
Institutionen und Instrumente zur Sicherung von Nachhaltigkeit

REINER SCHMIDT*

Inhaltsübersicht

I.	Einleitung	1085
II.	Nachhaltigkeit als Rechtsprinzip	1086
III.	Das Verhältnis der Nachhaltigkeit zu anderen umweltrechtlichen Begriffen	1087
IV.	Die verfahrensrechtliche Absicherung der Nachhaltigkeit in der Demokratie	1088
	1. Die Leistungsfähigkeit des Repräsentativsystems	1088
	2. Der Arbeitskreis Europäische Umweltunion	1089
	3. Die Wege zur Sicherung von Langzeitinteressen	1090
V.	Staatsrechtliche Grundfragen	1091
	1. Verantwortung für die Nachwelt	1091
	2. Die Verfassung als Schutzgesetz?	1093
VI.	Die ökonomische Sicht	1094
	1. Wohlfahrtsökonomie	1094
	2. Die Grenzen des Wachstums	1094
VII.	Die Sicherung von Nachhaltigkeit in der Finanzverfassung	1096
	1. Die Lösung des Grundgesetzes	1096
	2. Der Einbau von Verstärkungsmechanismen	1098
	3. Die Reform des demokratischen Willensbildungsprozesses	1100
VIII.	Nachhaltigkeit als Schicksal	1102

I. Einleitung

Die Idee der Nachhaltigkeit, deren Wurzeln im Forstrecht liegen, ist alt. Bereits im *Brundtland-Bericht* aus dem Jahr 1987 wurde die Rücksichtnahme auf die späteren Generationen betont. Im Jahr 1992, bei der Konferenz der Vereinten Nationen

* Überarbeiteter Vortrag zur Eröffnung der Forschungsstelle «Nachhaltigkeit» an der Universität Bayreuth am 24. Januar 2006.

über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro, avancierte der Grundsatz des *sustainable development* zum Tagungsmaskottchen. In den EG-Vertrag wurde das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung durch den Amsterdamer Vertrag mit Wirkung vom 1. Mai 1999 an mehreren Stellen aufgenommen. Auch im Grundgesetz wird, im neuen Artikel 20a GG, die «Verantwortung für die künftigen Generationen» genannt. Nähere und konkrete Benennungen finden sich im Bundesbodenschutzgesetz, im Bundesnaturschutzgesetz, im Wasserhaushaltsgesetz, im Raumordnungsgesetz und anderen mehr. Es geht um Ressourcenschonung, um die Sicherung oder Wiederherstellung der Funktion des Bodens, um eine Raumentwicklung, die eine dauerhafte, grossräumig ausgewogene Ordnung ermöglichen soll. Trotz dieser zahlreichen Normierungen stellt sich weiterhin die Frage, ob wir es mit einem politischen Grundsatz oder einem Rechtsprinzip zu tun haben.

Auch ein Blick ins Völkerrecht führt nicht weiter. Internationalrechtlich gesehen, wird ein interstaatlicher Ausgleich zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern, ein Ausgleich zwischen der gegenwärtigen und der zukünftigen Generation und schliesslich auch ein interindividueller Ausgleich zwischen einzelnen Mitgliedern einer Gesellschaft angestrebt. Ein so weit gefasster ambitionierter Begriff der Nachhaltigkeit ist aber allenfalls als politisches Leitbild tauglich, nicht jedoch als Rechtsprinzip im materiellen Sinn.

Die Verwendung des Begriffs Nachhaltigkeit sah und sieht sich deshalb weiterhin intensiver Kritik ausgesetzt. Vom rechtlichen *nullum*, vom *junk-law*, von der leeren Hülse, die über die Institute des Verwaltungsrechts gestülpt wird, ist die Rede.¹

II. Nachhaltigkeit als Rechtsprinzip

Die Aufgabe des Juristen ist es, zu erkunden, ob und wie aus der politischen Verheissung ein eigenständiges Rechtsprinzip herausgefiltert werden kann. Dies kann durch Reduktion des Prinzips auf die langfristige Sicherung natürlicher Ressourcen und durch dessen Ausrichtung auf die vorausschauende Planung, Pflege und Bewirtschaftung gelingen. Diese Ziele sollen im einzelnen dadurch erreicht werden, dass

- die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen nicht die Regenerationsrate übersteigt,
- dass nicht erneuerbare Ressourcen nur so weit genutzt werden dürfen, als ihre Funktion durch andere Materialien oder Energieträger ersetzt werden kann,

¹ Nachweise bei W. KAHL, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: Bauer/Czybulka/Kahl/Vosskuhle (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, Tübingen 2001, S. 113 f.

- dass sich die Stoffeinträge an der Absorptionsmöglichkeit der Umweltmedien orientieren müssen und schliesslich
- dass das Verhältnis von menschlichen Einträgen und Eingriffen ausgewogen zum Zeitmass der natürlichen Prozesse bleibt.²

III. Das Verhältnis der Nachhaltigkeit zu anderen umweltrechtlichen Begriffen

Die Abgrenzung des Nachhaltigkeitsprinzips von anderen Umweltrechtsprinzipien wie dem Verursacherprinzip, dem Kooperations-, dem Kompensations- und dem Integrationsprinzip fällt leicht, weil es bei diesen nur um Werkzeuge zur Herbeiführung von Nachhaltigkeit geht. Anderes gilt für das Vorsorgeprinzip. Im Gemeinschaftsrecht ist mit Vorsorge Gefahrenabwehr *und* Risikominimierung gemeint. Nach deutschem Verständnis wird die ressourcenökonomische, d.h. bewirtschaftungsrechtliche Dimension mit umfasst. Das Vorsorgegebot ist also ein mehrfunktionales Gebot, da es eine planerische Systemvariante enthält. Nachhaltigkeit und Vorsorge weisen so beinahe einen identischen Inhalt auf.³ Das engere Gemeinschaftsrecht erlaubt es aber durchaus, dass das Vorsorgeprinzip nach nationalem deutschem Recht weiterhin sowohl den sicherheitsrechtlichen wie den bewirtschaftungsrechtlichen Aspekt enthält.

Die Verschmelzung von Vorsorge und Nachhaltigkeit würde dem Gedanken des *effet utile* des Europäischen Rechts widersprechen, wollte man die zahlreichen normativen Nachhaltigkeitsklauseln im Vorsorgegrundsatz aufgehen lassen.

Man kann sinnvoll wie folgt trennen: Vorsorge wird auf Gefahrenabwehr und Risikobegrenzung unterhalb der Gefahrenschwelle, d.h. auf die sicherheitsrechtliche Variante beschränkt. Dagegen ist die langfristige Ressourcenschonung und die Nichtausschöpfung der Belastungsgrenzen für Stoffeinträge im Nachhaltigkeitsprinzip und nur in diesem verankert.

