



ONLINE

DOKUMENTATION

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
29. November 2013

www.kas.de

Ausgewählte Aussagen aus dem Vortrag von Prof. Dr. Wolfgang Kahl

8. BERLINER RECHTSPOLITISCHE KONFERENZ DER KONRAD-AENAUER-STIFTUNG ZU „DER DEMOGRAPHISCHE WANDEL ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DAS RECHT“

1. Im Anschluss an den Gesetzentwurf, den eine Gruppe von 105 Abgeordneten am 9.11.2006 beim Deutschen Bundestag eingebracht hat (s. Anlage), sollte ein Art. 20b in das Grundgesetz aufgenommen werden (s. dazu meinen – etwas abweichenden – Formulierungsvorschlag in der Anlage).

2. Nachhaltigkeit wird dabei im umfassenden Sinne des Brundtland-Berichts und der Nachhaltigkeitsstrategie der Deutschen Bundesregierung verstanden. Es geht um eine Querschnitts- und Integrationsaufgabe, die das staatliche Handeln auf allen Ebenen und in allen Bereichen adressiert. Der „Nachhaltigkeitsstaat“ fordert die Herstellung einer Balance zwischen dem Recht auf wirtschaftlich-soziale Entwicklung und der langfristigen Bewahrung der Ressourcen. Die Möglichkeiten künftiger Generationen zur eigenen Bedarfsdeckung dürfen nicht zu Gunsten der Bedürfnisbefriedigung der heute Lebenden vernachlässigt werden. Nachhaltigkeit umfasst somit Generationengerechtigkeit als zentralen Teilaspekt.

3. Das Grundgesetz schützt derzeit – insbesondere mit Art. 20a sowie mit Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG – nur einzelne Teilbereiche der Nachhaltigkeit, nicht aber die Nachhaltigkeit im o.g. umfassenden Sinne und damit gerade auch nicht die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit.

4. Ein Staatsziel Nachhaltigkeit (Generationengerechtigkeit) übernehme die Funktion eines Querschnitts- und Integrationsprinzips zugunsten von Nachhaltigkeitsbelangen, indem es die bestmögliche Prüfung und Gewährleistung der Nachhaltigkeitsverträglichkeit allen staatlichen Handelns zur Verfassungsaufgabe erklärte (Optimierungsgebot). Rechtlich wirkte Art. 20b GG primär als Handlungsauftrag an den Gesetzgeber. Dies ist besonders wichtig, weil der Gesetzgeber aus strukturell-systemischen Gründen zur Gegenwartspräferenz und Zukunftsvernachlässigung neigt (Beispiele: Staatsver-



schuldung; mangelnde Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme, insb. Rente/Pflege) und daher der dirigierenden (ermessenslenkenden) Vorgaben „von außen“ bedarf (Beispiel: Schuldenbremse). Bei gesetzlichen Grundrechtseingriffen (z.B. in Rentenanwartschaften oder -ansprüche innerhalb des bestehenden Umlageverfahrens) spielte Art. 20b GG im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit eine Rolle. Die Neuregelung hätte überdies aber auch eine politisch-rechtskulturelle Integrations- und Signal- bzw. Appellfunktion. Diese käme bei allen ressourcenrelevanten Entscheidungen zum Tragen und wirkte dabei mahrend bzw. bewusstseins-schärfend zugunsten einer Politik der Langzeitperspektive, der Effizienz und Sparsamkeit („Kultur des Maßes“) und der Offenhaltung gleichwertiger Entfaltungsmöglichkeiten der zukünftig Lebenden.

5. Die überwiegende deutsche Staatsrechtslehre steht einem Staatsziel Nachhaltigkeit (Generationengerechtigkeit) gleichwohl skeptisch bis ablehnend gegenüber. Die Haupteinwände sind kognitiver (Wissens- bzw. Prognoseproblem), verfassungsdogmatischer (Überforderung des Rechts/geringe Effektivität; Schwächung des Parlaments und Stärkung des BVerfG) und politischer Art (Gefährdung sozialer Besitzstände bzw. weiterer Anhebung des sozialstaatlichen Leistungsniveaus; Gefährdung öffentlicher Investitionen).

6. Die von den Kritikern vorgebrachten Bedenken berühren grundsätzliche Punkte und berechtigte Anliegen, liefern aber – aufs Ganze gesehen – keine durchgreifenden Argumente gegen das „Ob“ der Aufnahme eines Staatsziels Nachhaltigkeit (Generationengerechtigkeit) in das Grundgesetz.

7. Zutreffend ist die Warnung vor einer – durch die Einführung eines Art. 20b GG möglicherweise mitverursachten – breiten Verfassungsreformdebatte, für die kein Anlass besteht, und vor einer Inflation sonstiger Staatsziele („Wunschzettelpolitik“), die die Normativität der Verfassung schwächen würde. Neue Staatsziele müssen daher vor ihrer Aufnahme in das GG einem sehr strengen „Aufnahmetest“ unterzogen werden, den derzeit – abgesehen von der Nachhaltigkeit – kein verfassungspolitisches Anliegen besteht.

8. Unbegründet ist die Sorge vor einem – durch Art. 20b GG beförderten – Verlust der Offenheit des politischen Prozesses und einer Stärkung des „Jurisdiktionsstaates“. Ähnlich wie bei Art. 20a GG käme dem Parlament auch mit Blick auf ein Staatsziel Nachhaltigkeit ein weiter Einschätzungsspielraum zu und würde das BVerfG seine gerichtliche Kontrollrolle sehr stark zurücknehmen.

