



Wortprotokoll der 50. Sitzung

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berlin, den 8. Juni 2016, 18:00 Uhr
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus
Raum 3.101 (Anhörungsraum)

Vorsitz: Andreas Jung, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziges Tagesordnungspunkt **Seite 3**

Öffentliche Anhörung zum Thema "**Nachhaltigkeit
ins Grundgesetz?**"

mit **Professor em. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen
Papier**, ehemaliger Präsident des Bundesver-
fassungsgerichts,

Professor Dr. Gesine Schwan, Präsidentin und
Mitgründerin der HUMBOLDT-VIADRINA
Governance Platform gGmbH,

sowie **Professor Dr. Joachim Wieland**, Deutsche
Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Bilger, Steffen Helfrich, Mark Jung, Andreas Kruse, Rüdiger Lenz, Dr. Andreas Marschall, Matern von Radomski, Kerstin Stein, Peter	Beermann, Maik Benning, Sybille Heiderich, Helmut Hirte, Christian Pätzold, Dr. Martin Pols, Eckhard Weiler, Albert Zech, Tobias
SPD	Castellucci, Dr. Lars Esken, Saskia Pflugradt, Jeannine Träger, Carsten Westphal, Bernd	Lotze, Hiltrud Pilger, Detlev Rebmann, Stefan Strässer, Christoph Thews, Michael
DIE LINKE.	Leidig, Sabine Menz, Birgit	Groth, Annette Möhring, Cornelia
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Walter-Rosenheimer, Beate Wilms, Dr. Valerie	Ebner, Harald Meiwald, Peter



Einzigster Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung zum Thema "Nachhaltigkeit ins Grundgesetz?"

mit Professor em. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier, ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts,

Schriftliche Stellungnahme, Ausschussdrucksache 18(23)80-2-A

Professor Dr. Gesine Schwan, Präsidentin und Mitgründerin der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gmbH,

sowie Professor Dr. Joachim Wieland, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Schriftliche Stellungnahme, Ausschussdrucksache 18(23)80-1-A

Vorsitzender: Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste. Ich darf Sie sehr herzlich zu der 50. Sitzung des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung in dieser Legislaturperiode begrüßen. Ein kleines Jubiläum. Ich darf Sie insbesondere zu unserer heutigen öffentlichen Anhörung zum Thema „Nachhaltigkeit ins Grundgesetz?“ willkommen heißen. Ich begrüße die Kollegen Abgeordneten, genauso wie die Gäste, und darf in besonderer Weise unsere heutigen Referenten begrüßen: Herr Professor Hans-Jürgen Papier, ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts, herzlich willkommen! Frau Professor Gesine Schwan, Präsidentin und Mitgründerin der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gmbH, herzlich willkommen! Herr Professor Joachim Wieland, von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer, ebenfalls herzlich willkommen! Professor Papier und Professor Wieland haben mindestens eines gemeinsam, das ist die juristische Expertise, und die wollen wir uns heute für eine politische Diskussion einholen. Es geht um die Frage, wie es gelingen kann, den Gedanken der Nachhaltigkeit bzw. das Erfordernis nachhaltiger Entwicklung im politischen Prozess und in der Gesetzgebung im Speziellen zu stärken. Das fällt in eine Zeit, in der das Thema „Nachhaltigkeit“ auf nationaler und internationaler Ebene so intensiv wie selten diskutiert wird. Wir haben im letzten Jahr, im September, in New York den Durchbruch zu einem Weltzukunftsvertrag erreichen können, mit dem erstmals

globale, allgemeingültige Nachhaltigkeitsziele vereinbart werden konnten. Diese gelten auch für die Bundesrepublik Deutschland, sodass wir uns auch die Frage zu stellen haben, inwieweit und durch welche konkreten Maßnahmen die Verankerung des Gedankens der nachhaltigen Entwicklung in allen politischen und staatlichen Bereiche tatsächlich umgesetzt werden kann. Diese Diskussion wird in diesen Tagen im Rahmen der Europäischen Nachhaltigkeitswoche verstärkt geführt. Der Parlamentarische Beirat hat sich in der letzten Woche im Rahmen der Europäischen Nachhaltigkeitswoche an einer Initiative des Rates für Nachhaltige Entwicklung unterstützend beteiligt. Ich darf heute auch den Generalsekretär des Rates, Dr. Günther Bachmann, herzlich begrüßen.

Der Beirat hatte im Bundestag, im Paul-Löbe-Haus, alle Abgeordneten eingeladen, sich zur Nachhaltigkeitsstrategie insgesamt und zu einem Ziel im Besonderen zu bekennen, indem sich die Abgeordneten mit einem thematisch bedruckten Würfel ablichten lassen konnten. Hierbei haben über hundert Abgeordnete, auch viele Mitglieder der Regierung, mitgemacht. Damit haben wir ein starkes Zeichen in diesen Wochen gesetzt. Heute führen wir diese Initiative durch die Diskussion fort über die Frage, inwieweit es möglich wäre und inwieweit es einen Gewinn darstellen würde, wenn Nachhaltigkeit im Grundgesetz verankert wäre. Was wäre der Ertrag, der aus so einer Verankerung resultieren würde? Welche anderen Möglichkeiten gäbe es vielleicht, diese Ziele zu erreichen? Der Beirat freut sich auf die nachfolgende Diskussion. Wir bedanken uns für Ihre Beteiligung und freuen uns, dass auch das Bundeskanzleramt heute durch Herrn Dr. Bauernfeind vertreten wird, der dort für das Thema „Nachhaltigkeit“ verantwortlich ist. Ihnen allen ein herzliches Willkommen.

Ich möchte noch erwähnen, dass sich der Beirat im letzten Jahr schon einmal mit diesem Thema befasst hat. Auch damals wurde eine sehr intensive, interessante Diskussion geführt, welche selbstverständlich nach dem heutigen Tag im Lichte der heutigen Erkenntnisse weitergeführt werden wird. Ich darf das Wort an Herrn Professor Papier übergeben.



Prof. em. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier (ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts):
Schönen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordneten, sehr geehrte Damen und Herren. Ich möchte meine Stellungnahme einleiten mit einem Zitat aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur verfassungsrechtlichen Beurteilung der Staatsverschuldung: „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“. Dies ist das Urteil vom 18. April 1989, betreffend das damals angegriffene Bundeshaushaltsgesetz.

Die Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen ist also dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes, Artikel 20 Absatz 1, als Aufgabe aller staatlichen Gewalten, insbesondere der Gesetzgebung, immanent. Andererseits gehört zum demokratischen Prinzip des Grundgesetzes selbstredend eine weite Beurteilungs- und Prognoseermächtigung, ein Abwägungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, auch in der Frage, inwieweit generationenübergreifende Belange bei konkreten Entscheidungen berücksichtigt bzw. durchgesetzt werden sollen bzw. können. Sollen diese legislatorischen Beurteilungs- und Abwägungsspielräume von Verfassungen wegen begrenzt werden, muss der Verfassungsgeber entsprechende Konkretisierungen ausdrücklich vorsehen.

Dies ist bereits auf der Basis des geltenden Verfassungsrechts in mehrfacher Hinsicht geschehen. Zu nennen ist der hier allseits bekannte Artikel 20a des Grundgesetzes, wonach der Staat auch in Verantwortung für künftige Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen hat. Auch die Schuldenbremse des Grundgesetzes ist in diesem Zusammenhang selbstverständlich zu erwähnen: Nach Artikel 109 Absatz 2 des Grundgesetzes sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Auch das Bundesverfassungsgericht spricht in

diesem Kontext von verfassungskräftigen Konkretisierungen des Demokratieprinzips.

Beim Sozialstaatsprinzip fehlt indes eine ausdrückliche Verankerung dieser zeitlichen, intergenerativen Dimension. So ist dann auch die soziale Gerechtigkeit immer wieder 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 fehlen aber die ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage und vielfach auch die notwendige politische Durchschlagskraft.

Die demokratiestaatliche Aufgabe der nachhaltigen, oder in den Worten des Bundesverfassungsgerichts, dauerhaften Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen ist überdies nicht auf die einzelnen Sektoren der Politik zu begrenzen. Sie hat insbesondere nicht nur eine ökologische und finanzpolitische, sondern vor allem auch eine soziale Dimension. Dies spricht in meinen Augen dafür, das demokratische Prinzip des Grundgesetzes nicht nur für die Teilbereiche der Ökologie und der Finanzpolitik, sondern eben 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 - oder auch an die anderen Träger der Staatsgewalt, aber vorrangig an den Gesetzgeber - erfolgen, der den dem demokratischen Prinzip gleichfalls immanenten und von mir bereits angesprochenen gesetzgeberischen Spielraum der Beurteilung, der Prognose, der Gewichtung und der Abwägung widerstreitender Gemeinwohlbelange wahrt. Und dafür bietet sich natürlich - das kann man auf Anhieb sagen - die explizite Aufnahme einer Staatszielbestimmung an, die den Staat, insbesondere den Gesetzgeber, ausdrücklich verpflichtet, Vorsorge - und ich benutze wieder die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts - für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen. Damit wäre verfassungsrechtlich gewissermaßen eine Zielrichtung der gesetzgeberischen Gestaltung des Soziallebens vorgege-



ben, aber eben keine spezifische verfassungsrechtliche Festlegung im Hinblick auf die konkreten Wege oder das „Wie“ zur Erreichung dieses Staatsziels. Über die Wege und demnach über das „Wie“ hätte der demokratisch legitimierte Parlamentsgesetzgeber zu befinden. Auf der anderen Seite ginge es eben nicht nur um einen injustiziablen Programmsatz, um eine Leerformel oder um eine unverbindliche „Verheißung“ unserer Verfassung. Es ginge um einen verfassungsrechtlichen, um einen normativen Gestaltungsauftrag, der bei evidenter Missachtung oder Vernachlässigung durch den Gesetzgeber durch das verfassungsrechtliche Verdikt der Verfassungswidrigkeit des entsprechenden Gesetzgebungsaktes rechtlich sanktioniert werden könnte.

Selbstverständlich vermag eine solche Staatszielbestimmung - das will ich auch noch in meinem Einleitungsstatement betonen -, für sich allein keine Eingriffe des Staates 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, etwa des Eigentumsrechts, der Berufsfreiheit usw., gewahrt werden. Allerdings könnte eine Staatszielbestimmung Bedeutung für die Auslegung von Inhalt und Grenzen der Grundrechte und auch eben von grundrechtseinschränkenden Gesetzen erlangen. Dies wird auch für die Organe der Rechtsanwendung, also nicht nur für die Gesetzgebung, Bedeutung erlangen. Ich verweise hier auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in der aus dem Sozialstaatsprinzip - also auch einer Staatszielbestimmung - und dem damit verbundenen Ziel, Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen, ein Rechtfertigungsgrund zur Einschränkung der Tarifautonomie durch die sogenannten Lohnabstandsklauseln abgeleitet wurde. Staatszielbestimmungen sind allerdings nicht in der Lage - das will ich hier nochmals betonen -, Grundrechte ohne weitere Konkretisierung durch den parlamentarischen Gesetzgeber, also unmittelbar, zu beschränken. Es muss immer der gesetzgeberische Eingriffsakt hinzukommen.

Bei Aufnahme einer entsprechenden Staatszielbestimmung wären eine weitere, das Demokratieprinzip schwächende oder gefährdende Juridifizierung der Politik oder Verrechtlichung und eine

Konstitutionalisierung der Politik in meinen Augen nicht zu erwarten oder zu befürchten. Ausdrückliche Vorbehalte, wie sie damals im Artikel 20a des Grundgesetzes aufgenommen wurden, erscheinen mir entbehrlich. Das Bundesverfassungsgericht wird - das meine ich wirklich ganz deutlich sagen zu dürfen - die politischen Gestaltungsspielräume des demokratisch legitimierten Gesetzgebers achten, wie insbesondere die Rechtsprechung zum Sozialstaatsprinzip belegt.