Es ist sinnvoll, das Nachhaltigkeitsprinzip als genuines Umweltrechtsprinzip zu konstituieren und damit Eigenart und Eigenständigkeit des Umweltrechts zu begründen, dessen innere Harmonisierung zu fördern und Lücken im normativen Bestand zu füllen.⁴ Wie noch zu zeigen sein wird, ist die Ausrichtung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes auf die langfristige Ressourcenschonung und die Nichtaus-

² So W. KAHL (Fn. 1), S. 111 (127 ff.). Ob es sinnvoll ist, «Nachhaltigkeit» als übergreifende Ordnungsidee, als Staatsbild zu verwenden vgl. A. VOSSKUHL, Der Dienstleistungsstaat. Über Nutzen und Gefahren von Staatsbildern, Der Staat, Bd. 40, 2001, S. 495 ff. (506 ff.).

³ Näheres bei M. KLOEPFER, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004, § 4 Rn. 26 ff.

⁴ REINER SCHMIDT, Der Staat der Umweltvorsorge, DÖV 1994, S. 749 ff. (755).

schöpfung der Belastungsgrenze, also die Abkoppelung von der Gefahrenabwehr auch deshalb wünschenswert, wenn nicht geboten, soll der Grundsatz auch ausserhalb des Umweltrechts wirken. Bevor dieser Frage nachgegangen wird, ist zu untersuchen, welche verfahrensrechtlichen Vorkehrungen getroffen wurden oder getroffen werden könnten, um Nachhaltigkeit zu sichern.

IV. Die verfahrensrechtliche Absicherung der Nachhaltigkeit in der Demokratie

1. Die Leistungsfähigkeit des Repräsentativsystems

Die Grundfrage in diesem Zusammenhang ist die, ob das Repräsentativsystem überhaupt in der Lage ist, die Aufgabe der nachhaltigen Sicherung der Lebensgrundlagen zu meistern. Man muss nicht so weit gehen, von einem «Versagen der Repräsentativverfassung» (JÜRGEN HABERMAS) zu sprechen. Aber es liegt nahe, dem nach dem Wahlrhythmus lebenden Deutschen Bundestag zur Sicherung von Langfristinteressen und zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der nachfolgenden Generationen Institutionen an die Seite zu stellen, die nicht durch Wiederwahlinteressen bestimmt sind. Dabei kann es nicht das Ziel sein, den schwierigen Abwägungsprozess zwischen Einzel-, Gruppen- und Verbandsinteressen durch eine «objektive» Gemeinwohlfindung, etwa durch Sachverständige, zu ersetzen.⁵ Zur Sicherung langfristiger Perspektiven bietet es sich allerdings geradezu an, sich der erprobten Tätigkeit unabhängiger sachverständiger Gremien zu bedienen. Inzwischen liegen ausreichende Erkenntnisse dazu vor, wie Sachverstand auf demokratisch einwandfreie Weise institutionell organisiert und abgesichert werden kann. Erfahrungen mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dem Sachverständigenrat für Umweltfragen zeigen, welche Grundvoraussetzungen gegeben sein müssen, um eine weitere Schwächung des Repräsentativsystems durch die Schaffung von Nebenparlamenten zu vermeiden und gleichzeitig eine möglichst qualitätvolle unabhängige Beratung zu sichern. Die Hektik einer zu kurzen Legislaturperiode kann dadurch ebenso abgemildert werden wie das nackte Wiederwahlinteresse der Mitglieder des Parlamentskörpers.

Zur Grundausstattung sachverständiger Beratungsgremien sollte gehören: eine gesetzliche Grundlage mit einem klaren Handlungsauftrag, eine längere Bestel-

⁵ Hierzu R. STEINBERG, *Der ökologische Verfassungsstaat*, Frankfurt a.M. 1998, S. 340 f.; REINER SCHMIDT, *Ethik, Recht und Umweltschutz in der Demokratie*, in: Isensee/Lecheler (Hrsg.), *Freiheit und Eigentum*, Festschrift für Walter Leisner zum 70. Geburtstag, Berlin 1999, S. 437 (445).

lungsdauer (6 bis 8 Jahre), versetzte Amtszeiten, das Verbot der Wiederwahl (dies allerdings nur dann, wenn die Amtszeit ausreichend lang ist), eine grosszügige persönliche Honorierung, die Ausstattung mit wissenschaftlichen Hilfskräften und einer leistungsfähigen Geschäftsstelle sowie ein hochrangiges Bestellungsverfahren.

Im Umweltbereich hat man hier des Guten zu viel und gleichzeitig zu wenig getan. Zu wenig insofern, als man dem Sachverständigenrat für Umweltfragen, wie dieser selbst bedauert, in mancherlei Hinsicht eine freie organisatorische Gestaltung verweigert hat. Diese wurde dem mit grösserer politischer Dignität ausgestatteten Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung selbstverständlich eingeräumt.⁶ Zuviel des Guten hat man getan, indem parallel ein wissenschaftlicher Beirat für globale Umweltveränderungen (WBGU) und zusätzlich ein Rat für nachhaltige Entwicklung⁷ eingesetzt wurde.⁸ Dies führt zwangsläufig zu Überschneidungen und Widersprüchen. Überhaupt sollte mit der Einsetzung von Nachweltkommissionen, Ombudsmännern für die Nachkommen oder einer multidisziplinären Ombudskommission und dergleichen vorsichtig umgegangen werden,⁹ um nicht die Wirkung der wirklich leistungsfähigen Gremien abzuschwächen.

2. Der Arbeitskreis Europäische Umweltunion

Wegen der beispielhaften Bedeutung ist in diesem Zusammenhang besonders erwähnenswert der *Arbeitskreis Europäische Umweltunion*,¹⁰ der bei den Verhandlungen

⁶ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 1994, Rn. 82.

⁷ Der Rat hat seine Tätigkeit am 3.4.2001 aufgenommen. Er soll alle drei Dimensionen in seine Aktivitäten integrieren, den Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung beraten, praktische Umsetzungsstrategien und konkrete Projekte zur Umsetzung vorschlagen. Er setzt sich aus 17 Personen aus dem Bereich der Wirtschaft, der Länder, der Kommunen, der Landwirtschaft, der Kirchen, der Wirtschaft usw. zusammen. Die Mitglieder werden auf Vorschlag der Bundesregierung berufen.

⁸ Zuletzt Änderungserlass vom 25.10.2000.

⁹ R. STEINBERG (Fn. 5), S. 346 f.; M. KLOEPFER, Langzeitverantwortung im Umweltstaat, in: Gethmann/Kloepfer/Nutzinger (Hrsg.), Langzeitverantwortung im Umweltstaat, Bonn 1993, S. 23 (40).

¹⁰ Mitglieder: Binswanger, Funk, Häberle, Kloepfer, Müller, Nutzinger, Pernthaler, Reh binder, Saladin, Schleicher, Schmidt. Die Vorschläge des Rates sind abgedruckt in: NUR 1994, S. 346 ff. Eher kritisch H.-W. RENGELING, Zum Umweltverfassungsrecht der EU, in: Ipsen/Rengeling/Mössner/Weber (Hrsg.), Verfassungsrecht im Wandel, zum 180jährigen Bestehen der Carl-Heymanns-Verlag KG, Köln/München u.a. 1995, S. 469 ff. Vgl. auch CH. CALLIES, in: Callies/Ruffert (Hrsg.) Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Neuwied/Kriffel 2002, Art. 174 Rn. 6.

