

Die Zukunft des Rechts- und Sozialstaats

2024

ISBN 978-3-406-81536-2

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei

beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Mitglieder keinen Anreiz zum Wechsel in die private Pflegeversicherung zu setzen. Da der Beitragszuschlag allein von den Versicherten getragen wurde, hatte der Gesetzgeber auch sein Ziel erreicht, unterschiedliche Lohnnebenkosten für Eltern und Kinderlose zu verhindern.⁵⁴ Schließlich förderte die Ausgestaltung des Beitragszuschlags für Kinderlose auch die Zwecke der Verwaltungsvereinfachung und Praktikabilität. Zwar entstand bereits nach geltendem Recht ein nicht unerheblicher Verwaltungsaufwand, weil Versicherte die Elterneigenschaft in geeigneter Form nachzuweisen hatten, sofern diese nicht bereits aus anderen Gründen bekannt war. Ein alternatives, an die Kinderzahl anknüpfendes Privilegierungsmodell hätte aber einen noch weitergehenden Aufwand nach sich gezogen.⁵⁵

c) Erforderlichkeit der Gleichbehandlung

Im Hinblick auf die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass diese nur dann erforderlich ist, wenn kein anderes Mittel zur Verfügung steht, mit dem der Gesetzgeber unter Bewirkung geringerer Ungleichheiten das angestrebte Regelungsziel gleich wirksam erreichen oder fördern kann, ohne dabei Dritte oder die Allgemeinheit stärker zu belasten. Auch bei der Einschätzung der Erforderlichkeit verfügt der Gesetzgeber über einen Spielraum. Das BVerfG prüft nicht, ob der Gesetzgeber die beste Lösung für die hinter einem Gesetz stehenden Probleme gefunden hat. Maßnahmen, die der Gesetzgeber zur Erreichung des Gesetzeszwecks für erforderlich hält, können daher verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass die in Betracht kommenden alternativen Mittel zwar die gleiche Wirksamkeit versprechen, aber zu geringerer Ungleichheit führen. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahme zur Zweckerreichung muss dabei in jeder Hinsicht eindeutig feststehen.⁵⁶ Spiegelbildlich – so der Senat nun – ist die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem dann nicht erforderlich, wenn der Gesetzgeber durch eine stärker zugunsten der hierdurch Benachteiligten differenzierende Regelung das angestrebte Regelungsziel ohne Belastung Dritter oder der Allgemeinheit gleich wirksam erreichen oder fördern kann. Bei mehrpoligen Interessenlagen darf die Erforderlichkeit nicht nur im Hinblick auf eines der widerstreitenden Interessen beurteilt werden, sondern muss die Prüfung für jedes der kollidierenden Interessen zu einem positiven Ergebnis kommen. Insbesondere ist der Gesetzgeber im Sozialversicherungsrecht unter dem Gesichtspunkt des Erforderlichkeitsgrundsatzes nicht gehalten, die Besserstellung einzelner Versicherter durch einen Steuerzuschuss zu finanzieren und gegebenenfalls zu diesem Zweck Steuern einzuführen oder zu erhöhen. Mildere Mittel sind nicht solche, die eine Kostenlast lediglich verschieben.⁵⁷ Hieran gemessen konnte dem geltenden – nicht in Abhängigkeit von der Kinderzahl differenzierenden – Beitragsrecht die Erforderlichkeit nicht abgesprochen wer-

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 161, 163 Rn. 307 = BeckRS 2022, 11336.

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 161, 163 Rn. 308 = BeckRS 2022, 11336.

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 158, 282 Rn. 142 mwN = BeckRS 2021, 22358.

⁵⁷ Vgl. BVerfGE 161, 163 Rn. 311 mwN = BeckRS 2022, 11336.

den. Zwar hätte eine stärker zugunsten von Eltern mit mehr Kindern differenzierende Regelung zu einem weitergehenden Ausgleich des wirtschaftlichen Erziehungsaufwands geführt. Bei der vorliegenden mehrpoligen Interessenlage ließ sich eine stärkere Begünstigung dieser Personengruppe aber nur um den Preis einer höheren Belastung Kinderloser oder beitragspflichtiger Eltern mit weniger Kindern, einer stärkeren Belastung der Allgemeinheit durch Erhöhung des Steuerfinanzierungsanteils oder durch Leistungskürzungen zulasten der heute Pflegebedürftigen erkaufen. Zugleich hätte eine stärker differenzierende Regelung ein Mehr an Informationen über die Kinderzahl beitragspflichtiger Eltern und damit einen erhöhten Verwaltungsaufwand erfordert.⁵⁸