Abschließend will ich sagen, dass sich das Grundgesetz nicht zuletzt deshalb in hohem Maße bewährt hat, weil es sich von Anfang an auf die Normierung präziser und justiziable, also rechtlich durchsetzbarer, einklagbarer Gewährleistungen von Rechten und Pflichten beschränkte und es von Anfang an vermied, durch wohlklingende, rechtlich aber ziemlich sinnlose Versprechen und wolkige Verheißungen insgesamt seiner Entwertung, seiner Injustizialität oder seiner Unverbindlichkeit Vorschub zu leisten. Das Grundgesetz hat dies ausdrücklich immer vermieden. Daher ist eine dysfunktionale Aufblähung des Grundgesetzes durch allerlei Wünschbares, durch Leerformeln, durch semantische oder verfassungslyrische Wohltaten, wie zum Beispiel die Aufnahme von Staatszielbestimmungen wie Förderung der Kultur, des Sports usw., durchaus kritisch zu sehen. Davor würde ich in der Tat warnen. Aber bei der hier in Rede stehenden Staatszielbestimmung ginge es um eine überfällige, ja letztlich verfassungsunmittelbare und sektorenübergreifende Klarstellung bzw. Konkretisierung des Demokratieprinzips, des Artikel 20. Die demokratisch legitimierten Staatsorgane, insbesondere der Gesetzgeber, haben - wie es das Bundesverfassungsgericht ja auch explizit feststellte -, gewissermaßen aus dem allgemeinen Demokratieprinzip folgend, den demokratiestaatlichen Auftrag und die verfassungsrechtliche Aufgabe, hinreichende Vorsorge für eine dauerhafte, oder wenn Sie so wollen, nachhaltige Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen.

Meine Damen und Herren, nun komme ich zu meinem letzten Satz. Die Verknüpfung mit dem demokratischen Prinzip des Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes bzw. auch Absatz 2, machte in meinen Augen deutlich, dass es hier nicht nur um



die Aufnahme irgendeiner weiteren Staatszielbestimmung, neben anderen bereits bestehenden Staatszielbestimmungen, geht. Es geht vielmehr um die ausdrückliche, um die explizite Formulierung oder Konkretisierung eines elementaren Rechtsprinzips, nämlich des Demokratieprinzips, als Bestandteil der vom Grundgesetz errichteten verfassungsmäßigen Staatsordnung. Danke schön.

Vorsitzender: Vielen herzlichen Dank für diese Stellungnahme. Und ich darf dann zwischen den beiden Juristen die Politikwissenschaftlerin aufrufen, Frau Professor Dr. Schwan.

Professor Dr. Gesine Schwan (Präsidentin und Mitgründerin der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH): Vielen herzlichen Dank für die Einladung und dafür, dass ich ein paar Überlegungen vortragen darf. In der Tat, auch wenn es sein kann, dass wir zu ähnlichen Ergebnissen kommen, ist meine Zugangsweise keine juristische, sondern eine politikwissenschaftliche. Das wird sich an einigen Punkten deutlich zeigen. Grundsätzlich glaube ich - darauf werde ich zum Schluss noch einmal eingehen -, dass man sehr vorsichtig sein muss, Politik durch rechtliche Regelungen entweder sehr einzuschränken oder gar ersetzen zu wollen. Ich habe mir insgesamt sieben Punkte überlegt.

Das politische Ziel der Nachhaltigkeit deckt sich in der Tendenz mit dem Ziel, das man in der politisch-philosophischen Tradition, in der politikwissenschaftlichen Tradition, als „Gemeinwohl“ definiert. Ich glaube, wenn man die verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit im Blick hat und hierbei sowohl die vertikalen als auch die horizontalen Zusammenhänge beachtet, läuft es letztlich darauf hinaus, dass man alle Aspekte, die traditionell zum Gemeinwohl gehören, einbezieht. Dessen Reichweite macht es schwierig, es juristisch oder politisch zu operationalisieren. Also, eine Politik aus dem Prinzip des Gemeinwohls abzuleiten, ist aus meiner Sicht nicht möglich. Deshalb darf man keine falschen Erwartungen an eine juristische Verankerung des Ziels der Nachhaltigkeit im Grundgesetz wecken.

Das Prinzip des Gemeinwohls bietet demnach keine Ableitungsmöglichkeit. Soweit man generell

unterscheidet, ob ein verankertes Ziel im Grundgesetz es beschneidet oder es gebietet, so ist beides aus meiner Sicht mit dem Nachhaltigkeitsziel nicht einfach juristisch verbunden.

Meine zweite Überlegung ist, dass dieser Vorbehalt allerdings für alle größeren Ziele der Politik, so auch aus meiner Sicht für das Ziel der Sozialstaatlichkeit, gilt, obwohl hier schon sehr viel mehr Erfahrung und juristische Operationalisierungen vorhanden sind, die im Laufe der Zeit entstanden sind. Aber man kann eine Analogie zu diesem sehr umfassenden Ziel der Sozialstaatlichkeit ziehen.

Meine dritte Überlegung bezieht sich auf die Unschärfe des Begriffs „Nachhaltigkeit“, die ja sehr häufig betont wird, und weswegen der Begriff auch oft als eine modische Farce dargestellt wird. Diese Unschärfe des Begriffs der Nachhaltigkeit ist aus meiner Sicht nicht schädlich. Die Unschärfe erfordert in der konkreten Anwendung, wenn man sich auf den Begriff beruft, eine jeweils neue Verständigung über das inhaltlich damit Gemeinte. Und diese immer wieder erneute Verständigung über das inhaltlich Gemeinte, dient der gesellschaftlichen Debatte und in der Folge dem Zusammenhalt durch argumentative Kommunikation. Dahinter steht also nicht die Idee, dass der Zusammenhalt durch eindeutige rechtliche Fixierungen gewährleistet wird, sondern dass der Zusammenhalt eines politischen Gemeinwesens und der Gesellschaft dadurch gelingt, dass eine immer erneute auf Verständigung zielende Kommunikation stattfindet. Die Unschärfe des Begriffs hat im Hinblick auf die dadurch benötigte Kommunikation einen Vorteil.

Meine vierte Überlegung ist, dass die formale Akzeptanz des Begriffs „Nachhaltigkeit“ ein Wert ist, weil damit ein gemeinsamer Anknüpfungspunkt in der Debatte vorliegt. Man könnte einerseits sagen: Wenn aus dem Begriff nichts Konkretes folgt, kann man die Grundgesetzänderung auch sein lassen. Auf der anderen Seite habe ich eine Erfahrung mit Josef Ackermann gemacht, die als Beispiel vielleicht interessant ist. Es ging darum, ein Grundkonsensgespräch anzuregen und einen Einladungsbrief an alle zu schicken, die daran teilnehmen sollten, und ich hatte in dem Entwurf von „Gemeinwohl“ gesprochen. Diesen Begriff



wollte Herr Ackermann nicht in dem Entwurf haben. Er wollte stattdessen, dass der Begriff der Nachhaltigkeit verwendet wird. Und nun könnte man natürlich denken, dass das ein Zeichen dafür ist, dass „Nachhaltigkeit“ entweder nicht so präzise ist oder nicht so reichhaltig in der inhaltlichen Bestimmung. Und das ist dann ein Nachteil. Auf der anderen Seite, wenn dann immerhin so ein Bekenntnis zu dem Begriff doch vorhanden ist, bietet dieses die Chance, den Begriff in der Kommunikation, in der politischen Auseinandersetzung, dann auch so zu explizieren, dass man weiterkommt. Also, die formale Berufung, wenn sie als kulturelles Ereignis geschieht, hat einen Wert, auch wenn der Begriff nicht ganz eindeutig und ganz klar ist. Und das würde durch eine Verankerung der Nachhaltigkeit im Grundgesetz als Staatsziel meines Erachtens gestärkt. Deswegen befürworte ich die Grundgesetzänderung.

Nun folgt meine fünfte Überlegung. Demokratische Politik ist in den letzten Jahren aus strukturellen, politisch-kulturellen Gründen, nicht etwa aus moralischen Gründen, immer kurzatmiger geworden ist. Das ist meine Einschätzung. Die innere Kohärenz wird immer weniger gewahrt, weswegen ja auch die sogenannte Output-Legitimation, also durch Leistung der Institutionen, in der Sicht der Bürger, zurückgegangen ist.

Dadurch, dass die Output-Legitimation zurückgegangen ist, wäre der Begriff der Nachhaltigkeit ein Instrument der Berufung, das dabei helfen könnte, die Kurzatmigkeit wieder zu Gunsten längerfristigen Denkens zu überwinden. Und das gilt selbstverständlich auch nicht nur für den Bereich der Umwelt oder der sozialen Nachhaltigkeit. Zum Beispiel ist das Prinzip der Nachhaltigkeit auch ganz klar auf die Flüchtlingspolitik anwendbar. Prüft man diese unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit und sei es auch nur eine kurzzeitige Nachhaltigkeit, kommt man auf Gesichtspunkte, die man ohne dieses allgemeine Berufungsziel nicht so ohne weiteres in die Debatte werfen könnte. Deswegen ist es hilfreich, dieses Ziel einzubringen.

Meine sechste Überlegung ist, dass eine Verankerung, wenn sie in der politischen Auseinandersetzung als Referenz genutzt wird - sie muss also

auch genutzt werden, sie bewirkt nicht per se etwas - dabei helfen kann, Ziele und vor allem Implikationen von Politik deutlicher nach außen zu bringen, zu explizieren und damit das Ziel der Nachhaltigkeit auch stärker in die öffentliche Debatte zu bringen. Denn wenn man sich darauf berufen kann, weil es im Grundgesetz konsensual und verbindlich geklärt ist, und wenn es sogar gerade unscharf ist, dann erfordert dies, ein Explizieren von angestrebten Politiken, und das ist nach meiner Sicht der beste Weg, um Enttäuschungen und Illusionen zu vermeiden und umgekehrt positiv formuliert, um Transparenz herbeizuführen.

Und mein letzter Punkt sagt, man würde eine falsche Erwartung wecken, wenn man meint, dass konkrete Politik durch rechtliche Fixierung ersetzt werden kann. Dazu möchte ich noch ein paar Bemerkungen anfügen. Es gibt im politischen Denken und in der politischen Praxis auch in Europa sehr unterschiedliche Traditionen. In der deutschen Tradition besteht immer wieder die Versuchung, durch rechtliche Regelungen politische Auseinandersetzungen zu stoppen. Das ist in der französischen Tradition ganz anders. Und das merkt man auch in der europäischen Politik, wo immer die einen es ganz festlegen wollen, so dass niemand mehr aus der Reihe tanzen kann, und die anderen es lieber dem politischen Aushandlungsprozess überlassen wollen. Dahinter steht auch eine Grundvorstellung vom Menschen in der Politik - und da ich aus der politischen Philosophie komme, kann ich es mir nicht verkneifen, das zu sagen, ich halte es aber auch für wichtig - nämlich die, dass je mehr rechtliche Regelungen Politik von vornherein gleichsam festlegt, desto weniger Vertrauen hat man eigentlich in die menschliche Vernunft und in die menschliche Verständigungsfähigkeit. Etwas stichwortartig handelt es sich dabei um einen anthropologischen Pessimismus. Man muss Menschen zwingen. Man muss einen festen Zuchtmeister haben. Sie werden bei meinem Vokabular erkennen, auf welche Debatten ich hiermit anspiele. Ich selbst bin eher in der Tradition aufgewachsen, dass die Politik keine Zuchtmeister braucht, sondern, dass die Politik sich vernünftig und regelnd verhalten soll. Ein Zuchtmeister wird mit dem Rechtssystem oft herbei gewünscht, und daneben gibt es auch den Zuchtmeister des Marktes. Dies sind alles Zuchtmeister,



die aus meiner Sicht die Verständigung eher erschweren.

Man muss sich darüber klar sein, auch über das, was Herr Papier schon genannt hat, hinaus, dass eine nicht legitime Verrechtlichung nicht nur juristisch nicht akzeptabel ist, sondern auch kulturelle und vom Menschenbild geprägte Implikationen hat. Deswegen glaube ich, dass die Einführung dieses Ziels als Appellationsinstanz, als Grundorientierung, wohin ein politisches Gemeinwesen und eine Gesellschaft wollen, sehr wichtig ist, dass es aber den Raum bieten muss, unbedingt die jeweilige Implikation der Position mit Begründung auszutauschen, und dass man nur so auch eine nachhaltige, den Zusammenhalt fördernde, Politik betreiben kann. Unter diesem Aspekt plädiere ich für die Einführung des Staatsziels der Nachhaltigkeit in das Grundgesetz. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender: Vielen Dank, Frau Professor Schwan. Dann darf ich unserem dritten Gast das Wort geben, Herrn Professor Wieland.

Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren. Sie werden, wenn ich Ihnen noch meine drei Punkte vorstelle, merken, dass eine erstaunliche Übereinstimmung sowohl unter den Rechtswissenschaftlern als auch zwischen Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft besteht. Das muss auch in der Sache begründet sein. Ich könnte sonst nur darauf hinweisen, dass meine Affinität zu den Thesen von Herrn Papier vermutlich darauf beruht, dass ich vor vielen Jahren länger in seinen Vorlesungen gesessen habe und das nachhaltige Wirkung erzeugt hat.

Ich gehe in drei Schritten vor. Der erste ist der Bestandsaufnahme gewidmet. Der zweite beantwortet die Frage: Welche Optionen gibt es? Und der dritte Schritt ist der Frage gewidmet: Welche Rechtsfolgen gäbe es, wenn wir die Nachhaltigkeit ins Grundgesetz aufnehmen? Ich beziehe mich in allen drei Schritten auf das Rechtsgutachten, das ich dem Rat für Nachhaltige Entwicklung erstattet habe.

Der erste Schritt dient der Bestandsaufnahme. Es

ist bereits erwähnt worden, dass Elemente der Nachhaltigkeit im Grundgesetz verankert sind: der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und die Schuldenbremse. Das Sozialstaatsprinzip würde ich nicht als Ausdruck der Nachhaltigkeit verstehen, weil das Sozialstaatsprinzip durchaus eine Tendenz hat, die gegenwärtigen Bedürfnisse, die gegenwärtig beanspruchten Sozialleistungen, in den Vordergrund zu stellen. Das führt nicht unbedingt zu nachhaltigem Wirken in sozialstaatlicher Hinsicht. Das Demokratieprinzip führt in der parlamentarischen Demokratie zu einer Bevorzugung aktueller Bedürfnisse und Ansprüche. Das liegt daran, dass die demokratische Legitimation der Abgeordneten zeitlich begrenzt ist. Sie beruht auf Wahlen, und sie muss nach Ablauf der Legislaturperiode durch Wahlen wieder hergestellt werden. Das macht es aus der Sicht der Repräsentanten des Volkes im Parlament konsequent, auf den Wähler zu schauen und zu sagen: „Was muss ich tun, damit meine demokratische Legitimation wieder erneuert wird, das heißt, damit ich wieder gewählt werde?“. Das ist notwendig eine kurzfristige Perspektive. Sie reicht genau für eine Legislaturperiode. Diese Betonung kurzfristiger Interessen ist niemandem zum Vorwurf zu machen. Es wird gelegentlich insinuiert, das Schielen nach dem Wähler und nach der nächsten Wahl sei ein Manko der Politik. Es ist jedoch gerade der Wert der demokratischen Legitimation, dass die gewählten Abgeordneten immer wieder ihre Legitimation erneuern müssen. Der Preis dafür ist eine Ausrichtung parlamentarischer Prozesse auf die nahe, nicht die ferne Zukunft. Die Verfassung, die nur den Rahmen für das politische Handeln vorgibt und nicht dessen Ergebnisse schon vorwegnimmt, kann der Orientierung an kurzfristigen Interessen entgegenwirken.

Damit bin ich bei meinem zweiten Schritt angekommen, bei den Handlungsoptionen. Die Optionen, die ernsthaft in Betracht kommen, scheinen mir die folgenden zu sein: Nachhaltigkeit erhält als rechtlich verbindliches Staatsziel einen Platz im Grundgesetz und führt das Staatsziel, als Staatsziel, ein. Die Alternative bildet der Verzicht auf eine Ergänzung der Verfassung. Dabei stimme ich dem bekannten Satz zu: Wenn es keinen zwingenden Grund gibt, die Verfassung zu ändern, gibt es einen zwingenden Grund, die Verfassung nicht



zu ändern. Das heißt, wer für eine Änderung plädiert, muss überzeugende Gründe haben. Der überzeugende Grund für eine Ergänzung des Grundgesetzes besteht darin, dass das Prinzip der Nachhaltigkeit eine notwendige Ergänzung des Demokratieprinzips darstellt. Die enge Verbindung zur Demokratie unterscheidet Nachhaltigkeit von Kultur, Sport oder anderen Interessen und Gütern, deren Aufnahme in die Verfassung gelegentlich auch gefordert wird. Nachhaltigkeit sorgt dafür, dass demokratische Entscheidungen zukunftsfest sind.

Das geschieht nicht in dem Sinne, dass Ergebnisse von Verfassungen wegen vorgegeben werden. Was demokratisch legitimiert ist, können nur Sie als Abgeordnete, kann nur das Parlament entscheiden. Nachhaltigkeit als Staatsziel des Grundgesetzes bringt für das Parlament die rechtliche Verpflichtung mit sich, bei jeder Entscheidung darüber nachzudenken, ob sie auch auf lange und längerer Sicht hin tragfähig ist oder nur Tagesinteressen befriedigt. Der Impuls, den Sie als Abgeordnete verständlicherweise haben, sich bei einer Entscheidung die Fragen zu stellen: „Wie wirkt sich das auf meine Wahlchancen aus? Welche Folgen hat das für meine Umfragewerte?“, wird ein Stückweit durch ein Gegenstromprinzip kontrolliert und die Frage in Erinnerung gerufen: „Ist das auch eigentlich langfristig die richtige Lösung?“. Genau das unterscheidet das Nachhaltigkeitsprinzip von anderen Rechtsgütern und Interessen, die Verfassungsrang erstreben. Es geht nicht darum, bestimmte Interessen durch die Erhebung in den Verfassungsrang zu stärken, sondern die Demokratie und den parlamentarischen Entscheidungsprozess zu verbessern, ihn zukunftsfähig zu machen.

Die Ergänzung der Verfassung braucht nur aus einem Satz zu bestehen: „Der Staat beachtet in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit.“ Wenn dieser Satz in das Grundgesetz aufgenommen wird, sind dem Parlament keinerlei Ergebnisse vorgegeben. Es steht nicht zu befürchten, dass das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe aus dem Nachhaltigkeitsprinzip konkrete politische Entscheidungen ableitet. Den politischen Entscheidern wird nur aufgegeben, in ihre Erwägungen den Nachhaltigkeitsgedanken einzubeziehen. Es besteht seit langem ein weitreichender politischer Konsens, dass Politik nachhaltig sein

muss, wenn die heutige Generation ihrer Verantwortung für zukünftige Generationen gerecht werden soll. Dieser Grundsatz sollte Teil der Verfassung werden

Das führt mich zu meinem letzten und dritten Punkt. Welche Rechtsfolgen hat eine Verfassungsergänzung? Rechtsfolge wäre nicht, dass bestimmte politische Entscheidungen in Zukunft aus der Verfassung abgeleitet würden. Was Sie, Frau Professor Schwan, gesagt haben, dass die Änderung keine Ableitungsmöglichkeit erzeugt, das sehe ich genauso. Deshalb schlage ich auch die erwähnte allgemeine Formulierung des Nachhaltigkeitsprinzips vor. Das hätte zur Folge, dass die Regierung, wenn sie einen Gesetzentwurf macht - so wie sie es auch schon seit einiger Zeit freiwillig macht - deutlich machen muss, dass sie Nachhaltigkeitserwägungen angestellt hat. Sie muss dokumentieren, dass sie über Nachhaltigkeit nachgedacht hat, dass sie diesen Gesichtspunkt gesehen hat. Das Parlament muss in seinen Beratungen, sei es durch den Parlamentarischen Beirat, sei es aber in anderen Gremien, deutlich machen, dass Nachhaltigkeit in seine Erwägungen eingeflossen ist. Für die Verwaltung und für die Rechtsprechung hat das Nachhaltigkeitsprinzip als juristisch verbindliches Staatsziel die Wirkung, dass dort, wo es Entscheidungsspielräume gibt, Nachhaltigkeit berücksichtigt werden muss. Wo es Entscheidungsspielräume gibt, werden häufig Grundrechte zur Begründung von Entscheidungen herangezogen. Sie verkörpern die Werte der Verfassung. Das Sozialstaatsprinzip kann zur Ausfüllung solcher Entscheidungsspielräume von der Verwaltung und von den Gerichten herangezogen werden. In Zukunft, wenn das Prinzip der Nachhaltigkeit in der Verfassung als Staatsziel festgelegt wäre, müssten sich Gerichte und die öffentliche Verwaltung dort, wo sie Ermessen haben, wo sie Abwägungsspielräume haben, wo sie planerisch gestalten - etwa wenn sie neue Baugebiete ausweisen - darüber Gedanken machen, ob ein Baugebiet unter sich ändernden Klimabedingungen noch hochwassergeschützt ist. Das sind Nachhaltigkeitsüberlegungen, die dann rechtlich verbindlich sind. Nachhaltigkeit als Staatsziel fesselt den Gesetzgeber nicht. Es ermahnt und erinnert ihn an seine Verantwortung für die Zukunft, gibt ihm auf, die längerfristigen Wirkungen seines Handelns zu bedenken. Im Übrigen bleibt der Gesetzgeber frei.



Und das scheint mir in einer parlamentarischen Demokratie angemessen. Vielen Dank.

Vorsitzender: Herzlichen Dank. Ich bedanke mich bei unseren drei Gästen für ihre inhaltlichen Beiträge. Ich bedanke mich auch dafür, dass das von uns formulierte Grundgesetz der 10 Minuten, die einzuhalten waren, in diesem Rahmen in jedem Einzelfall vielleicht einmal berührt, aber nicht erkennbar überschritten wurde. Somit können wir jetzt zur Diskussion kommen. Dazu liegen auch schon mehrere Wortmeldungen vor. Zunächst hat das Wort der Sprecher der CDU/CSU, Dr. Andreas Lenz.

Abg. **Dr. Andreas Lenz** (CDU/CSU): Zunächst herzlichen Dank auch von unserer Seite für die Ausführungen und auch für die schriftlichen Informationen, die sehr erhellend sind. In der Diskussion kam jetzt schon zum Ausdruck, dass die Definition von Nachhaltigkeit auch schon eine gewisse Unschärfe beinhaltet. Also stellt sich die Frage, was eigentlich das Prinzip der Nachhaltigkeit beinhaltet. Zum einen wurde auf ein Bundesverfassungsgerichtsurteil hingewiesen, in dem Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen genannt wird. Zum anderen haben Sie aber auch den Artikel 20a GG, den Schutz natürlicher Lebensgrundlagen, genannt. Wir haben die Brundtland-Kommission, die ja auch genannt wurde, die sich mit einer dauerhaften Entwicklung beschäftigt, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können. Es war auch jetzt schon eine gewisse Diskussion bezüglich der Frage zu erkennen, ob das Sozialstaatsprinzip dazugehört oder nicht. Mich würde von allen drei Sachverständigen kurz interessieren, wie Sie für sich selbst Nachhaltigkeit definieren. Und wir haben gehört, dass gerade die Unschärfe auch eine Chance sein kann und auch gar kein Hindernisgrund sein muss, um den Begriff „Nachhaltigkeit“ zu verankern. Die Unschärfe bringt auch die immer wiederkehrende Diskussion um den Begriff mit sich, die wir auch aus dem Beirat kennen. Also, die Frage: Wie definieren Sie für sich den Begriff „Nachhaltigkeit“ - eher als Langfristigkeit oder eher auch als Mischung zwischen den Dimensionen?

Vorsitzender: Danke, jetzt haben wir weitere Fragen. Als nächstes Carsten Träger, Sprecher der SPD-Fraktion im Beirat.

Abg. **Carsten Träger** (SPD): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Auch mein Dank an Sie alle drei für die sehr tiefgehenden Vorträge. Ich bin kein Jurist, fand es aber alles sehr schlüssig. Meine Frage geht deswegen eher in die politische Richtung an Frau Professor Schwan. Es sind gute Zeiten für Nachhaltigkeit, zumindest bewegt sich ganz viel. Wir haben letztes Jahr die SDGs verabschiedet, und die Regierung arbeitet an dem neuen Entwurf der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Wir haben eine hoch aktive Zivilgesellschaft, die sich genau aus diesen Gründen stark an der Überarbeitung der Strategie beteiligt und sich in vielerlei Hinsicht einbringt. Meine Frage lautet: Ist es nicht Zeit für den Vorstoß, Nachhaltigkeit im Grundgesetz zu verankern? Kann man sich eigentlich noch eine bessere Gelegenheit vorstellen?