über den Maastrichter Vertrag 1996 die umweltpolitischen Ziele und Grundsätze in der Europäischen Union zu verstärken suchte, weil diese im politischen Alltagsgeschäft zu kurz kommen. Ziel war vor allem eine Erweiterung der Entscheidungsstrukturen, nämlich die Einrichtung eines unabhängigen Ökologischen Rats. Er sollte an der Rechtssetzung der Europäischen Union mitwirken. Die Vorlagen der Europäischen Kommission und die Beschlüsse des Rats der Europäischen Union sollten im Hinblick auf ihre umweltpolitische Verträglichkeit in einem sorgfältig überdachten Verfahren überprüft werden. Ausserdem sollten in allen Fällen die Stellungnahmen des Ökologischen Rats dem europäischen Parlament zur Kenntnis gebracht werden. Gegen Verordnungen und Richtlinien der Union sollte der Ökologische Rat unter gewissen Voraussetzungen Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erheben können.

3. Die Wege zur Sicherung von Langzeitinteressen

Angesichts der zahlreichen gut gemeinten Vorschläge für Verbesserungen des Verfahrens, der Organisation, der Stärkung des Sachverständigenrats, wie etwa die Benennung eines Beauftragten für Umweltfragen in den Ministerien (*green cabinet*),¹¹ oder die Schaffung einer *task-force* aus Beamten verschiedener Ministerien, die unter einem Projektmanager den organisatorischen Ablauf unter Einbeziehung externen Sachverständigen professionell regeln,¹² müssen die Grenzen für die Tätigkeit von sachverständigen Gremien gesehen werden. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen beispielsweise, der dem Typus entscheidungsunabhängiger Beratung entspricht, dient, trotz der unbestrittenen hohen Qualität seiner Gutachten, im wesentlichen doch nur als intellektueller Steinbruch, aus dem sich die politischen Akteure nach Gutdünken bedienen.¹³

Es gibt keinen verfahrensmässigen Königsweg zur Sicherung von Langzeitinteressen. Weder die Stärkung von Sachverständigenrat, noch die Verlagerung von Entscheidungsmacht auf externe Stellen, noch die Forderung nach erhöhter Bindungskraft bestimmter wichtiger Gesetze, wie dies etwa in Italien der Fall ist, noch die Verbesserung der Transparenz, die Mobilisierung und Ausstattung der Bürger mit zusätzlichen Klagerechten, die Ersetzung bzw. die Ergänzung parlamentarischer Beschlüsse durch Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid, die Tätigkeit von Ombudsmännern, die Ausstattung des Bundespräsidenten mit einer «Ökokompetenz» bringen eine endgültige Lösung.

¹¹ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2000, Rn. 33.

¹² Sachverständigenrat für Umweltfragen (Fn. 11), Rn. 57 ff.

¹³ So die harsche Wertung von A. VOSSKUHLE, Sachverständige Beratung des Staates in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. III, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 43, Rn. 46.

All diese gut gemeinten, teils skurrilen Vorschläge sind allein nicht in der Lage, die Chancen der nachfolgenden Generationen zu sichern. Vielmehr kann es nur darauf ankommen, den jeweiligen Verbesserungsvorschlag einer genauen Wirkungsanalyse zu unterziehen und ihn in den Zusammenhang bestehender Regelungen zu stellen. Dabei muss auch und vor allem berücksichtigt werden, inwieweit Systemkonformität gewahrt wird. Von Systembrüchen oder gar einem Systemwechsel ist nichts zu erwarten.

V. Staatsrechtliche Grundfragen

1. Verantwortung für die Nachwelt

Wichtiger als Verfahrensrechtliches ist ein Eingehen auf die Verantwortung der Lebenden für die Nachwelt. Es geht, mit P. SALADIN etwas pathetisch ausgedrückt, um die «Haupt- und Staatsaufgabe aller Völker der Welt». ¹⁴ Die «systematische Verknüpfung aller vernünftigen Wesen» reicht über die Existierenden hinaus und erfasst auch die nicht mehr und die noch nicht Lebenden. ¹⁵ Dies ist eine weit in die Philosophiegeschichte zurückgehende Erkenntnis, die auch der politischen Ökonomie und der Staatslehre des 19. Jahrhunderts im Bewusstsein war. ¹⁶ ADOLPH WAGNER hat dies in seiner Grundlegung der politischen Ökonomie im Jahr 1893 für den Bereich der Wirtschaft deutlich gesehen, wenn er formulierte, dass das Volk «nicht nur das gerade lebende Geschlecht, sondern ... auch die späteren Generationen, die noch ungeborenen Geschlechter» erfasst. Aus diesen Verhältnissen entspringen gewisse Gemeinbedürfnisse «künftiger Geschlechter» oder «des Volks in seiner Zukunft gedacht». Zu den Bedürfnissen, welche auf Wahrnehmung der Interessen dieser zukünftigen Menschen in der Volkswirtschaft des jetzt lebenden Geschlechts hinausgehen» gehörten auch die «Naturschätze des Bodens, die Vorzüge des Klimas». ¹⁷

Zuvor schon, in der *Virginia Bill of Rights* von 1776, war geregelt worden, «that all men ... have certain inherent rights, of which ... they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity ...» Auch das Volk von Pennsylvania war sich be-

¹⁴ P. SALADIN/C.A. ZENGER, Rechte künftiger Generationen, Basel/Frankfurt a.M. 1988, S. 80.

¹⁵ Vgl. C.F. GETHMANN, Langzeitverantwortung als ethisches Problem im Umweltstaat (Fn. 9), S. 1.

¹⁶ So mit zahlreichen Nachweisen I. APPEL, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, Tübingen 2005, S. 70 ff.

¹⁷ ADOLPH WAGNER, Grundlegung der politischen Ökonomie, 1. Teil, 2. Halbband, 3. Aufl., Leipzig 1893, S. 1 ff.

wusst, dass die zu verabschiedenden Rechtsregeln ebenso für die *future society* gelten sollen.¹⁸ An dieses humane Erbe kann und muss angeknüpft werden, wenn beispielsweise heute ein Max-Planck-Institut angetreten ist, um das unveräusserliche Erbe der Menschheit zu sichern. Eine Ethik der Zukunftsverantwortung ist wichtiger denn je, weil wir im «Zeichen der Technologie ... mit Handlungen zu tun haben, die eine beispiellose kausale Reichweite in die Zukunft haben, begleitet von einem Vorwissen, das ebenfalls, wie immer unvollständig «über alles Ehemalige weit hinausgeht» (HANS JONAS¹⁹).