9. Vor dem Hintergrund neuerer Studien zu den Wirkungen von Art. 20a GG eher realistisch erscheint die – gegenteilige – Annahme, dass auch Art. 20b GG aufgrund seiner Abstraktheit und Offenheit, der erheblichen Einschätzungsprärogative des Parlaments und des „judicial self-restraint“ des BVerfG eine nur begrenzte Steuerungswirkung entfalten würde. Diese reichte für sich genommen nicht aus, um den Nachhaltigkeitsbelangen im politischen Prozess die „Durch-



schlagskraft“ zu verleihen, die notwendig ist, um tatsächlich eine hinreichend effektive Nachhaltigkeitspolitik zu bewirken.

10. Art. 20b GG bedarf deshalb der Arrondierung und stufenweisen Konkretisierung durch sonstige (nachhaltigkeitsorientierte) Bestimmungen. Maßgebliche Bedeutung käme dabei den institutionell-prozeduralen Rahmenregelungen zu („Konzept prozeduraler Nachhaltigkeit“). Für diesen Bereich der Wirksamkeitsbedingungen liegen zahlreiche – nicht immer zielführende – Reformüberlegungen vor, unter denen die Vorschläge für eine Stärkung der Nachhaltigkeitsprüfung im Gesetzgebungsprozess vorrangig erscheinen. Besondere Beachtung verdient dabei der Vorschlag eines unabhängigen Expertenrates für Nachhaltigkeit mit Empfehlungs-, Stellungnahme- und suspensivem Vetorecht. Die Verfassung sollte sich insoweit auf eine knappe Rahmenregelung beschränken (s. meinen Vorschlag für einen Art. 20b Abs. 2 GG, der ggf. noch ergänzt werden könnte um eine geeignete Verankerung des Stellungnahme- und suspensiven Vetorechts des Rates im Gesetzgebungsverfahren in Art. 76, 77 GG); die Einzelheiten wären in einem Bundesgesetz zu regeln. Jedenfalls ernsthaft zu erwägen ist – gerade unter Nachhaltigkeitsaspekten – eine behutsame Einführung direkt-demokratischer Instrumente auf Bundesebene.

11. Es bleibt abzuwarten, ob es in der 18. Legislaturperiode zu einem neuen Anlauf zur Aufnahme eines Art. 20b in das Grundgesetz kommt. Ein wichtiger Anstoß zur Stärkung der Nachhaltigkeitsverfassung ging zuletzt vom „Zukunftsdialog der Bundeskanzlerin“ (2011/12) aus, dessen Arbeitsgruppe „Nachhaltiges Wirtschaften und Wachstum“ weiterführende Vorschläge zur besseren Implementierung des Nachhaltigkeitsprinzips vorgelegt hat, darunter, als zentraler Vorschlag an die Akteursgruppe Politik, die Stärkung der Nachhaltigkeit durch Verfassungsänderung (s. Anlage).

12. Wie hoch die politischen Realisierungschancen für einen Art. 20b GG in der 18. Legislaturperiode sind, lässt sich derzeit schwer abschätzen. Zwar wird man noch von keinem Scheitern des Vorhabens zu sprechen haben, gleichwohl dürfte – obgleich Große Koalitionen an sich die potentielle „Stunde der Verfassungsreform“ sind – eine gewisse Skepsis angebracht sein, ob das Reformprojekt im zweiten Anlauf gelingt, da die verfassungsrechtlichen Hürden (Art. 79 Abs. 2 GG) hoch sind und die zu erwartenden (insb. sozialpolitisch motivierten) Widerstände beträchtlich sein dürften.



Anlage zum Thesenpapier Prof. Dr. Wolfgang Kahl

■ Fraktionsübergreifender Vorschlag von 105 Bundestagsabgeordneten für ein Generationengerechtigkeitsgesetz (BT-Dr. 16/3399 v. 9.11.2006):

■ Art. 20b GG (neu):

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

■ Art. 109 II GG n.F.:

(2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen.“

■ Vorschlag Zukunftsdialog der Bundeskanzlerin 2011/12 (Arbeitsgruppe II. 1.b) „Nachhaltiges Wirtschaften und Wachstum“), Kurzbericht, S. 89 f.:

■ Art. 20b GG (neu):

(1) Die Erfordernisse des Nachhaltigkeitsprinzips werden, insbesondere im Interesse künftiger Generationen, in einer Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegt. Sie müssen bei Festlegung und Durchführung aller staatlichen Politiken und Maßnahmen berücksichtigt werden. Insoweit haben der Bund und die Länder geeignete organisatorische und institutionelle Vorkehrungen zu treffen.

(2) Um eine wirksame Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips zu gewährleisten, wird ein unabhängiger Expertenrat für Nachhaltigkeit eingerichtet, dessen Mitglieder von Bundestag und Bundesrat zu gleichen Teilen gewählt werden. Der Rat begutachtet die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie und prüft auf eigene Initiative oder aufgrund eines Antrags der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit dem Nachhaltigkeitsprinzip. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats.“

■ Vorschlag W. Kahl:

■ Art. 20b GG (neu):

■ (1) Der Staat hat bei seinem Handeln insbesondere zum Schutz der Interessen künftiger Generationen das Nachhaltigkeitsprinzip zu beachten.

■ (2) Zur Gewährleistung der Umsetzung der Verfassungsaufgabe nach Absatz 1 insbesondere im Gesetzgebungsverfahren wird ein unabhängiger Nachhaltigkeitsrat eingerichtet. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.