Und mich würde auch der Blick in die Welt der Politikwissenschaft interessieren, den Sie haben. Wird das Thema dort auch diskutiert, oder ist es eine durch Berlin gesteuerte Wahrnehmung meinerseits, dass ich sage, ich bewege mich in diesem Zirkel rund um den Reichstag, und dort wird das Thema behandelt, aber möglicherweise an der Stadtgrenze von Berlin schon wieder überhaupt nicht?

Vorsitzender: Danke, Matern von Marschall. Abgeordneter der CDU/CSU.

Abg. **Matern von Marschall** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Frau Professor Schwan, ich habe Ihr Argument für die Aufnahme als Staatsziel so begriffen, dass sie auch einer überhaupt erst beginnenden Diskussion um die Definition oder einer Fortführung der Diskussion der Definition des Begriffes dienen soll. Und das entspricht gewissermaßen, trotz des engagierten Vortrages des Kollegen Träger, auch ein bisschen meiner Zurückhaltung in dieser Hinsicht. Obwohl wir alle im Beirat sehr engagiert sind, machen wir leider natürlich täglich die Erfahrung, dass in unseren Wahlkreisen oder bei unseren europäischen Nachbarn oder auch im globalen Kontext, trotz der Annahme der SDGs durch die Vereinten Nationen, der Begriff noch sehr wenig verankert ist.



Und dass er eben auch mit sehr unterschiedlichen Inhalten gefüllt wird.

Jetzt ist es für uns als engagierte Abgeordnete unsere tägliche Arbeit, diesen Begriff mit Leben zu füllen und ihn weiter in die Öffentlichkeit zu tragen. Aber ich weiß nicht, ob eine Aufnahme ins Grundgesetz zum jetzigen Zeitpunkt, wo wir vielleicht gerade erst in eine Phase der Nachhaltigkeitspolitik auf nationalem, europäischem und globalem Level eintreten, nicht sehr früh ist.

Was ich mir umgekehrt als Frage stelle: Herr Wieland, Sie haben gesagt, es müsse vielleicht nur der Nachweis geliefert werden, dass bei der Gesetzgebung darüber nachgedacht worden sei, dass Nachhaltigkeitserwägungen eben eine Rolle spielen. Aber besteht nicht doch die Gefahr einer gewaltigen Klageflut - ich meine, wir haben ja innerhalb der Fraktionen sehr unterschiedliche Aspekte, die wir im Nachhaltigkeitsprinzip für wichtig halten - als Folge? Was nicht unbedingt schädlich sein muss, aber doch auch mit einem gewissen Aufwand verbunden ist. Und insofern habe ich eine gewisse Diskrepanz erkannt, Herr Professor Wieland, zwischen Ihrer moderaten Einschätzung der Auswirkungen und der Überlegung, ob es sich dann vielleicht nicht um einen zahnlösen Tiger handelt.

Ich möchte - da wir ja eben konkrete Probleme lösen sollen und müssen - noch einmal die Frage stellen, ob wir nicht im Konkreten besser beraten wären, Verpflichtungen, die sich etwa aus den Sustainable Development Goals ergeben, die wir vergangenen September angenommen haben, im Einzelfall in Gesetzgebung zu überführen. Wäre das eventuell ein konkreter, zielführender Weg, die Verpflichtungen, die sich aus dieser völkerrechtlichen Vereinbarung, die aber nur als „Soft Law“ bezeichnet werden, mit Leben zu füllen? Das sind die Fragen, die sich für mich darstellen.

Schlussendlich ist dies auch noch einmal an uns selber der Appell, dass wir dieses Prinzip in der täglichen Praxis mit Leben füllen und ihm in der konkreten Einzelumsetzung Rechnung tragen. Also insofern stellt sich mir die Frage, ob diese sehr hohe Abstraktion im Staatsziel nicht einerseits das Tor öffnet für eine große Klageflut, und ob es nicht andererseits eine Willensbekundung

ist - in diesem Zusammenhang ist der Begriff der Lyrik genannt worden -, die dann, wenn sie sich eben nicht konkretisiert, dort stehen bleibt. Das ist, wenn man so will, eine gewisse Unsicherheit, die aus meiner Fragestellung spricht und insofern eigentlich an uns alle eine Anregung, in die Diskussion dazu einzutreten.

Vorsitzender: Vielen Dank. Ich will vielleicht zur Einordnung der Diskussion darauf hinweisen, dass unsere Aufgabe als Parlamentarischer Beirat schon jetzt, ungeachtet verfassungsrechtlicher Verankerung, darin besteht, das selbstauferlegte Erfordernis der Bundesregierung, nämlich ihre Gesetze jeweils anhand der Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln oder jedenfalls zu überprüfen, wiederum einer Kontrolle unterziehen. Das machen wir bei jedem Gesetz, das die Bundesregierung verabschiedet, auf den Weg bringt oder es auf andere Weise diskutiert. Bevor ein Gesetz im Bundestag verabschiedet wird, machen wir als Nachhaltigkeitsbeirat einen Nachhaltigkeitscheck. Als nächste hat sich nun die Sprecherin der Grünen, Dr. Valerie Wilms, gemeldet.

Abg. **Dr. Valerie Wilms** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank für Ihre Vorträge, meine drei Gäste. Ich habe einige wenige Anmerkungen und eine Frage an Professor Wieland. Das, was Matern von Marschall eben gesagt hat, kann ich absolut nachvollziehen. Wir müssen irgendwie einmal definieren, was Nachhaltigkeit eigentlich ist. Wir hier im Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung sind uns da einig. Aber das muss auch draußen so ankommen. Und ich darf nicht immer hören, dass mit nachhaltigen Finanzprodukten geworben wird, denn wenn ich unseren Begriff der Nachhaltigkeit nehme, so wie wir ihn definiert haben, dann passt das nicht überein. Das heißt in diesem Zusammenhang dann nur, dass es irgendwie mit Langfristigkeit verbunden ist. Da müssen wir unsere Definition meines Erachtens sauber heranziehen. Und da lautet die erste Frage an Herrn Wieland: Wie könnte das formuliert werden? Und nun komme ich zur zweiten Frage. Da gibt es Ihr Gutachten „Verfassungsrang für Nachhaltigkeit“, in dem Sie geschrieben haben, dass die Gesetzesprüfung auf Nachhaltigkeit eine Rechtsfolge der Verfassungsänderung wäre. Das machen wir ja schon. Worin läge dann nach Ihrer



Auffassung der qualitative Mehrwert, wenn wir so einen Artikel im Grundgesetz hätten? Danke.

Vorsitzender: Wir haben weitere Wortmeldungen. Ich würde vorschlagen, wir machen jetzt eine Antwortrunde und kommen dann zu den weiteren Fragen oder Stellungnahmen. Kollege Westphal hat sich schon gemeldet. Ich möchte aber alle Anwesenden, nicht nur die Abgeordneten, ermuntern, wenn sie Fragen und Stellungnahmen haben, sich zu melden. Bitte schön.

Prof. em. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier (ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts): Ja, ich versuche einmal, alle Fragen aufzugreifen, soweit sie auch an mich gerichtet waren. Wenn das eine oder andere vielleicht übersprungen wird, dann ist das mehr oder weniger versehentlich geschehen und Sie können dann sofort replizieren.

Zum Begriff der Nachhaltigkeit: Es ist natürlich ein Problem, dass der Begriff als etwas abgedroschen gilt. Ich habe neulich einen Artikel in der Zeitung gelesen, dass man auch über die Nachhaltigkeit in der Rasenpflege Überlegungen anstellt und dort wohl auch ganze Forschungsschwerpunkte etablieren möchte. Kurzum, ich habe nicht umsonst bzw. nicht ohne Grund die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit der Kontrolle der Kreditaufnahmen, der Verschuldung, angesprochen. Und dort ist eben von der Vorsorge für eine dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen die Rede. Natürlich können Sie „dauerhaft“ ersetzen durch „nachhaltig“. Also: Vorsorge für eine „nachhaltige“ Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen. Dieser Begriff ist geprägt von einer Abwägungskomplexität. Sie können das an einem einfachen Beispiel aus der Sozialpolitik demonstrieren. Sie können bei der gesetzlichen Rentenversicherung zum Beispiel die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als große Bemühung um Nachhaltigkeit erwähnen, wenn immer dort die Rede davon ist, die Funktionsfähigkeit und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherungssysteme als hohes Gemeinschaftsgut zu erhalten. Gleichzeitig hat man natürlich mit diesem Gemeinschaftsziel, und von der Öffentlichkeit vielleicht gar nicht so bemerkt, ein anderes Nachhaltigkeitsziel notgedrungen vernachlässigt. Hierbei handelt es sich um das

Ziel, die gesetzliche Rente, so wie sie in den 1950er-Jahren mit der Lohnersatzfunktion eingeführt wurde, die die Lebensstandardsicherung im Alter erhalten soll, zu gewährleisten. Dieses Nachhaltigkeitsziel musste man offenbar zugunsten der Erhaltung der Funktionsfähigkeit und Finanzierbarkeit aufgeben. Zumindest meinte man das damals in der Politik. Man hat aus der Lohnersatzfunktion der gesetzlichen Rente durch gesetzgeberische Eingriffe schlussendlich eine Art Basissicherung der Älteren, der nicht mehr im Arbeitsleben Stehenden, gemacht. Man hat die Funktion entscheidend geändert und damit das Nachhaltigkeitspostulat insoweit, zugunsten eines anderen Nachhaltigkeitsgedankens, aufgeben, nämlich um das System überhaupt zu erhalten. Ich will nur sagen, der Begriff der Nachhaltigkeit ist eben sehr stark von Abwägungskomplexität geprägt.

Da komme ich auf die Frage zurück, die da lautet: Ist es an der Zeit, so etwas in die Verfassung reinzuschreiben, ist es nicht verfrüht oder ist es vielleicht leichtsinnig in dem Sinne, dass man möglicherweise eine neue Welle der Juridifizierung der Politik auf diese Weise herbeiführt? Ich meine schon, dass man das Nachhaltigkeitsprinzip im Grunde zum Zwecke der Klarstellung einfügen sollte. Wir haben nach Artikel 20 eine demokratische Staatsverfassung, die Demokratie wird nach Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 vom Volke durch Wahlen und Abstimmungen ausgeübt und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung. Also, wir haben eine dezidierte parlamentarische, mittelbare Demokratie: ein parlamentarisches System. Nun kann man überlegen, wo man dieses Staatsziel der Nachhaltigkeit oder der dauerhaften Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen dann im Verfassungstext lokalisiert. Es wurde zum Teil ein Artikel 20b vorgeschlagen. Mir würde sogar vorschweben, den Artikel 20 zu ergänzen, nämlich den Artikel 20 Absatz 2 hinter dem Aspekt der Repräsentation, der Verankerung der repräsentativen Demokratie. Im Absatz 2 also, wonach die Staatsgewalt vom Volk zwar ausgeht, aber ausgeübt wird durch gewählte Organe, könnte man anfügen, dass die gewählten Repräsentanten auch die Aufgabe der Vorsorge für die dauerhafte oder meinetwegen nachhaltige Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu erfüllen haben. Das wäre im Grunde ein Artikel 20 Absatz 2 Satz 3. Das würde



die besondere Bedeutung dieses Nachhaltigkeitspostulats zum Ausdruck bringen. Das wäre nicht noch einmal wieder irgendeine weitere Staatszielbestimmung, neben 20a und dann gibt es irgendwann neben Artikel 20b einmal 20c und 20d, sondern das wäre eine, auch von Herrn Wieland im Grunde betonte und auch mitbefürwortete, Konkretisierung oder meinetwegen auch Modifizierung des demokratischen Prinzips, des Prinzips der repräsentativen Demokratie. Die Repräsentanten des Volkes haben die demokratiestaatliche Aufgabe, dafür Vorsorge zu treffen, dass nicht nur in Legislaturperioden gedacht wird, sondern dass möglichst die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen erreicht wird.