Es ist nicht übertrieben festzustellen, dass «künftige Generationen sowohl in übersehbarer als auch unübersehbarer zeitlicher Distanz»²⁰ Risiken ausgesetzt werden, die sich wegen ihres Ausmasses und ihrer praktischen Irreversibilität grundsätzlich von jenen unterscheiden, die frühere Generationen der jetzigen Generation auferlegt haben. Dieses Erkenntnis wird auch nicht dadurch aufgehoben, dass den Belastungen ein Aktivum an Wissen, Technik und erweiterten Handlungsmöglichkeiten gegenübersteht.

Wir müssen an dieser Stelle kurz innehalten, um festzustellen, dass verfassungsrechtlich zwischen Gegenwarts- und Langfristrisiken jedenfalls kein grundsätzlicher Unterschied besteht. Die Folgen von Langfristrisiken unterliegen im Positiven und im Negativen denselben Ungewissheiten. Die Beurteilung als «irreversibel» ist ihrerseits nicht sicher, weil Veränderungen, die heute als irreversibel erscheinen, sich später als reversibel erweisen können.²¹ Schliesslich sind auch immer die Kosten einer Nicht-Entscheidung zu berücksichtigen. Es kann deshalb nicht um absolute Entscheidungssperren gehen, sondern nur darum, wie die Risiken in jedem Abwägungsprozess einzuschätzen sind.²² Jedenfalls gebieten Generationenverantwortlichkeit und Langzeitverantwortung, den kommenden Generationen Handlungsspielräume zu belassen und sie nicht zu blossen Folgelastbewältigern zu degradieren.²³

¹⁸ Nachweise bei K.-P. SOMMERMANN, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen 1997, S. 187 f.

¹⁹ HANS JONAS, Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, Frankfurt a.M. 1979, S. 8 f.

²⁰ I. APPEL (Fn. 16), S. 71.

²¹ D. BIRNBACHER, Verantwortung für zukünftige Generationen, Stuttgart 1988, S. 72.

²² So R. STEINBERG (Fn. 5), S. 142.

²³ So C. BÖHRET, Nachweltschutz, Frankfurt/Bern/New York/Paris 1991, S. 25; I. APPEL (Fn. 16), S. 73.

2. Die Verfassung als Schutzgesetz?

Sicherlich kann man sich fragen, ob das Grundgesetz ein Schutzgesetz ist, das auch für eine sehr ferne Nachwelt gilt, die vermutlich nach einer ganz anderen Ordnung leben wird.²⁴ Soll eine nachfolgende Generation tatsächlich gegen unseren Staat jetzt und heute einen Anspruch auf Leben und körperliche Unversehrtheit haben, wie es in Art. 2 Abs. 2 des Grundgesetzes heisst? Umgekehrt steht doch fest, dass wir kein Recht, und natürlich keine faktische Möglichkeit haben, die nachfolgenden Generationen zu binden. Sogenannte Ewigkeitsklauseln wie Art. 79 Abs. 3 GG sind problematisch und stehen immer unter dem Vorbehalt der verfassungsgebenden Gewalt.²⁵ Aber es geht nicht um subjektive Ansprüche, sondern um objektive Schranken, die es verhindern, die Nachwelt beliebig zu belasten. Das Recht kennt Pflichtenverhältnisse, die nicht reziprok sind, es gibt Begünstigte ohne Anspruchsberechtigung.

Die normative Gestaltung des Grundgesetzes wird eingebunden in die «unveräusserlichen» Menschenrechte, wie sie FRIEDRICH SCHILLER in seinem Tell nennt oder auch die «angeborenen» Rechte, wie sie in der *Virginia Bill of Rights* bezeichnet werden. Diese Rechte können der Nachkommenschaft durch keinen Vertrag geraubt oder entzogen werden.²⁶ Oder anders: Der Staat darf das geschichtlich vorgegebene Niveau an Humanität nicht unterschreiten, weder in der konkreten historischen Situation, noch auch im Hinblick auf die Zukunft. Durch diesen menschenrechtlichen Gehalt der Grundrechte sind Minderheiten ebenso geschützt wie die Nachwelt, die sich noch nicht artikulieren kann. Die «Ewigkeitsklausel» des Art. 79 Abs. 3 GG gewinnt so ihren Sinn.²⁷ Gestützt wird diese Aussage durch einen Blick auf die Präambel des Grundgesetzes, welche die «Verantwortung vor Gott und den Menschen» nennt. Es handelt sich hierbei nicht nur um einen moralischen Appell, sondern um einen Bestandteil der Verfassung mit rechtlichem Gehalt, ein Staatsziel, das auch die künftigen Generationen einbezieht.²⁸

²⁴ So H. HOFMANN, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, Stuttgart 1981, S. 259 ff.

²⁵ Vgl. CH. TOMUSCHAT, Verfassungsgewohnheitsrecht?, Heidelberg 1972, S. 107 ff.

²⁶ Nachweise bei H. HOFMANN (Fn. 24), S. 269.

²⁷ Zur Unterschreitung von konkreten Mindeststandards und zum Menschenwürdegehalt vgl. K.-E. HAIN, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Kommentar, 4. Aufl., München 2001, Art. 79 Abs. 3 GG, Rn. 49 ff.; 59 ff.

²⁸ Zur Bedeutung der Präambel vgl. CH. STARCK, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Kommentar, 4. Aufl., München 2001, Präambel, Rn. 30, 39.

VI. Die ökonomische Sicht

1. Wohlfahrtsökonomie

Die sehr allgemein gehaltene verfassungsrechtliche Regelung der Verantwortung für eine nachhaltige Nachweltberücksichtigung wird von der klassischen, der neoklassischen und der Wohlfahrtsökonomie nur unzureichend behandelt. Zwar wurde das Problem einer ethischen Selbstbegrenzung des Menschen schon früh erkannt, nicht aber zu einer überzeugenden Theorie entwickelt. ADAM SMITH (1776) war noch der Meinung, das von eigenen Interessen geleitete und damit auch möglicherweise schädliche Verhalten der Individuen könne durch die Koordinationsfunktion des Marktes in nützliche Bahnen gelenkt werden. Allerdings erhob bereits 1848 JOHN STUART MILL in seinen *principles* hiergegen Einwände: Er äussert die Hoffnung, dass die Menschheit in der Lage sein werde, sich angesichts der Endlichkeit der Erde von selbst aus innerer Einsicht und ethischer Verpflichtung gegenüber den künftigen Generationen für eine Beschränkung ihres Wachstums zu entscheiden. Die Wohlfahrtsökonomie hatte hieraus ihre Grundregel entwickelt, wonach eine Äquivalenz zwischen einem allgemeinen Konkurrenzgleichgewicht und dem Zustand der gesellschaftlichen Wohlfahrt aufgestellt werden sollte, eine Äquivalenz, die als *Pareto-Optimum* bezeichnet wird. Die Grundvoraussetzungen für dieses Gleichgewicht sind aber in der Wirklichkeit nicht oder zumindest nur sehr unvollkommen gegeben, sodass die gesamte Theorie fragwürdig wird. Die Wohlfahrtsökonomie sieht sich folgenden Einwänden ausgesetzt:

- ein Konkurrenzgleichgewicht besteht schon deshalb häufig nicht, weil die Marktmacht weniger starker Anbieter wettbewerbsverzerrend wirkt,
- die unbekanntem Märkte zukünftiger Perioden werden nicht erfasst,
- die externen Effekte von Konsum und Produktion werden nicht beachtet,
- es werden nur private, nicht jedoch öffentliche Güter wie saubere Luft, sauberes Wasser berücksichtigt,
- die preisliche Bewertung versagt bei nicht-monetarisierbaren Gütern, wie der Schönheit einer Landschaft usw.

