartet werden. Das wiederum kann dazu beitragen, das

Bürgervertrauen in die Funktionsfähigkeit der rechtsstaatlichen Demokratie und ihrer Organe zu stärken beziehungsweise wiederzugewinnen. Der immer wieder zu hörende Einwand, die Befürworter einer Grundgesetzergänzung huldigten allein dem Zeitgeist und trügen durch symbolische oder „kosmetische“ Verfassungsänderungen letztlich zur Verwässerung verfassungsrechtlicher Verbürgungen insgesamt bei, läuft im Hinblick auf den hier unterbreiteten Vorschlag der expliziten Ergänzung des demokratischen Prinzips bei gleichzeitiger prozeduraler Absicherung ins Leere. Im Übrigen verfängt das „Zeitgeist“-Argument schon deswegen nicht, weil in der Präambel des Grundgesetzes selbst, die durchaus Rechtssatzqualität hat, diese intergenerative Gesamtverantwortung für die gegenwärtige und die kommende Menschheit deutlich zum Ausdruck gebracht wird. Die Umsetzung durch ein explizit verankertes rechtsverbindliches Verfassungsprinzip ist mehr als folgerichtig.

## **VI. Vorgeschlagene Regelung**

Es wird nach alledem vorgeschlagen, das Grundgesetz im Art. 20 GG wie folgt zu ergänzen:

„Art. 20 Abs. 3a:

<sup>1</sup> Die Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung berücksichtigen das Ziel einer dauerhaften Befriedigung des Gemeinwohls und der Belange auch künftiger Generationen. <sup>2</sup> Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, werden für Bund und Länder gemeinsam geltende Maßstäbe für die Einhaltung der Pflicht nach Satz 1 festgelegt.“

Der Ansatz der Grundgesetzänderung bei Art. 20 GG und der Verzicht auf einen neuen Staatszielartikel im Sinne der früheren Vorschläge in Richtung auf einen Art. 20b GG sind bewusst gewählt worden: Es geht nicht um die Schaffung einer neuen Staatszielbestimmung, die neben den Art. 20a GG tritt und möglicherweise

zur Aufnahme weiterer Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz anregt. Eine Überfrachtung des Grundgesetzes mit diversen Zielbestimmungen (beispielsweise auch für Kultur, Sport etc.) kann entweder dazu führen, dass politische Gestaltung immer schwieriger und Gesetzgebung in immer stärkerem Maße zu einem bloßen Verfassungsvollzug wird; dies würde gerade dem Demokratieprinzip und der rechtsstaatlichen Gewaltenteilung im Sinne des Art. 20 GG widerstreiten. Andererseits könnte eine solche Anreicherung durch diverse neue Staatszielbestimmungen das genaue Gegenteil einer gegenseitigen Relativierung oder Neutralisierung der Staatszielbestimmungen bewirken. Die bewährte Stringenz und rechtliche Verbindlichkeit der grundgesetzlichen Verbürgungen könnten insgesamt Schaden leiden.

Mit dem hier unterbreiteten Vorschlag einer Ergänzung des identitätsstiftenden Verfassungsprinzips der rechtsstaatlichen Demokratie wird deutlich, dass es um eine sektorenübergreifende Bestimmung des Wesens der repräsentativen Demokratie und des allgemeinen verfassungsrechtlichen Auftrags der vom Volke durch Wahlen legitimierten Verfassungsorgane geht. Zugleich ist sichergestellt, dass dieser Auftrag zu Generationengerechtigkeit Teil der sogenannten Ewigkeitsverbürgung des Art. 79 Abs. 3 GG und damit zugleich zu einer unüberwindbaren Integrationsschranke nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG wird.

München, im Mai 2019

Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier

## Literaturverzeichnis

- Deter, Gerhard* Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit als Staatsziele – ein gescheitertes Projekt der Verfassungsänderung, in: Jahrbuch der Juristischen Zeitgeschichte, Bd. 12, S. 300 ff.
- Dreier, Horst* Grundgesetz Kommentar: GG, Bd. I, Präambel, Art. 1–19, 3. Aufl. 2013
- Jarass, Hans D.;* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, 15. Aufl. 2018
- Pieroth, Bodo* „Soziale Gerechtigkeit“ oder „Generationengerechtigkeit“?, in: ZRP 2014, S. 17 ff.
- Maunz, Theodor;* GG, Stand: November 2018, Präambel Rn. 40
- Dürig, Günter*
- Maunz, Theodor;* GG, Stand: November 1997, Art. 3 Abs. 1 Rn. 194 ff.
- Dürig, Günter*
- Tremmel, Jörg* Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Deutschen Bundestag: Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung, 15. Oktober 2008, abrufbar unter <https://generationengerechtigkeit.info/wp-content/uploads/2018/05/StellungnahmeGenerationengerechtigkeitsgesetz.pdf>
- Wieland, Joachim* Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung, abrufbar unter [https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/migration/documents/20160603\\_Rechtsgutachten\\_Verfassungsrang\\_fuer\\_Nachhaltigkeit.pdf](https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/migration/documents/20160603_Rechtsgutachten_Verfassungsrang_fuer_Nachhaltigkeit.pdf)
- Wieland, Joachim* Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, 473 ff.