Und jetzt die Frage: Bringt das dann überhaupt etwas? Das ist so ein Spannungsfeld. Man sagt also, eigentlich dürfen wir die Politik nicht eingrenzen. Da besteht die Gefahr der Juridifizierung der Politik, der Verrechtlichung der Politik. Wer Gesetze sät und damit auch Verfassungsnormen sät, der wird Prozesse ernten. Das ist die alte Regel. Da ist natürlich was dran. Aber wenn eine Verfassungsergänzung im Grunde doch nichts an Rechtsfolgen bringt, dann können wir darauf verzichten. Bloße Leerformeln und Programmsätze, verfassungsliturgische Formulierungen können wir uns sparen. Im Gegenteil, es würde die Stringenz, die Effektivität des Grundgesetzes insgesamt schwächen, wenn man diese Verfassung im Laufe der Jahrzehnte immer mehr aufblähte mit allerhand wolkigen Verheißungen, die nicht justiziabel sind.

Da, meine ich, muss man einen Mittelweg gehen. Ich glaube schon, dass, wenn man die Verfassung so ergänzte, wie ich es eben angedeutet habe - wobei ich mich auf die Stellung im Verfassungstext nicht festlegen möchte, wir können meinetwegen auch einen 20b formulieren, aber mein Vorschlag zielt sogar auf eine Ergänzung des Artikel 20 des demokratischen Prinzips -, dann würde man damit an der Staatsfundamentalnorm ansetzen. Das Nachhaltigkeitsprinzip würde dann auch übrigens der Ewigkeitsgarantie des Artikel 79 mit unterfallen. Das Prinzip hätte also eine besondere Festigkeit, eine besondere Aussagekraft. So ganz rechtlich unverbindlich wäre das nicht. Das wäre kein Programmsatz. Ich sagte schon, man braucht keine Befürchtung zu haben, dass das Bundesverfassungsgericht etwa dies zum Anlass nähme, nun

den politischen Institutionen in die Parade zu fahren. Das entspricht auch nach meiner langjährigen Erfahrung überhaupt nicht der Tendenz der Judikatur. Im Gegenteil, es ist immer wieder der politische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, der manchmal sogar angemahnt worden ist, sogar gegen den Gesetzgeber mehr oder weniger angemahnt worden ist -, er möge doch bitte seinen politischen Gestaltungsspielraum wahrnehmen und ausüben. Die Befürchtung habe ich demnach nicht, aber wenn Sie das als verbindliche Verfassungsnorm in die Verfassung schreiben, hat das natürlich schon eine gewisse rechtliche Wirkung.

Denken Sie etwa an andere Rechtsprinzipien, wie zum Beispiel die Verhältnismäßigkeit. Das Bundesverfassungsgericht hat hier klare Unterprinzipien der Verhältnismäßigkeit entwickelt, die durchaus justiziabel sind, andererseits dem Gesetzgeber den nötigen Spielraum belassen. Ich habe über viele Jahrzehnte beobachtet, dass viele große Entscheidungen, gerade auch im Grundrechtsbereich, mit der Prüfung der Einhaltung der Verhältnismäßigkeit behaftet waren. Das ist genauso ein relativ abwägungskomplexer Begriff. Gleichwohl setzt die Rechtsprechung damit gewisse Grenzen. Wenn der Gedanke der dauerhaften Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen kontinuierlich, evident, augenscheinlich vernachlässigt wird, kann das durchaus ein Grund sein, an der Verfassungsmäßigkeit eines entsprechenden Rechtsetzungsaktes zu zweifeln. Man muss hier einen sehr behutsamen Mittelweg gehen.

Es bringt in der Tat nichts, die Verfassung mit bloßen Verheißungen, mit Programmsätzen, anzureichern, die rechtlich überhaupt nichts bringen. Es schadet der Stringenz, der Durchsetzbarkeit des Grundgesetzes insgesamt, wenn man die Verfassung so aufbläht. Aber andererseits gilt, wenn ich ein solches Rechtsprinzip formuliere, dann sind gewisse normative Verfassungsschranken gesetzt, die durchaus auch justiziabel sein können. Aber das bezöge sich auf eklatante, offenkundige, dauerhafte Vernachlässigungen dieses Staatsziels. Es wäre also nicht die Regel - das brauchen Sie wirklich nicht zu befürchten -, dass die Verfassungsrechtsprechung hier gewissermaßen politische Gestaltungskompetenzen unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeitsprüfung usurpiert. Ich würde da nicht zu kleinmütig oder zu ängstlich sein,



dass Sie hier politische Gestaltungsaufgaben, Gestaltungsprärogativen des Gesetzgebers preisgeben würden.

Ich würde dann an meine Mitstreiter weitergeben, wenn Sie gestatten, sonst rede ich zu lange und das möchte ich nicht.

Prof. Dr. Gesine Schwan (Präsidentin und Mitgründerin der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH): Ist es jetzt sinnvoll, das zu machen oder nicht? Wenn ich es kurz historisch einordne, ist doch dieser Gedanke der Nachhaltigkeit in einer Zeit aufgetreten, wo man gemerkt hat, dass politische Entscheidungen, die natürlich immer in ihren Auswirkungen bedacht werden müssen - die ganze Unterscheidung von Max Webers Gesinnungs- und Verantwortungsethik geht ja auch in die Richtung -, dass hier aber massive Grenzen deutlich werden, die nicht überschritten werden dürfen.

Man hat mal schlechtere, mal bessere Konsequenzen, aber hier sind wir seit den 80er-Jahren, als die Brundtland-Kommission getagt hat, immer deutlicher darauf gestoßen worden, dass es gefährlich ist, nicht zu bedenken, was aus Entscheidungen wird - im wirtschaftlichen Bereich, im technologischen Bereich usw. Das heißt, dieser Begriff, Frau Wilms, ist schon aus der Erfahrung entstanden, dass damals jedenfalls nicht genügend auf Nachhaltigkeit hin geprüft worden ist. Wenn Sie sagen, das tun wir jetzt sowieso, dann möchte ich auch gar nicht Ihr persönliches Ziel in Frage stellen. Ich habe aber insgesamt schon die Frage, ob Politik diesen Nachhaltigkeitsaspekt genügend berücksichtigt. Die gilt übrigens nicht nur für Politik, sondern auch für Wirtschaft und alle möglichen Bereiche -, aber für Politik eben auch.

Und wenn jetzt die eine Position sagt, Herr Träger, wenn ich Sie richtig verstanden habe: „Das wird ja jetzt immer dringlicher, deswegen müssen wir es ins Grundgesetz schreiben!“ und Herr von Marschall sagt: „Na, warten wir doch lieber ab, bis der Begriff klarer wird, und dann definieren wir ihn!“, dann würde diese zweite Position voraussetzen, dass das überhaupt möglich ist. Ich glaube gar nicht, dass es möglich ist, dass der Begriff der Nachhaltigkeit klarer wird, sondern dass er immer wieder explizit auf die jeweiligen Materien oder

Probleme, die zu behandeln sind, angewendet werden muss. Es wäre auch gar nicht gut, wenn man ihn so ins Grundgesetz hineinschreibe, denn dann würden all die Nebenfolgen eintreten, von denen Sie auch gesprochen haben, dass man eben nicht mehr politisch darüber debattiert. Und mir liegt sehr daran, Politik nicht nur unter dem Aspekt der Justiziabilität zu sehen, sondern so zu sehen, dass die Verfassung noch so gut sein kann, wenn daraus nicht in der öffentlichen Debatte durch Abgeordnete usw. etwas gemacht wird, dann wird das nichts.

Das heißt, bei der Qualität von Politik hängt ganz viel davon ab, was daraus gemacht wird. Aber da kann dann eine Einfügung dieses Staatsziels eine Hilfe leisten, weil es erstens eine Art Merkmalspunkt ist - passt auf, hier kann es gefährlich werden, wenn Ihr das nicht beachtet -, aber auch eine Unterstützung. Und im Grunde, wenn man jetzt die SDGs nimmt und diese 17 Ziele und 169 Unterziele betrachtet, dann merkt man ja, dass diese Nachhaltigkeitsziele eigentlich eine Gesamtutopie guten Zusammenlebens darstellen. Wie immer man das systematisch einordnen mag. Das heißt, es sind so viele Dimensionen mit dieser Nachhaltigkeit angesprochen, dass man das gar nicht in irgendeine kurze Verfassungsformel fassen kann. Diesen Zeitpunkt wird es demnach glücklicherweise nie geben.

Aber was wichtig ist, und deswegen würde ich sehr klar dafür plädieren, es jetzt in die Verfassung zu schreiben, ist, dass wir in allen Politikbereichen, in denen wir handeln, eben nicht nur in der Umwelt- und in der Industriepolitik, sondern auch in der Familienpolitik und auch in der Bildungspolitik und in ganz vielen anderen Politikbereichen diesen Nachhaltigkeitsaspekt betrachten, damit wir daran denken, was unsere Entscheidungen für Auswirkungen, nicht nur in der horizontalen Gegenwart, sondern auch für die Zukunft haben. Und ich denke, das ist dringender denn je, und es könnte auch die öffentliche Debatte anstoßen, von der nach meiner Überzeugung die Qualität der Politik abhängt. Ohne eine lebendige öffentliche Debatte ist es sehr schwer, wirklich gute, nachhaltige Politik zu machen. Diese öffentliche Debatte könnte die Politik daher gerade sehr stark anstoßen. Und es folgt dann nicht die Aussage, nach der man sagen könnte: Du hast



Recht, und Du hast Unrecht. Ich bin nicht einmal so sicher, ob es solche Grenzen geben könnte, dass das Bundesverfassungsgericht später entscheiden kann: Diese Politik ist definitiv nicht nachhaltig. Das ist immer wieder zu relativieren, abzuwägen, mit anderen Aspekten der Nachhaltigkeit. Sie haben es bei der Rentenpolitik gesehen, und dies gilt für andere Politiken auch.

Was wir vielmehr üben müssten, ist, sich überhaupt gegenseitig zu vergegenwärtigen, dass es sehr unterschiedliche Aspekte der Nachhaltigkeit gibt. Man kann auf sehr unterschiedliche Aspekte Wert legen, und wenn man wirklich nachhaltig sein will, muss man sich untereinander verständigen. Das ist für mich eine sehr eindeutige Folgerung. Mein Bereich, in dem ich mir das immer anschaulich mache, ist die Europapolitik. Und da kann ich nur sagen, wenn man sie in den letzten sieben Jahren unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit betrieben hätte, wäre sie ein bisschen anders geworden. Denn dann hätte man sich schon überlegen müssen: Sind das jetzt Lösungen, oder sind das immer wieder vorübergehende Waffenstillstände? Und ob diese nachhaltig sind, ist dann die Frage. Ein Waffenstillstand ist besser als Krieg, das ist klar. Aber man muss sich fragen, ob nicht doch irgendwann grundlegende Entscheidungen getroffen werden müssen, damit man eine nachhaltige Lösung findet, denn man sollte sich nicht immer nur so durch die nächste Krise „managen“.

Jedenfalls gibt es dann Anlass, die Diskussion in der öffentlichen Debatte zu führen. Und das fände ich gut.

Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Zunächst zur Unschärfe des Begriffs. Aus der Sicht des Verfassungsrechtlers ist das durchaus gut und richtig. Verfassungsvorschriften dürfen kurz und dunkel sein. Aufgabe von Verfassungsrichtern und Rechtswissenschaft ist es, sie zu läutern. Ich könnte mich auch auf einen amerikanischen Richter beziehen, Mitglied des Supreme Court, der einmal gefragt worden ist, als es um die Abgrenzung zwischen Kunst und Pornografie ging: „Was ist jetzt eigentlich Pornografie?“. Und dann hat er gesagt: „I know it, when I see it“. Ebenso hat jeder von uns Vorstellungen davon, wann etwas nach-

haltig ist und wann nicht. Darüber kann man diskutieren, und es gibt nicht die eine richtige Lösung. Aber es wird Lösungen geben, die offensichtlich nicht nachhaltig sind. Wenn man Rentenversprechen macht, von denen man genau weiß, dass man sie nie bezahlen können wird, ist das nicht nachhaltig. Wie viel man an Rente versprechen kann, wann die Rente sicher ist, welche Funktion sie ausüben kann, bietet einen breiten Raum, über den man diskutieren kann. Das ist die Aufgabe des Parlamentes. Das kann die Verfassung nicht vorentscheiden, und von daher erwarte ich auch keine Klageflut.