2. Die Grenzen des Wachstums

Das Unbehagen an den Wohlfahrtseigenschaften einer idealisierten Wettbewerbswirtschaft führte zu Versuchen, die primär marktwirtschaftliche Koordination von Entscheidungen in einen ökologischen und sozialen Ordnungsrahmen zu stellen. Zu nennen ist an dieser Stelle vor allem WALTER EUCKEN, nach dessen ORDO-Gedanken unmittelbare interventionistische Eingriffe durch Schaffung einer rich-

tigen Rahmenordnung weitgehend überflüssig gemacht werden und zu einer Konstanz der Wirtschaftspolitik führen sollten. Allerdings waren die Vorstellungen EUCKENS von den Erfahrungen zwischen den beiden Weltkriegen bestimmt und deshalb auf die Sicherung der Wettbewerbsordnung und der Geldordnung fixiert. Die Schaffung eines Ordnungsrahmens für soziales bzw. ökologisch-soziales Handeln innerhalb dessen sich die Marktkräfte entfalten können, kam noch nicht in den Blick.

Die weiterreichenden Fragen nach dem Ziel des Wirtschaftens, nach den Grenzen des Wachstums und nach dem Verhältnis des Menschen zur Natur wurden ab den siebziger Jahren von Institutionen wie dem *Club of Rome* (1972, «Grenzen des Wachstums») und von einzelnen Ökonomen wie H.-CH. BINSWANGER, der für ein qualitatives Wachstum plädierte (1983), gestellt. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch K.H. BIEDENKOPF,²⁹ der von der Begrenzungskrise sprach und nach einem neuen Ausgleich zwischen menschlichem Wirtschaften, natürlicher Umwelt und sozialem Konsens suchte.³⁰

Bei kritischer pauschaler Betrachtung führten diese Fragen und wohlmeinenden Überlegungen, wirtschaftstheoretisch gesehen, nur zu einem mageren Ergebnis.

Zwei konkrete Ziele aber, die zugleich Wege sind, werden von NUTZINGER³¹ genannt:

- Die Ausbeutung erneuerbarer Ressourcen darf die natürliche Regenerationsrate nicht übersteigen.
- Die Abgabe von Schadstoffen muss unter der Assimilationskapazität des Ökosystems bleiben.

Gewiss ist hiergegen nichts zu sagen. Im Gegenteil. Aber es ist kein Zufall, dass man in gängigen Lehrbüchern zur Wirtschaftspolitik unter dem Kapitel «Ordnungspolitik» zwar einen Abschnitt über «Marktversagen» findet, nichts jedoch, was auch nur ansatzweise als Theorie der Wirtschaftspolitik des sozialen, ökologischen Staates angesehen werden könnte.³²

Letztlich geht es um ein sozial-liberales Modell, wie es JOHN RAWLS in seiner Theorie der Gerechtigkeit entwickelt.³³ Die Gerechtigkeit ist für ihn keine absolut bestimmbare Grösse, sondern der faire Ausgleich zwischen konkurrierenden Ansprüchen oder Interessen. Die Grundsätze für die Zuweisung von Rechten und Pflichten und die richtige Verteilung gesellschaftlicher Güter bestehen für ihn in

²⁹ K.H. BIEDENKOPF, Die ökologische Dimension der Wirtschaftsordnung, in: Politische Ökologie, Sonderheft 1: Nachhaltiges Wirtschaften, Sept. 1990, S. 19 ff.

³⁰ Zum Ganzen H.G. NUTZINGER (Fn. 9), S. 42 ff.

³¹ H.G. NUTZINGER (Fn. 9), S. 66.

³² Vgl. statt vieler das klassische Lehrbuch von B. MOLITOR, Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., München/Wien 1995.

³³ J. RAWLS, A Theory of Justice, Cambridge (Harvard), 1971.

der Gleichheit der Grundrechte und Grundpflichten. Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten, etwa verschiedener Reichtum oder verschiedene Macht, sollen nur dann gerecht sein, wenn sich aus ihnen Vorteile für jedermann ergeben, insbesondere für die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft.³⁴ RAWLS bezog auch das Thema der Gerechtigkeit zwischen den Generationen mit ein. Allen Generationen sollte ein angemessener Gewinn durch das *savings principle*³⁵ gesichert werden. Jede Generation solle ihren gerechten Teil von ihren Vorfahren empfangen und ihrerseits die gerechten Ansprüche ihrer Nachfahren erfüllen. Welche Übereinkunft würden Menschen treffen, fragt RAWLS, die in einen fiktiven Urzustand versetzt würden, und nicht wüssten, welcher Generation sie später angehörten.

Wir wollen sehen, ob und wie der Gesetzgeber des Grundgesetzes, allerdings vermutlich nicht im Bewusstsein einer bestimmten Theorie der Gerechtigkeit, versucht hat, im Interesse späterer Generationen nachhaltiges Wirtschaften zu sichern.

VII. Die Sicherung von Nachhaltigkeit in der Finanzverfassung

1. Die Lösung des Grundgesetzes

Die vorzustellenden Instrumente können, wie gezeigt wurde, keineswegs zwingend direkt einem bestimmten Wirtschaftsordnungsmodell entnommen werden, sondern es kann sich nur um auf Zukunftsvorsorge gerichtete Bestimmungen handeln, die zum Zwecke nachhaltigen Wirtschaftens eingesetzt werden. In unsere Betrachtung könnten etwa alle Bestimmungen aus dem Bereich der Finanzverfassung einbezogen werden, die irgendeinen Zukunftsbezug haben. Zu nennen ist Art. 109 Abs. 3 GG, der auf der Verfassungsebene die mehrjährige Finanzplanung anspricht, welche der Gesetzgeber des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes näher ausgeformt hat. Die zentrale Bestimmung jedoch, welche eine intertemporäre Lastengerechtigkeit regelt, ist Art. 115 GG. Das dort angesprochene, ja theoretisch gelöste Problem, lässt sich wie folgt formulieren: Inwieweit ist der heutige Haushaltsgesetzgeber berechtigt, durch Kreditaufnahmen Lasten in die Zukunft zu verlagern? Diese Lasten werden einem künftigen Staatsvolk aufgebürdet, von dem der heutige Gesetzgeber seine Legitimation gerade nicht ableiten kann. Die späteren Generationen, die mit ihrem Steueraufkommen für Zins und Tilgung haften, sind wehrlos, sie können sich politisch nicht artikulieren, weil sie parlamentarisch

³⁴ Näheres bei K.-P. SOMMERMANN, op. cit. (Fn. 18), unter dem Gliederungspunkt «Sozialer Neoliberalismus», S. 169 ff.

