

Nachhaltigkeit im Grundgesetz?

Öffentliche Anhörung am 08.06.2016 des Parlamentarischen Beirats für

Nachhaltige Entwicklung

Statement von Hans-Jürgen Papier

„Zwar entspricht der Demokratie der Gedanke der Herrschaft auf Zeit und die Achtung der Entscheidungsfreiheit auch künftiger Generationen. Es gehört aber ebenso zu den Aufgaben des demokratischen Gesetzgebers, über die Amtsperiode hinauszugehen, Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen und damit auch die Entscheidungsgrundlage nachfolgender Amtsträger inhaltlich vorauszubestimmen“ (BVerfG, Urteil vom 18.04.1989, BVerfGE 79, 311, 343).

Die Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen ist dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 GG) als Aufgabe aller staatlichen Gewalten, insbesondere der Gesetzgebung, mithin immanent. Andererseits gehört zum demokratischen Prinzip des Grundgesetzes ein weiter Beurteilungs-, Abwägungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, inwieweit generationenübergreifende Belange bei konkreten Entscheidungen berücksichtigt bzw. durchgesetzt werden sollen oder können. Sollen diese legislatorischen Beurteilungs- und Abwägungsspielräume von Verfassungen wegen begrenzt werden, muss der Verfassungsgeber entsprechende Konkretisierungen ausdrücklich vorsehen.

Dies ist bereits in mehrfacher Hinsicht geschehen. Zu nennen ist hier Art. 20a GG, wonach der Staat „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen hat. Auch die sog. Schuldenbremse des Grundgesetzes ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen: Nach Art. 109 Abs. 2 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern

grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (s. auch Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG). Auch das Bundesverfassungsgericht spricht in diesem Kontext von verfassungskräftigen Konkretisierungen des Demokratieprinzips (BVerfGE 79, 311, 343).

Beim Sozialstaatsprinzip fehlt indes eine ausdrückliche Verankerung der zeitlichen, intergenerativen Dimension im Grundgesetz. So ist dann auch die soziale Gerechtigkeit vor allem als Frage des sozialen Ausgleichs innerhalb der Gesellschaft der Gegenwart gesehen worden. Bemühungen um intergenerationelle soziale Nachhaltigkeit hat es in der Politik zwar immer wieder gegeben, ihnen fehlte aber die ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage und vielfach die notwendige Durchschlagskraft.

Die demokratiestaatliche Aufgabe der nachhaltigen, dauerhaften Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen ist überdies nicht auf einzelne Sektoren der Politik zu begrenzen, sie hat insbesondere nicht nur eine ökologische und finanzpolitische, sondern vor allem auch eine soziale Dimension. Dies spricht dafür, das demokratische Prinzip des Grundgesetzes nicht nur für Teilbereiche der Ökologie und der Finanzpolitik, sondern umfassend, insbesondere auch die soziale Dimension erfassend, ausdrücklich in Richtung auf die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu konkretisieren.

Dies kann sicherlich nur im Sinne eines verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrags an den Gesetzgeber erfolgen, der den dem demokratischen Prinzip gleichfalls immanenten legislatorischen Spielraum der Beurteilung, Gewichtung und Abwägung widerstreitender Gemeinwohlbelange wahrt. Dafür bietet sich die explizite Aufnahme einer Staatszielbestimmung an, die den Staat, insbesondere die Gesetzgebung, ausdrücklich verpflichtet, Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen. Damit wäre

verfassungsrechtlich eine Zielrichtung der legislatorischen Gestaltung des Soziallebens vorgegeben, aber keine spezifische verfassungsrechtliche Festlegung im Hinblick auf die Wege oder das „Wie“ zur Erreichung dieses Staatsziels getroffen. Über sie hätte der demokratisch legitimierte Parlamentsgesetzgeber zu befinden. Auf der anderen Seite ginge es auch nicht nur um einen injustiziablen Programmsatz und eine unverbindliche „Verheißung“ der Verfassung, sondern um einen normativen Gestaltungsauftrag, der bei evidenter Missachtung oder Vernachlässigung durch das verfassungsgerichtliche Verdikt der Verfassungswidrigkeit des entsprechenden Rechtssetzungsaktes rechtlich sanktioniert wäre.

Selbstverständlich vermag eine solche Staatszielbestimmung für sich allein keine Eingriffe der öffentlichen Gewalt in die Grundrechte der Bürger zu legitimieren. Vielmehr müssen die allgemeinen rechtsstaatlichen Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes sowie die spezifischen Gewährleistungen der jeweils betroffenen Grundrechte gewahrt werden. Allerdings könnte eine Staatszielbestimmung Bedeutung für die Auslegung von Inhalt und verfassungsunmittelbaren Grenzen der Grundrechte und von grundrechtseinschränkenden Gesetzen und damit letztlich auch für die Organe der Rechtsanwendung erlangen (vgl. BVerfGE 100, 271, 284: Aus dem Sozialstaatsprinzip und dem Ziel, Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen, folge ein Rechtsfertigungsgrund zur Einschränkung der Tarifautonomie durch sog. Lohnabstandsklauseln). Staatszielbestimmungen sind allerdings nicht in der Lage, Grundrechte ohne weitere Konkretisierung durch den Gesetzgeber, also unmittelbar, zu beschränken (vgl. auch BVerfGE 59, 231, 263).

Bei Aufnahme einer entsprechenden Staatszielbestimmung wäre eine weitere, das Demokratieprinzip gefährdende Juridifizierung der Politik nicht zu erwarten oder zu befürchten. Ausdrückliche Vorbehalte wie in Art. 20a GG wären meines

Erachtens entbehrlich. Das Bundesverfassungsgericht wird die politischen Gestaltungsspielräume des demokratisch legitimierten Gesetzgebers achten, wie insbesondere die Rechtsprechung zum Sozialstaatsprinzip belegt.

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 ziemlich sinnlose Versprechen und Verheißungen insgesamt seiner Entwertung, Injustiziabilität und Unverbindlichkeit Vorschub zu leisten. Daher ist eine dysfunktionale Aufblähung des Grundgesetzes durch allerlei Wünschbares und semantische Wohltaten (Förderung der Kultur, des Sports etc.) durchaus kritisch zu sehen. Bei der hier in Rede stehenden Staatszielbestimmung ginge es aber um eine überfällige, verfassungsunmittelbare und sektorenübergreifende Klarstellung bzw. Konkretisierung des demokratischen Prinzips des Art. 20 Abs. 1 GG: Die demokratisch legitimierten Staatsorgane, insbesondere der Gesetzgeber, haben den demokratiestaatlichen Auftrag und die verfassungsrechtliche Aufgabe, hinreichende Vorsorge für die „dauerhafte“ (nachhaltige) „Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen“ zu treffen.