Unschädlich ist die Diskussion über das richtige Verständnis von Nachhaltigkeit. Ein vergleichbares Problem gab es, als der liberale Rechtsstaat nach 1949 als sozialer Rechtsstaat bezeichnet wurde. Der Nobelpreisträger von Hayek hat dazu gesagt: „Sozial ist ein weasel word!“. Damit meinte er, der Rechtsstaat, der Sozialstaat sein wolle, sei kein Rechtsstaat mehr, denn das Soziale schließe die Rechtsstaatlichkeit aus. Das sagt heute niemand mehr. Wir haben heute alle eine Vorstellung davon, dass der Rechtsstaat des Grundgesetzes ein sozialer Rechtsstaat ist und dass wir in einem Sozialstaat leben, ohne dass wir immer genau sagen können, was das für eine konkrete politische Entscheidung bedeutet. Aber es ist für unser politisches Zusammenleben wichtig, dieses Argument zu haben und zu sagen, der Sozialstaat ist auch im Grundgesetz verankert. Das ist sowohl für die Gesetzgebung als auch für die Gerichte und die Verwaltung von Bedeutung, wenn sie praktisch Gesetze anwenden müssen. Natürlich trifft es zu, dass die Politik auch ohne verfassungsrechtliche Grundlage viel für die Nachhaltigkeit in der Gesetzgebung tun kann.

Aber das gilt im sozialen Bereich genauso. Die Sozialgesetzgebung verkörpert den Sozialstaat. Trotzdem kommt niemand auf die Idee zu sagen, dass die Sozialstaatsgarantie überflüssig ist. Die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips führt zu einer Selbstvergewisserung. Sie bindet alle Staatsorgane.

Und das ist ein beachtlicher Gewinn. Selbstverständlich löst die verfassungsrechtliche Verankerung der Nachhaltigkeitsprobleme in der Verfassung nicht alle Nachhaltigkeitsprobleme. Aber



dadurch dass das Prinzip Verfassungsrang hat, leistet es einen wichtigen Beitrag dazu, Nachhaltigkeit in den verfassungsrechtlichen Diskurs einzuführen und in der Rechtsanwendung als gültiges Prinzip zu berücksichtigen. Das ist der Vorteil einer Verfassungsergänzung. Die Zeit für eine Ergänzung der Verfassung ist reif, wenn man die nationale und auch die internationale Diskussion berücksichtigt. Das heißt nicht, dass diese Diskussionen abgeschlossen sind. Sie werden weitergehen, und sie werden auch dann noch weitergehen, wenn das Nachhaltigkeitsprinzip in der Verfassung verankert ist. Aber Nachhaltigkeit wird durch die verfassungsmäßige Verankerung eine Verstärkung erlangen. Das kann man mit einer Verfassungsbestimmung erreichen. Nicht mehr und nicht weniger. Das erreichen aber auch andere verfassungsrechtliche Bestimmungen. Das, was Politik ausmacht, ist nie bloßer Vollzug von Verfassung. Die Verfassung ist kein Strafgesetzbuch, das genau bestimmen muss, was ein Mord, was ein Totschlag, was ein Diebstahl ist? Nur dann weiß man, wen man bestrafen kann. Verfassung ist demgegenüber nur ein Rahmen für politisches Handeln, der Freiraum lassen muss für politisches Handeln.

Vorsitzender: Herzlichen Dank. Jetzt haben wir noch drei Fragen und noch eine Viertelstunde Zeit. Ich würde jetzt an dieser Stelle die Rednerliste schließen, da die Fragen und Antworten auch immer verhältnismäßig viel Zeit brauchen. Und wenn die Sitzung ein bisschen länger als bis 19.30 Uhr dauert, hoffe ich, dass das auch für unsere Gäste kein Problem ist. Wir werden uns auf eine effiziente Durchführung konzentrieren. Der Nächste ist dann Kollege Westphal aus der SPD-Fraktion.

Abg. **Bernd Westphal** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe eine Anmerkung und zwei Fragen an Frau Professor Schwan. Ich glaube, dass es vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung nicht mehr als konsequent ist, jetzt auch zu schauen, dass wir dieses Nachhaltigkeitsziel in der Verfassung verankern. Dadurch senden wir natürlich auch ein Signal, was Haltungen, was Verhalten angeht und etablieren eine stärkere Bedeutung für nachhaltige Entwicklung. Meine Frage ist, Frau Professor Schwan: Wie schätzen Sie das ein? Stärkt so ein Ziel in der Verfassung

auch die Durchsetzungsmechanismen für nachhaltige Entwicklung also, zum Beispiel nicht nur im ökologischen Bereich, sondern auch hinsichtlich Arbeitnehmerrechten oder Mitbestimmungsrechten? Gibt es dort Rahmenbedingungen, die sich besser durchsetzen lassen, wenn man ein solches Verfassungsziel hat?

Der zweite Bereich wäre eher eine politische Bewertung von Ihnen. Steigt der Handlungsdruck auf Abgeordnete auf verschiedenen Ebenen, im Bundestag, Landtag oder auch auf kommunaler Ebene, bezüglich der Verpflichtung, politische Handlungen und Entscheidungen auch an nachhaltiger Entwicklung und Nachhaltigkeitszielen auszurichten? Und die letzte Frage: Trägt so ein Verfassungsziel auch dazu bei, diese Zielkonflikte, die ja schon angelegt sind - wenn man Soziales, Ökologisches und Ökonomisches gleichrangig betrachten will -, aufzulösen?

Vorsitzender: Danke. Dann haben wir als einen externen Gast, Herrn Gerd Hofielen.

Gerd Hofielen (Gast): Danke, dass auch ich hier einen Beitrag einbringen darf. Ich habe zwei Aspekte beizusteuern. Der erste ist: Es gibt in der Zivilgesellschaft und in der Wirtschaft bereits heute eine Initiative, die sich unter der Überschrift „Gemeinwohlökonomie“ sehr intensiv mit dem Thema „Nachhaltigkeit“ und wie man diese ins Wirtschaftsleben integrieren kann befasst. In dieser Initiative ist ein Bilanzierungsmodell erarbeitet worden, das bereits circa 300 Unternehmen anwenden, um ihre Nachhaltigkeitsleistung in der Gesellschaft darzustellen. Diese Initiative gibt es seit fünf Jahren. Und wir haben im Moment ungefähr 2 000 Unternehmen, die sich damit auseinandersetzen und diese Initiative auch unterstützen. Wir haben, ebenso wie es Frau Schwan ausgeführt hat, von der Nachhaltigkeit auf Gemeinwohl gewissermaßen umgeschaltet. Denn wir haben in der Diskussion herausgefunden, dass hinter dem Prinzip „Nachhaltigkeit“ ethische Fundamente stecken, die bereits in vielen Verfassungen verankert sind. Ich weiß jetzt nicht, inwieweit es die Verfassungsdebatte befruchten kann. Ich kann nur sagen, wir haben uns in der Gesellschaft mit den Unternehmen, mit denen wir arbeiten, auf fünf Verfassungswerte bezogen. Nämlich auf die Menschenwürde, die Solidarität, die Ökologie, soziale



Gerechtigkeit und demokratische Mitwirkung. Das sind Werte, die in unterschiedlichen westlichen Verfassungen vorzufinden sind, und auf die beziehen sich auch die Unternehmen, die ich hier gerade geschildert habe. Ich finde, das ist ein sehr schöner Beitrag zu Ihrer Diskussion aus der Gesellschaft. Das heißt, dass es in der Gesellschaft bereits angekommen ist oder aufgegriffen wurde, dass wir einen Bezug auf ethische Fundamente brauchen, um tatsächlich Nachhaltigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft zu verwirklichen. Die Unternehmen, von denen ich spreche, machen eine Gemeinwohlabilanzierung öffentlich nachvollziehbar. Das ist einfach mein Beitrag. Vielleicht gibt es Anknüpfungspunkte, die Sinn machen.

Vorsitzender: Danke schön. Ich darf dann Birgit Menz aufrufen, Sprecherin der Linken im Beirat.

Abg. **Birgit Menz** (DIE LINKE.): Danke schön für die Vorträge. Ich habe weniger eine Frage. Allein dadurch, dass sich über alle Grenzen hinweg so viele Länder auf die SDGs geeinigt haben, die alle einen völlig unterschiedlichen Entwicklungsstatus haben, ist ja der Nachhaltigkeit schon ein gewisser Rahmen gegeben worden. Und diesen Rahmen auszufüllen, ist nach meiner Meinung nicht davon abhängig, ob Nachhaltigkeit in der Verfassung steht oder nicht. Vielmehr ist es der politische Wille, ob ich das ausfülle, ob ich diese Verträge, die ich irgendwann einmal abgeschlossen habe, nicht nur abschließen, damit ich einen Vertrag habe und damit hausieren gehen kann, oder damit ich etwas in der Verfassung stehen habe und damit hausieren gehen kann. Sondern die Frage ist doch: Welche Bemühungen unternahme ich, um es umzusetzen und auch so umzusetzen, dass ich nicht nur von meinem speziellen Eindruck oder meiner Vorstellung ausgehe, sondern von der Gesellschaft insgesamt, um dann in deren Sinne auch zu handeln? Das ist eine spannende Frage. Daneben ist eine Verfassung - es gibt die europäische Verfassung, es gibt die deutsche Verfassung - immer auf Gebiete bezogen. Die Frage der Nachhaltigkeit geht doch schon weit über Gebiete hinaus und würde gebietsbezogen auch gar nicht mehr funktionieren.

Vorsitzender: Danke und zu guter Letzt noch einmal Andreas Lenz.

Abg. **Dr. Andreas Lenz** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich noch einmal an Professor Schwan. Sie haben ja auch eine gewisse Visionslosigkeit der aktuellen Politik beklagt oder auch einen Mangel an Zielvorstellungen, ausgenommen natürlich die der anwesenden Politiker. Sie haben auch gesagt, Sie stellen ein „Durchwurschteln“ fest oder auch eine Strategie des „Durchwurschtelns“ von einer Krise zur nächsten. Jetzt ist meine Frage: Zunächst einmal hängt natürlich die Politik oder die Qualität der Politik auch immer maßgebend von der Qualität der Politiker ab. Aber glauben Sie, dass durch die Aufnahme des Begriffs der Nachhaltigkeit das Prinzip dann verinnerlicht werden könnte? Oder muss man sich selbst an dieses Prinzip binden oder an diesem Prinzip messen lassen, damit es zu einem Mehr an Visionen, zu einem Mehr an Zielvorstellungen in der Politik kommen könnte?

Vorsitzender: Vielen Dank, wir würden es dieses Mal in umgekehrter Reihenfolge machen und bei Herrn Professor Wieland anfangen. Am Ende wird das Schlusswort dann der stellvertretende Beiratsvorsitzende Professor Castellucci sprechen.

Prof. Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Ich kann es kurz machen, weil ich mich nur durch die Frage von Ihnen, Frau Abgeordnete, angesprochen gefühlt habe. Zur Frage, ob Nachhaltigkeit als etwas, das gar nicht mehr gebietsbezogen ist, verwirklicht werden kann. Ich möchte noch einmal deutlich machen: Selbstverständlich kann man auch ohne jegliche verfassungsrechtliche Grundlage vernünftige Nachhaltigkeitspolitik machen. Es gibt immer noch Länder, die überhaupt keine Verfassung haben und trotzdem nachhaltig handeln können. Deutschland aber ist ein Verfassungsstaat. Damit Nachhaltigkeit politisches Handeln dauerhaft lenkt, bietet es sich an, der Nachhaltigkeit auch einen Platz in der Verfassung einzuräumen. Andere Prinzipien der Verfassung, wie Eigentumsschutz und das Sozialstaatsprinzip, die wirken möglicherweise in eine andere Richtung als Nachhaltigkeit. Und nur wenn man Nachhaltigkeit in den gleichen Rang erhebt wie diese anderen Verfassungsgüter, kommt es nicht zu einer Schieflage. Sonst bleibt die Demokratie auf Wahlperioden ausgerichtet, und es fehlt das Gegenprinzip in der Verfassung. Ich bin weit davon entfernt,



die Steuerungswirkung von Verfassungen zu überschätzen. Man kann aber auch keinesfalls umgekehrt sagen: Es ist völlig belanglos, was in der Verfassung steht. Wirkung zeigen Verfassungsbestimmungen im alltäglichen politischen Prozess. Deshalb ist es vernünftig, wenn man es ernst meint mit dem Nachhaltigkeitsprinzip, ihm auch einen Platz in der Verfassung einzuräumen. Danke.