³⁵ Vgl. K.-P. SOMMERMANN (Fn. 18), mit zahlr. Nachw., S. 192.

nicht repräsentiert sind.³⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinem Urteil aus dem Jahr 1989 mit Augenmass und unmissverständlich ausgedrückt:

«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 hinauszusehen, Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen und damit auch die Entscheidungsgrundlagen nachfolgender Amtsträger inhaltlich vorzubestimmen. Wie weit ihm dabei – im Interesse künftiger Generationen – Grenzen gezogen sind, hat das Grundgesetz in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 und mit dem Regelungsauftrag des Satzes 3 der Vorschrift selbst festgelegt und damit das Demokratieprinzip insoweit verfassungskräftig konkretisiert. Diesem sind darüber hinausgehende Begrenzungen verfassungsrechtlich nicht zu entnehmen».³⁷

Durch eine hohe Verschuldung wird nachhaltiges Wirtschaften aber nicht nur dem Haushaltsgesetzgeber nachfolgender Legislaturperioden, sondern wegen des zu leistenden Zinsdienstes auch bereits dem gegenwärtigen erschwert. Volkswirtschaftlich gesehen verdrängt die Kreditfinanzierung durch Inanspruchnahme privaten Anlagekapitals und die damit verbundene Hebung des Zinsniveaus private Investitionen, was zu negativen Wachstumseffekten führt. Ein Blick auf den Schuldenberg³⁸ verursacht Schwindel. Bereits im Jahr 1980 hatte HELMUT KOHL vor einem «Raubbau an der Zukunft unserer Kinder ... um sich die Gegenwart zu vergolden» gewarnt.³⁹

Nach dem Grundgedanken des Art. 115 Abs. 1 GG soll die Entscheidungsfreiheit für die zukünftige Generation dadurch gewahrt werden, dass nur soviel an Schulden weitergegeben wie auch an Werten in Form von Investitionen hinterlassen wird. Insofern entspricht dieses Modell dem des Art. 20a GG, weil der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen immer nur durch Vorsorge für die weitere Entwicklung erreichbar ist.⁴⁰ Weitergehend als diese Vergleichbarkeit der Modelle ist aber die schlichte Erkenntnis, «dass natürliche Lebensgrundlagen oft genug auch wirtschaftliche Lebensgrundlagen sind».⁴¹ Dies erhellt allein die Tatsache, dass die in Jahrillionen gewachsenen fossilen Energieträger in wenigen Jahrzehnten verbraucht werden könnten und dass aufgrund der wegen der Wärme- und Schadstoffemissionen zu erwartenden Naturkatastrophen auf die nachfolgenden Generationen grosse finanzielle Lasten zukommen werden. In die Betrachtung ist

³⁶ Vgl. J. ISENSEE, Schuldenbarriere für Legislative und Exekutive, in: Wendt (Hrsg.), Staat, Wirtschaft Gesellschaft, Festschrift für Karl Heinrich Friauf, Heidelberg 1996, S. 706.

³⁷ BVerfGE 79, 311 (343).

³⁸ Die jeweils aktuellen Zahlen sind zu finden unter www.steuerzahler.de.

³⁹ Handelsblatt vom 12./13.9.1980.

⁴⁰ Zu dieser Verbindung von Ökologie und Ökonomie vgl. K. WAECHTER, Umweltschutz als Staatsziel, NUR 1996, S. 321 f. (322).

⁴¹ So R. WENDT (Fn. 36), Art. 115 Rn. 11.

schliesslich die Überalterung der Bevölkerung einzubeziehen, welche dazu führen wird, dass die heute ins Arbeitsleben Eintretenden eine Rente zu erwarten haben, welche nur einem Bruchteil des versicherungsmathematischen Gegenwertes ihrer Einzahlungen entspricht.⁴²

Schon bei dieser pauschalen Betrachtung zeigt sich, dass es für die Auslegung von Art. 115 GG derzeit gar nicht mehr auf einzelne interpretatorische Fragen (etwa: Was sind «Ausgaben für Investitionen», oder: Ist das «gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht» gestört?) ankommt.

Die vom Grundgesetz auch im Interesse künftiger Generation durch Art. 115 GG gezogene Grenze ist jedenfalls längst überschritten, wie im Übrigen ebenso der Europäische «Stabilitäts- und Wachstumspakt»⁴³ verletzt wurde und weiterhin verletzt wird. Ein nachhaltiges Wirtschaften ist längst nicht mehr gewährleistet. Wird gegen die einzige für den Bereich der Wirtschaft bestehende Verfassungsnorm zur Sicherung von Nachhaltigkeit eklatant durch eine Regierung verstossen, die sich der Verfassungswidrigkeit ihres Handelns durchaus bewusst ist, wird der ursprünglich auf Betreiben der Bundesregierung zur Sicherung des Geldwertes geschaffene «Stabilitäts- und Wachstumspakt» nicht nur verletzt, sondern auch rechtlich entwertet,⁴⁴ dann ist zu überlegen, welche rechtlichen Vorkehrungen getroffen werden könnten, um die sogenannten politischen Eliten wieder auf den Pfad der Tugend zu führen.

2. Der Einbau von Verstetigungsmechanismen

Sehen wir von Sanktionsmitteln wie Geldbussen, wie sie nach dem Recht der EU möglich sind oder von den Risiken einer Verurteilung durch das Bundesverfassungsgericht wegen der Vorlage eines verfassungswidrigen Haushalts ab; sehen wir ab von «weichen» Massnahmen, etwa der Verpflichtung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bei bestimmten Grundfragen (Kopfsteuer oder nicht) einen eigenen Vorschlag unter Einbeziehung der

⁴² Näheres bei R. WENDT (Fn. 36), Art. 115 Rn. 12.

⁴³ Näheres bei REINER SCHMIDT, in: R. Schmidt/Vollmöller (Hrsg.), Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg u.a. 2004, § 4 Rn. 10 f. Der Ansatz im Gemeinschaftsrecht ist insofern anders, als dort auf das Verhältnis von Gesamtverschuldung und Finanzierungsdefizit abgestellt wird, nicht jedoch auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, vgl. N. GUMBOLDT, Europäisches Gemeinschaftsrecht als nachhaltige Verschuldungsbremse? DÖV 2005, S. 499 ff. (503 ff.) und G. NICOLAYSEN, Rechtliche Bindungen einer Stabilitätspolitik, in: Osterloh/Karsten Schmidt/Weber (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung, Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, Berlin 2004, S. 833 ff.

⁴⁴ Vgl. das Ergebnis der Umfrage unter führenden Volkswirten Die öffentliche Haushaltsdisziplin im Euro-Raum steht auf dem Spiel, FAZ vom 15.9.2005, Nr. 215, S. 12.

finanziellen Auswirkungen vorlegen zu müssen, der die Regierung unter zusätzlichen Legitimationsdruck setzen würde, dann bleibt im wesentlichen nur noch der Einbau von Verstetigungsmechanismen. Wenn es den Politikern in der pluralistischen Gesellschaft vor allem auf Stimmenmaximierung ankommt, wenn der Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente primär vom Wiederwahlinteresse bestimmt wird, dann könnte durch automatische oder halbautomatische Verstetigungsmechanismen das Denken in Wahlperioden, einfacher gesagt eine Politik der Wahlgeschenke, überwunden werden.⁴⁵ Gemeint ist mit diesen Regelbindungen die Festlegung eines wirtschaftspolitischen Instrumentaleinsatzes nach Art, Zeitraum und Umfang unter Ausschaltung eines Auswahlermessens. Im Zusammenhang mit der Geldpolitik wird dabei eine Warenreservewährung und eine Geldmengenpolitik diskutiert. Im Bereich der Wechselkurspolitik kommen ein Geldautomatismus und die Regeln zur Devisenmarktintervention wie sie im EWS-System praktiziert wurden, in Betracht. In der Finanzpolitik werden *formula-flexibility-Ansätze*, d.h. antizyklische Regelungsmechanismen, z. B. die Reduktion der Einkommenssteuer bei Erreichen einer bestimmten Arbeitslosenzahl, diskutiert. Zu denken ist auch an eine *stabilizing budget policy*, z.B. an den Einbau von Stabilisatoren wie die Steuerprogression, das Verbot der antizyklischen Variation von Ausgaben usw. Vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde beispielsweise das Konzept eines konjunkturneutralen Haushalts vorgestellt. Zu überlegen ist auch eine kostenniveauneutrale Lohnpolitik, nach welcher der Lohn nur in dem Masse zunehmen soll, in dem das volkswirtschaftliche Produktionsergebnis je Arbeitsstunde steigt. Die *tax-based income policy* sieht vor, dass dann, wenn die Lohnsteigerungsrate eine bestimmte Lohnleitlinie übersteigt, die Körperschaftssteuer angehoben wird.

Schon die verwendeten zahlreichen englischen Begriffe zeigen, dass es sich bei den genannten Instrumenten vor allem um Vorschläge aus dem angelsächsischen Bereich handelt, die von den dortigen politökonomischen Richtungen entwickelt wurden. Durchgesetzt hat sich im Wesentlichen nur der *Monetarismus* der Chicagoter Schule, wie er von der Deutschen Bundesbank und der EZB praktiziert wurde bzw. wird.⁴⁶ Eine der Grundannahmen dieser Lehre ist das Postulat einer inhärenten, relativen Stabilität des privaten Sektors. Blicke dieser sich selbst überlassen, würde er also nicht durch diskretionäre Einzeleingriffe gestört, tendiere die Markt-

⁴⁵ Näheres bei REINER SCHMIDT, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Allgemeiner Teil, Berlin/Heidelberg u.a. 1990, S. 308 ff.

⁴⁶ «Eine wirksame Geldpolitik ist Grundvoraussetzung für nachhaltiges Wachstum», formuliert der Präsident der EZB, TRICHET, im Jahresbericht 2004, S. 11. Vgl. auch Monatsberichte der EZB, Februar 2005, Erste Erfahrungen mit den Änderungen am geldpolitischen Handlungsrahmen des Eurosystems.

wirtschaft vor dem Hintergrund einer stabilen Geldnachfrage und des Preismechanismus zu einem stabilen Gleichgewicht⁴⁷ – dies ist das Credo dieser Schule.

Manche der skizzierten Vorschläge halten einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht stand.⁴⁸ Die meisten sind aber schon deshalb nicht zu verwirklichen, weil die politischen Akteure nicht zur erforderlichen Selbstentmachtung bereit sind. Anderes gilt, und auch das nur mit Einschränkung, für die Geldmengenpolitik der EZB, weil diese an das hohe Renommee der Deutschen Bundesbank und an deren Unabhängigkeit anknüpfen kann. Aber selbst diese bewährte Politik gerät unter Druck, wenn die Geldpolitik restriktiver ausfällt, als sich die wirtschaftspolitischen Akteure dies wünschen.

Insgesamt gesehen sind der Sicherung der Nachhaltigkeit durch Rechtsregeln im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik, selbst auf der Ebene der Verfassung oder des europäischen Gemeinschaftsrechts, deutliche Grenzen gesetzt, wenn es am politischen Willen zu rechtlich geleiteter, guter Politik fehlt. Dies sah selbst JAMES M. BUCHANAN so, der Nobelpreisträger des Jahres 1986 und Begründer der Konstitutionenökonomie. Die potentielle Macht der gesetzgeberischen Mehrheiten sollte durch Bestimmungen gebunden werden, über welche die normale Gesetzgebung nicht hinausgehen dürfe. Das Problem dabei ist aber: Wie ändert man die Regeln, gleichsam im laufenden Geschäft, welche gerade auch die entscheidende Mehrheit binden sollen? Wie schränkt man Politiker ein, die gerade mit bewusst diskretionären Mitteln auf Stimmenfang gehen? Für diesen Fall muss selbst BUCHANAN statt auf Regeln optimistisch auf die Macht und die Einsicht verantwortungsbewusster Politiker setzen.⁴⁹

3. Die Reform des demokratischen Willensbildungsprozesses

Die bisherige Handhabung des Art. 115 GG zeigt, dass der Zweck dieser Bestimmung, die Schuldenbegrenzung, nicht erreicht wurde. Dies hat unterschiedliche Gründe. Zum einen ist der Begriff der Investitionen zu dehnfähig, zum anderen lässt sich in nahezu jeder wirtschaftlichen Situation begründen, dass ein Ausnahmefall vorliegt, welcher die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts notwendig mache.

Wegen der besonderen Politiknähe der Materie der Haushaltsgestaltung und wegen der Auswirkung auf das Staatswesen insgesamt ist auch vom Bundesverfassungsgericht in den seltensten Fällen zu erwarten, dass es ein Haushaltsgesetz für

⁴⁷ Näheres bei G. KOLB, *Geschichte der Volkswirtschaftslehre*, 2. Aufl., München 2004, S. 159 ff.

⁴⁸ Näheres bei H.U. REHHAHN, *Die verfassungsrechtliche Problematik konjunkturpolitischer Regelbindungen*, Berlin 1981.