Prof. Dr. Gesine Schwan (Präsidentin und Mitgründerin der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH): Ich denke in eine ähnliche Richtung. Es ist ja richtig, dass der politische Wille entscheidend ist. Aber wir sind alle einmal Sünder, und wir brauchen noch ein bisschen Unterstützung. Und wir brauchen auch ein bisschen Guidance. Und dafür sind solche Verfassungen gut, dass sie uns helfen, einen politischen Willen zu praktizieren und auch immer wieder daran erinnern, dass dies ja eine Aufgabe ist, damit wir das auch tun. Wenn ich Kurzatmigkeit beklagt habe, dann klage ich überhaupt nicht moralisch an, sondern ich sehe in erster Linie die systemischen Ursachen dafür. Und die kann ich wirklich gut nachvollziehen. Im Gegenteil, ich bewundere viele Politikerinnen und Politiker, die es trotz des schwierigen Rahmens immer noch schaffen, sich dahinter zu setzen. Aber ich glaube, dass es in der Tat - und das würde einmal die Frage von Herrn Lenz, aber auch von Herrn Westphal beantworten - mit dem Gewicht der Verfassung eine größere Chance gibt, Nachhaltigkeit in der politischen Kultur zu verankern. Ich unterscheide immer zwischen Institution und politischer Kultur. Und diese politische Kultur ist auch Teil dessen, was motiviert und was politischen Willen kreiert. Und was Verfassungsrang hat, hat schon einmal - jedenfalls in einer Umgebung wie wir sie haben, wo die Verfassung hoch anerkannt ist, auch gerade weil sie nicht überladen ist - größeres Gewicht für uns. Und man kann es eben auch verwenden, wenn man das Gefühl hat, irgendwo hat es nicht genug Gewicht, dass man noch einmal daran erinnert. So wird das ja auch mit der Sozialstaatlichkeit gemacht. Das ist ja auch ein Instrument, um an diese Dinge zu erinnern. Und insofern glaube ich schon, das wäre meine Antwort an Herrn Lenz, dass eine Einfügung in die Verfassung die Grundeinstellung dazu befördert, dass wir darauf achten müssen. Und das kann nur gut tun. Davon

bin ich überzeugt.

Die Fragen, ob damit die Durchsetzungsmechanismen und der Handlungsdruck auch gestärkt werden, nehme ich einmal zusammen. Ich denke, ja. Aber immer wieder auch nur dann, wenn dieses Ziel mobilisiert wird. Wenn es in der Verfassung schläft, dann passiert nicht viel. Aber es kann die Dinge verstärken. Nun kann es, wenn es zum Beispiel um soziale Normen, Arbeitsnormen und sozialen Frieden geht und Ähnliches, durch das Grundgesetz nur unser Gebiet angehen. Wir haben aber inzwischen längst die globalen Zusammenhänge. Und genau das ist ja auch ein Grundgedanke der Nachhaltigkeit, diese globale Dimension überall zu zeigen und darauf hinzuweisen.

Letzter Punkt zur Frage: Kann das die Zielkonflikte auflösen? Ich glaube, nein. Es ist nun einmal so, dass in der Politik immer wieder unterschiedliche, partiell im Wege stehende Ziele und unterschiedliche Interessen verfolgt werden müssen. Und dass es auch keine absolut sichere Regel gibt, ob man jetzt die richtige Abwägung, die richtige Priorität getroffen hat. Ich glaube überhaupt nicht an hierarchische Priorisierungen, sondern nur daran, dass man dies weiß, dass man versucht, so gut wie möglich die Abwägungen zu treffen. Aber dass man sich - und das gehört ja auch zur demokratischen Politik - eine gewisse Revisionsmöglichkeit schafft. Und die Illusion verlässt, dass es eine auf jeden Fall richtig laufende Politik gibt. Der Erfolg hängt von so vielen Faktoren ab. Man muss so vieles einschätzen, ob es nun wirklich so kommt oder nicht. Es ist völlig übertrieben, und das sage ich auch in der Öffentlichkeit vor Politikerinnen und Politikern, dass Sie das jetzt eindeutig machen können, wenn so ein Vorwurf kommt wie: „Hat das Handwerk nicht verstanden!“. Das ist einfach unsinnig. Handwerk kann man verstehen, aber man kann trotzdem nicht wissen, wie die einzelnen Faktoren in Zukunft wirken werden. Das heißt, Zielkonflikte werden nicht überflüssig. Man muss sich darüber unterhalten. Ich bin gefragt worden, wie es in der Politikwissenschaft ist. Da bin ich schon mit Habermas sehr stark in die Richtung der deliberativen Demokratie gegangen, insofern, dass die Gründe anzugeben, eine Chance bietet. Dann muss man nämlich auf die Ebene der Begründung gehen, und man kann mit den Begründungen dann auch sagen:



„Reicht das jetzt für die Zukunft? Reicht das jetzt für die Nachbarn in Afrika, oder reicht das nicht?“. Dies kann man tun. Es ist nicht von Ungefähr, dass die deliberative Demokratie in der Politikwissenschaft in den letzten zehn, fünfzehn Jahren noch einmal einen großen Stellenwert bekommen hat. Vielen Dank.

Prof. em. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier (ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts): Ich möchte einmal etwas zur praktischen Bedeutung einer solchen Anreicherung der Verfassung sagen und dann zwei Sätze zur grundsätzlichen Bedeutung. Ich kann mich entsinnen, dass man damals, als die Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts stand, denn die Einführung einer Pflichtversicherung ist mit Grundrechtseingriffen verbunden - schon ohne Änderung des Grundgesetzes durchspielte, was wir jetzt diskutieren. Damals spielte es natürlich auch schon eine Rolle oder war zu prüfen, ob die vorgesehene und eingeführte gesetzliche Pflegeversicherung überhaupt dem Gedanken der Nachhaltigkeit Rechnung trägt. Ob sie überhaupt so angelegt ist, dass sie gewissermaßen eine dauerhafte Finanzierung erbringt oder ermöglicht. Das spielte schon damals eine Rolle. Es kann erst recht durchaus in vielfältiger Hinsicht verfassungsrechtliche Bedeutung haben, wenn ein ausdrückliches Rechtsprinzip der Nachhaltigkeit oder dauerhaften Befriedigung öffentlicher Interessen in der Verfassung steht, dass man zum Beispiel nicht einfach Grundrechtseingriffe vornimmt, wie durch eine Pflichtversicherung mit Abgabenlasten der Betroffenen, aber überhaupt nicht oder auch nur halbwegs gesichert ist, dass dieses System des gesetzlichen Zwanges eine gewisse Aussicht der Dauerhaftigkeit hat und eine dauerhafte Funktionsfähigkeit und Finanzierbarkeit aufweist. Das wäre für mich zum Beispiel eine der praktischen Auswirkungen einer solchen verfassungsrechtlichen Verankerung. Ich könnte noch weitere Beispiele nennen, aber es soll bei diesem einen Beispiel sein Bewenden haben.

Dann möchte ich noch einmal anknüpfen an das, was Sie beide gesagt haben. Unsere vom Grundgesetz errichtete verfassungsmäßige Staatsordnung ist nun einmal dadurch geprägt - und das hat sich eben letztlich auch bewährt -, dass der freien poli-

tischen Gestaltung des vom Volke gewählten Parlamentes gewisse verfassungsrechtliche Schranken gesetzt sind, dass also die Politik im Hinblick auf die politische Gestaltung bei aller Freiheit, bei aller Offenheit, doch einen gewissen verfassungsrechtlichen Rahmen zu beachten hat, über dessen Einhaltung dann eine unabhängige Institution wacht, nämlich das Bundesverfassungsgericht. Deshalb ist es auch so wichtig, was in der Verfassung steht und was eben nicht in der Verfassung steht. Und da meine ich, dass es durchaus auch wichtig ist, dass der Gedanke der Dauerhaftigkeit, der Nachhaltigkeit, ausdrücklich zur Konkretisierung des demokratischen Prinzips in die Verfassung aufgenommen wird. Wobei ich, wie gesagt, mich jetzt nicht festlegen möchte, ob das im Artikel 20 selbst zu geschehen habe, was ich befürworten oder vorziehen würde, oder dann mit einem 21b meinerseits. Das ist eine zweitrangige Frage. Aber Sie müssen doch sehen, dass durch die Aufnahme in die Verfassung - und insbesondere mit der Aufnahme in die Vorschrift des Artikels 20, der sich mit den Staatsstrukturprinzipien befasst, mit den grundlegenden Rechtsprinzipien unserer verfassungsrechtlichen Ordnung - die Nachhaltigkeit in den Kreis der identitätsstiftenden Merkmale der Verfassung aufgenommen wird. Unsere Verfassung hat ja doch die Rolle einer ethisch-kulturellen Identitätsstiftung in diesem Land übernommen oder erlangt, was auch gut ist. Es ist vorrangig nicht mehr Religion, es ist nicht mehr eine bestimmte Religion, es ist auch nicht eine bestimmte kulturelle Ausrichtung, sondern es ist die Verfassung mit ihren insbesondere grundlegenden Rechtsprinzipien im Artikel 20 und Artikel 1, die diese Identitätsstiftung in Deutschland hervorgebracht hat. Und deshalb scheint es mir auch unter politisch-ethischen Gesichtspunkten und auch unter - wenn Sie so wollen - edukatorischen Aspekten für die Politik, aber auch für das Bewusstsein der Bevölkerung wichtig, dass so etwas in die Verfassung hineingeschrieben wird. Genau wegen dieser identitätsstiftenden Kraft dessen, was in der Verfassung in Artikel 1, in Artikel 20 und in anderen Bestimmungen aufgenommen ist. Es hat nicht nur eine juristische Wirkung; die ist ja zugegebenermaßen wegen der politischen Gestaltung begrenzt, was eben auch zum Demokratieprinzip gehört. Zu bedenken sind auch die darüber hinausgehende identitäts-



stiftende Kraft der grundlegenden Rechtsprinzipien des Grundgesetzes und die damit einhergehende, auch edukatorische Wirkung in Politik und öffentlichem Bewusstsein.

Stellv. Vors. **Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen herzlichen Dank für diese Beiträge. Ich wollte eigentlich kurz eine Pause machen, um Sie einzuladen, noch einmal zu klatschen oder ein Zeichen der Zustimmung zu geben.

Als ich angefangen habe, Politik zu machen, da habe ich einmal im Gemeinderat meiner Heimatstadt gesessen, und es ging um die Einrichtung eines neuen Baugebietes. Das lief dann so ab, dass die Grünen gegen dieses Baugebiet waren, weil da gebaut wird, und die CDU für dieses Baugebiet war, weil da gebaut wird. Und die SPD hatte eine etwas schwieriger nachzuvollziehende Position, weil sie angefangen hat zu überlegen: Einerseits brauchen junge Familien Wohnraum, und auch die heimische Industrie kann Aufträge gebrauchen, aber gleichzeitig müsste man auch die Umwelt beachten. Und dann haben sie aber nicht die Kraft gehabt, so einen Interessensausgleich zu erreichen. Dann haben wir unterschiedlich abgestimmt, was auch nicht geholfen hat. Dann kam die lokale Agenda 21 nach dem UN-Gipfel und hat das Versprechen der Nachhaltigkeit gemacht. Und „Nachhaltigkeit“ hieß, es könnte intelligente Lösungen geben, bei denen wir uns mit Köpfchen und mit einem bisschen guten Willen hinsetzen und schauen können, ob wir nicht wenigstens ein paar dieser Zielkonflikte unter einen Hut bekommen, wenn wir noch einmal neu nachdenken und nicht auf die erste vorhandene Lösung springen oder einfach nur dem folgen, was wir zuerst gesagt haben. Das fand ich ganz wunderbar. Und nun sitze ich jetzt gute zwanzig Jahre später hier und würde mich freuen, nur ganz emotional gesprochen, wenn unsere Verfassung diese Einladung an uns alle aussprechen würde, eben nach diesen intelligenteren Lösungen zu suchen.