⁴⁹ Vgl. JAMES M. BUCHANAN, *Gleiche Spieler, anderes Spiel*, FAZ vom 3.4.2004, Nr. 80, S. 13.

verfassungswidrig erklären wird. Als Instrument der parlamentarischen Opposition ist der Gang zum Bundesverfassungsgericht deshalb wenig tauglich. Solange Abgeordnete von kurzfristigen und partikularen Interessen bestimmt werden, und daran dürfte sich in absehbarer Zeit nichts ändern, würde im Übrigen auch durch eine Neufassung von Art. 115 GG wenig bewirkt.

Viel versprechender ist eine Reform des auf kurzfristige Interessen ausgerichteten demokratischen Willensbildungsprozesses, der durch die vierjährige Legislaturperiode und durch die monopolartige Stellung der Parteien bestimmt wird. Das klassische Budgetrecht, konzipiert als das Kontrollrecht des Parlaments gegenüber einer ausgabefreudigen Regierung, wird entwertet, wenn Abgeordnete primär durch ihr Wiederwahlinteresse motiviert werden. Eine Politik der Wahlgeschenke ist die Folge. Im Übrigen werden durch die inzwischen entstandene Grundsituation, wonach sich die Regierung jeweils auf eine sie tragende starke Parlamentsmehrheit stützen kann, parlamentarische Kontrollrechte weitgehend nur noch von der Opposition wahrgenommen.

Eine Reform, die nicht nur wegen der zu kurz kommenden Langzeitinteressen geboten ist, müsste ins Auge fassen

- eine Flexibilisierung der Kandidatenaufstellung der Parteien,
- eine Änderung der Parteifinanzierung,
- die Regelung der Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Parlamentsmandat,
- das Verbot der Wiederwahl von Abgeordneten.⁵⁰

Auch käme nach Schweizer Vorbild die Ergänzung des Repräsentativsystems durch die partielle Einführung der Volksinitiative in Betracht.⁵¹ Zwar rufen Initiativen häufig Gegenvorschläge auf den Plan. Aus der Diskussion mit den Gegenvorschlägen ergibt sich aber häufig ein Kompromiss, der ohne die unmittelbare Volksbeteiligung nicht erreicht worden wäre.⁵²

⁵⁰ Hierfür tritt auch W. SCHMITT GLAESER ein, vgl. DERS., Systemkrise. Funktioniert unsere Demokratie noch?, in: Mut, Forum für Politik und Geschichte, 2004, Nr. 448, S. 6 ff.

⁵¹ Zu den Erfahrungen in der Schweiz vgl. die eindrucksvolle, ausgewogene Arbeit von A. GLAESER, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, Tübingen 2006.

⁵² Zum Ganzen vgl. L. WILDHABER, in: Aubert/Eichenberger/Müller/Rhinow/Schindler (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich/Bern 1996, Art. 121/122, Rn. 130.

VIII. Nachhaltigkeit als Schicksal

Im Fortschrittsbericht 2004 der Bundesregierung, dessen Untertitel lautet, «unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung»,⁵³ wird eine positive Bilanz des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung des Jahres 2002 in Johannesburg gezogen. Zu den wesentlichen Ergebnissen des Weltgipfels werden gezählt:

- im Bereich von *Wasser und sanitärer Grundversorgung* die Absicht, den Anteil der Menschen ohne Zugang zu Trinkwasser und sanitärer Grundversorgung zu halbieren;
- bei den *erneuerbaren Energien* die Absicht von deren weltweiter Erhöhung. Allerdings konnte man sich nicht auf quantifizierbare Ziele verständigen;
- im Bereich von *Handel und Globalisierung* sollen umweltschädliche Subventionen abgebaut werden;
- Strategien zur Vorbeugung gegen *Naturkatastrophen* sollen ausgebaut werden;
- ein 10-Jahresprogramm für *nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster* soll aufgelegt werden;
- das *Artensterben* soll bis 2020 minimiert werden;
- die negativen Auswirkungen von *Chemikalien* auf Mensch und Natur sollen bis 2020 minimiert werden;
- der Verlust der *natürlichen Ressourcen* soll so bald wie möglich gestoppt werden;
- die *Fischbestände* dürfen nicht überfischt werden. Geschädigte Bestände sollen sich bis 2015 erholen.

Die Bundesregierung versucht, die genannten Ziele zu erreichen und hierfür entsprechende Instrumente zu entwickeln und zu nutzen. Als Indikatoren und Ziele werden genannt:

- Generationengerechtigkeit,
- Lebensqualität,
- Sozialer Zusammenhalt,
- Internationale Zusammenarbeit.

Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie soll durch effiziente Energienutzung, durch umweltschonende Mobilitätssicherung, durch gesunde Produktion (einschliesslich einer entsprechenden Verbraucherpolitik) und durch Übernahme globaler Verantwortung erfolgen. Als Themen werden u. a. Wasser und Welthandel genannt.

⁵³ Bundesregierung (Hrsg.), Fortschrittsbericht 2004. Vgl. auch den von der Bundesregierung hrsg. Kabinettsbeschluss vom 10. August 2005 Wegweiser Nachhaltigkeit 2005. Bilanz und Perspektiven, 132 S.

Die Schwerpunkte einer nachhaltigen Entwicklung sollen bei der Nutzung der Potentiale älterer Menschen in Wirtschaft und Gesellschaft liegen, in einer neuen Energieversorgungsstruktur, in einer Kraftstoffstrategie und in der Verminderung der Flächeninanspruchnahme.

Die Bundesregierung setzt zur Verfolgung ihrer Ziele insbesondere auf einen «Dialog Nachhaltigkeit».⁵⁴ Der Verabschiedung des Fortschrittsberichts gingen deshalb mehrere Dialogphasen mit den entsprechenden gesellschaftlichen Gruppierungen voraus.

Man mag die skizzierte Strategie der Bundesregierung, wie sie sich im Fortschrittsbericht 2004 darstellt, als zu allgemein, als zu idealistisch, ja als utopisch belächeln. Gewiss ist auch der Einwand berechtigt, dass sich unter den Begriff der Nachhaltigkeit alles und jedes subsumieren lasse.

Andererseits besteht keinerlei Zweifel daran, dass – verkürzt gesagt – die Auswirkungen unseres Handelns auf die nachfolgenden Generationen bisher zu wenig im Bewusstsein der politischen Akteure und der Allgemeinheit verankert sind. Auch die normativen Regelungen zum Schutz der Nachgeborenen sind ergänzungsbedürftig. Als Rechtsgrundsatz ist Nachhaltigkeit vor allem im Umweltrecht aufzufinden. Im Übrigen sind es Einzelbestimmungen wie die Art. 109 Abs. 2 GG, Art. 113 GG und Art. 115 GG, die einen unmittelbaren Zukunftsbezug haben.

Juristen können Hilfe leisten bei der Zielformulierung, bei der Entwicklung der einzusetzenden Instrumente und bei der Auswahl der Träger, die zur Verwirklichung der entsprechenden Massnahmen eingesetzt werden. Die Aufgabe ist von grösster Bedeutung. Es geht um unser Schicksal, vor allem aber um das unserer Kinder.

⁵⁴ Näheres www.dialog-nachhaltigkeit.de.