Jetzt haben wir uns im Beirat aufgemacht, dafür zu werben. Wir hatten in einer ersten Veranstaltung Klaus Töpfer und Ernst Ulrich von Weizsäcker eingeladen. Sie haben ganz klar gesagt, dass es auch eine Notwendigkeit gibt, das Thema „Nachhaltigkeit“ noch viel stärker zu machen in diesem Land, weil wir einfach global noch nicht

auf einem nachhaltigen Weg sind. Wir leben weiterhin so auf diesem Planeten, als hätten wir einen zweiten in der Tasche. Und sie haben uns sehr fundiert mitgeteilt, woran das liegt, beispielsweise an den sogenannten Rebound-Effekten. Also bei mir in der Region - ich komme aus der Nähe von Heidelberg - kann man jetzt in drei Stunden mit dem ICE nach Paris fahren, was aber dazu führt, dass die Leute durch den Tunnel nach London fahren. Das heißt, sie sind genauso lange unterwegs wie vorher, weil sie jetzt einfach auch attraktivere Ziele erreichen können und haben nichts eingespart. Und diesen Effekt haben wir auch in dem Bereich der Nachhaltigkeit oder im Bereich der Ökologie. Die Erfolge, die wir haben, werden ganz häufig durch Verhaltensweisen wieder aufgeessen. Und Ernst Ulrich von Weizsäcker hat uns mitgeteilt, dass nur Kuba seinen Kriterien der Nachhaltigkeit entsprechen würde. Und ich befürchte, das ändert sich jetzt auch gerade.

Jetzt haben wir heute Professor Papier, Professor Schwan und Professor Wieland aufgebeten, und sie haben uns die Fragen beantwortet: Ist es möglich, Nachhaltigkeit ins Grundgesetz aufzunehmen? Ist es überhaupt sinnvoll, Nachhaltigkeit ins Grundgesetz aufzunehmen, und wie könnte es denn gehen? Sie haben diese Fragen sehr abwägend beantwortet. Und ich weiß jetzt nicht, wie es Ihnen im Raum ging, mir selber ging es so, dass ich die Argumente am Ende viel stärker fand dadurch, dass nicht einfach nur Plädoyers gehalten worden sind und man die Dinge gesagt hat, die ohnehin dafür sprechen und die man schon selber denkt, sondern dass man vielleicht diese Widerstände selbst einmal überwinden musste, weil die Gegenargumente auch im Raum sind. Damit haben sie die Position sogar stärker gemacht. Und ich glaube auch, das ist eine Botschaft an die Politik. Denn ganz häufig sind wir natürlich so unterwegs, wie die Menschen draußen auch, dass unsere moralischen oder anderweitig gebauten Urteile schon gefällt sind und wir danach dabei sind, Argumente so zu picken und zuzuordnen, die wir gerne hören wollen. Ich glaube, dass das am Ende nicht nachhaltig ist.

Jetzt haben wir also Ernst Ulrich von Weizsäcker, Klaus Töpfer, Gesine Schwan, Hans-Jürgen Papier,



Joachim Wieland aufgeboten - sogar Herrn Ackermann -, und mehr können wir nicht für unsere Idee, Nachhaltigkeit ins Grundgesetz aufzunehmen, aufbieten. Jetzt sind wir im Bereich der Politik, und insbesondere wir Kolleginnen und Kollegen im Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung, gefordert. Jetzt haben wir gleichzeitig gehört, dass Nachhaltigkeit etwas mit Langfristigkeit zu tun hat und mit Dauer. Und so haben wir vielleicht nicht die Erwartung, dass es uns noch in dieser Legislaturperiode unbedingt oder von selbst gelingen kann, Nachhaltigkeit ins Grundgesetz rein zu bekommen.

Aber ich möchte am Schluss noch einmal auf diejenigen verweisen, die hier in der Runde auch gesagt haben, dass jetzt eigentlich der richtige Zeitpunkt ist. Wir hatten die Konferenzen im letzten Jahr in Paris und in New York. Wir haben eine Zeit, in der sich in Deutschland mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie intensiv damit befasst wird, wie wir uns weiter auf einen Weg der Nachhaltigkeit begeben können. Und wir haben gelernt, dass das nicht ein paar in diesem Beirat oder auch

nur die Bundesregierung hinbekommen können, sondern dass Nachhaltigkeit alle braucht. Jeder, der etwas beitragen kann, ist dazu eingeladen. Und da könnte uns doch so etwas wie ein Leitstern oder eine Utopie helfen, eine Gesamtutopie guten Zusammenlebens, die wir sogar ein bisschen herunterholen aus dem Bereich der Utopie und konkretisieren und in unserer Verfassung festschreiben. Wann, wenn nicht jetzt?

Ich glaube, das ist zumindest das Ergebnis dieser Veranstaltung gewesen. Ich danke Ihnen sehr herzlich für Ihre Beiträge. Ich danke sehr herzlich für die Teilnahme, und ich darf Sie jetzt noch im Namen der Mitglieder des Beirates einladen zu einem kleinen Buffet und Getränken im Foyer, bei denen wir die Gespräche auch in kleiner Runde fortsetzen können. Vielen herzlichen Dank.

Schluss der Sitzung: 19:40 Uhr

Andreas Jung, MdB
Vorsitzender

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 vorgeben, 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.

Deutscher Bundestag
Parlamentarischer Beirat
f. nachhaltige Entwicklung
Ausschussdrucksache
18(23)80-1-A
02.06.2016

Deutsche Universität für Ver-
waltungswissenschaften

Lehrstuhl für Öffentliches
Recht, Finanz- und Steuerrecht

Universitäts-Professor
Dr. Joachim Wieland

2. Juni 2016
Jw/cb

Schriftliche Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung
des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung
zum Thema

„Nachhaltigkeit ins Grundgesetz?“

am 8. Juni 2016

I. Bestandsaufnahme

Die Analyse des geltenden Verfassungsrechts zeigt, dass gegenwärtig nur einzelne Elemente des Prinzips der Nachhaltigkeit im Grundgesetz gewährleistet sind. Vor allem das Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortung für die künftigen Generationen in Art. 20a GG bringt das Gebot der ökologischen Nachhaltigkeit zum Ausdruck. Soweit die Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG die Aufnahme von Krediten begrenzt, entspricht sie im Ansatz dem Prinzip der Nachhaltigkeit. Je stärker die Schuldenbremse jedoch im Sinne eines Verbotes auch einer wirtschaftlich sinnvollen Kreditaufnahme interpretiert wird, desto mehr gerät sie in ein Spannungsverhältnis zum Nachhaltigkeitsprinzip. Wenn der Bund Public-Private-Partnerships oder Infrastrukturgesellschaften gründet, um gemäß der Schuldenbremse ohne eine formelle Kreditaufnahme privates Kapital nutzen zu können, ist das unter dem Gesichtspunkt der Wirt-

schaftlichkeit und Sparsamkeit verfehlt und belastet in seinen Auswirkungen künftige Generationen. Zudem vermag die Schuldenbremse implizite Staatsschulden, wie sie aus Pensionsverpflichtungen in erheblichem Ausmaß entstehen, nicht zu verhindern und steht auch Vermögensveräußerungen des Staates zulasten zukünftiger Generationen nicht entgegen. Das Sozialstaatsprinzip schließlich zielt auf eine sozial gestaltete Gesellschaftsordnung, vermag aber nicht zu verhindern, dass der Staat heute zu hohe Ansprüche auf Sozialleistungen in der Zukunft begründet, die von späteren Generationen erfüllt werden müssen. Wenn unter Berufung auf das Sozialstaatsprinzip Sozialleistungen gewährt werden, ohne dass zur Deckung der entstehenden Kosten für entsprechende Steuereinnahmen gesorgt wird, gerät das Sozialstaatsprinzip in ein Spannungsverhältnis zum Nachhaltigkeitsprinzip. Eine Ergänzung des Grundgesetzes um das Staatsziel der Nachhaltigkeit erscheint daher als sachgerecht.

II. Optionen

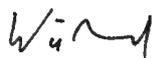
Unter den Optionen, die für eine verfassungsrechtliche Absicherung des Nachhaltigkeitsprinzips zur Verfügung stehen, verdient die Ergänzung des Grundgesetzes um das Staatsziel der Nachhaltigkeit in einem neu zu schaffenden Art. 20b GG den Vorzug. Entscheidet sich der verfassungsändernde Gesetzgeber für diese Option, kann auf die Erfahrungen mit dem Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG zurückgegriffen werden. Diese Vorschrift ist zwar anfangs auf Skepsis gestoßen, hat sich aber in der Staatspraxis bewährt. Als Formulierung der Verfassungsergänzung bietet sich folgender Satz an: **„Der Staat beachtet bei seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit.“** Das Nachhaltigkeitsprinzip verpflichtete den Staat in dieser Ausgestaltung, auf eine Entwicklung hinzuwirken, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Konkrete staatliche Maßnahmen lassen sich aus dem Verfassungsziel der Nachhaltigkeit hingegen nicht ableiten. Der Staat würde nicht auf bestimmte Ergebnisse verpflichtet, sondern müsste nur bei jeglichem Handeln dessen Nachhaltigkeit prüfen und in Rechnung stellen.

Die theoretisch denkbare Option einer Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips in der Präambel des Grundgesetzes ist nicht zu empfehlen. Die Präambel ist bislang und sollte auch zukünftig auf die für das Verständnis der Verfassung ganz unentbehrlichen Aussagen begrenzt bleiben. Die ebenfalls vorstellbare Ergänzung des Grundgesetzes um einen Verfassungsauftrag zur Durchsetzung der Nachhaltigkeit staatlichen Handelns empfiehlt sich deshalb nicht, weil Verfassungsaufträge auf die Beseitigung konkreter rechtlicher Defizite durch eine ebenso

konkrete Neuregelung ausgerichtet sind. Demgegenüber stellte das Gebot der Nachhaltigkeit eine dauerhafte Handlungsmaxime für den Staat dar. Die Schaffung eines Grundrechts auf Nachhaltigkeit hätte zwar auf den ersten Blick hin den Vorteil, dass neben die objektivrechtliche Pflicht des Staates ein subjektives Recht und damit ein Anspruch der Grundrechtsträger auf nachhaltiges Handeln des Staates tritt. Ein derartiges Leistungsgrundrecht bliebe allerdings zu unbestimmt, weil Nachhaltigkeit den Staat nicht auf bestimmte Ergebnisse seiner Politik verpflichtet, sondern ihm nur aufgibt, neben den Interessen der heutigen Generation auch die Interessen zukünftiger Generationen in seine Abwägungen einzustellen.

III. Rechtsfolgen

Die Aufnahme des Staatsziels der Nachhaltigkeit in das Grundgesetz wird dazu führen, dass das Nachhaltigkeitsprinzip den Rang eines verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts erhält und damit ranggleich neben anderen Verfassungsgütern steht, wie sie in den Grundrechten und den Staatszielbestimmungen verfassungsrechtlich gewährleistet sind. Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung müssen nach einer entsprechenden Ergänzung des Grundgesetzes in ihrem gesamten Handeln das Gebot der Nachhaltigkeit in Rechnung stellen. Für den Gesetzgeber spielt das vor allem in der Weise eine Rolle, dass bei jedem Gesetzesvorhaben dessen Nachhaltigkeit geprüft werden müsste. Das Gleiche gilt für die Regierung, wenn sie Gesetzesentwürfe erarbeitet. Die öffentliche Verwaltung muss nach einer Verfassungsergänzung das Nachhaltigkeitsprinzip vor allem dort beachten, wo sie über Beurteilungsspielräume und Ermessen verfügt oder planerische Abwägungen vornehmen muss. Für die Rechtsprechung hätte die verfassungsrechtliche Absicherung des Nachhaltigkeitsprinzips zur Folge, dass sie bei ihrer Interpretation von Gesetz und Recht, vor allem bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, Nachhaltigkeitserwägungen in ihre Entscheidungen einfließen lassen müsste.



(Wieland)