d) Verhältnismäßigkeit der Gleichbehandlung im engeren Sinne

Die gleiche Beitragsbelastung beitragspflichtiger Eltern unabhängig von der Kinderzahl erwies sich indes als nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Eine Ungleichbehandlung ist nur dann verhältnismäßig im engeren Sinne, wenn das Maß der Ungleichbehandlung in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung des mit der Differenzierung verfolgten Ziels und zum Ausmaß und Grad der durch die Ungleichbehandlung bewirkten Zielerreichung steht.⁵⁹ Handelt es sich um eine Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem, gilt Entsprechendes mit der Maßgabe, dass die Bedeutung der mit der gleichen Behandlung verfolgten Ziele in einem angemessenen Verhältnis zur tatsächlichen Ungleichheit des zu ordnenden Lebenssachverhalts und dem Ausmaß der sich hieraus bei gleicher Behandlung ergebenden Benachteiligung stehen muss.⁶⁰ In diesen Prüfungsrahmen fügt sich auch die in der Rechtsprechung bereits entwickelte Typisierungsdogmatik systematisch stimmig ein.⁶¹ Handelt es sich um typisierende Regelungen, vermag der mit der Typisierung verfolgte Zweck die Gleichbehandlung von Ungleichem als Sachgrund zu rechtfertigen, wenn die aus der Typisierung erwachsenden Vorteile im rechten Verhältnis zu der damit notwendig verbundenen Gleichbehandlung stehen.⁶² Im Einzelnen setzt eine zulässige Typisierung voraus, dass der Gesetzgeber keinen atypischen Fall als Leitbild wählt, sondern realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab zugrunde legt. Die durch sie eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten dürfen also nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen. Darüber hinaus darf das Ausmaß der Benachteiligung nicht sehr intensiv sein. Wesentlich ist ferner, ob die Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären; hierfür sind auch praktische Erfordernisse der Verwaltung von Gewicht. Geht es um die Bewältigung einer mehrpoligen Interessenlage, sind die für die typisierende Regelung sprechenden Gesichtspunkte zugleich zu den Nachteilen und Belastun-

⁵⁸ Vgl. BVerfGE 161, 163 Rn. 312 = BeckRS 2022, 11336.

⁵⁹ Vgl. BVerfGE 138, 136 Rn. 156 = BeckRS 2014, 59427; BVerfGE 158, 282 Rn. 222 = BeckRS 2021, 22358.

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 161, 163 Rn. 314 = BeckRS 2022, 11336.

⁶¹ Vgl., Dreier/Heun, 3. Aufl. 2013, GG Art. 3 Rn. 34; Merten/Papier Grundrechte-HdB/Pietzcker, Bd. V, 2013, § 125 Rn. 49ff.; v. Mangoldt/Klein/Starck/Wollenschläger, 7. Aufl. 2018, GG Art. 3 Rn. 201ff. mwN.

⁶² Vgl. BVerfGE 161, 163 Rn. 315 mwN = BeckRS 2022, 11336.

gen ins Verhältnis zu setzen, die durch eine stärker differenzierende Regelung für Dritte oder die Allgemeinheit entstünden.⁶³

Den sich hieraus ergebenden Anforderungen genügte die gleichbehandelnde Regelung aus einer Reihe von Gründen nicht, die in diesem Rahmen nur andeutungsweise skizziert werden können: So durfte der Gesetzgeber nicht deswegen einen besonders weitgehenden Typisierungsspielraum für sich in Anspruch nehmen, weil die pauschale „Befreiung“ der Eltern vom Beitragszuschlag für Kinderlose eine begünstigende Wirkung entfaltete und die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei bevorzugender weiter als bei benachteiligender Typisierung gespannt ist. Die Regelungen über den Beitragszuschlag als solche ließen sich schon nicht sinnvoll als begünstigende Befreiungsvorschriften qualifizieren, obwohl die über ihn generierten Mehreinnahmen gleichsam „reflexartig“ dazu beitrugen, dass eine (weitergehende) Erhöhung des allgemeinen Beitragssatzes unterbleiben konnte. Indem der Gesetzgeber Versicherte mit Kindern vom Beitragszuschlag des § 55 Abs. 3 S. 1 SGB XI verschont hatte, hatte er diesen nämlich nicht im Wege des allgemeinen Familienlastenausgleichs eine Sozialleistung zur Förderung der Familie gewährt, sondern in Umsetzung des mit dem Pflegeversicherungsurteil erteilten Regelungsauftrags eine verfassungswidrige Benachteiligung im Verhältnis zu Kinderlosen beseitigen wollen – und müssen.⁶⁴ Die von der Typisierung nachteilig betroffenen beitragspflichtigen Versicherten mit zwei und mehr Kindern machten zudem keine nur verhältnismäßig kleine Zahl von Personen aus.⁶⁵ Die unterschiedslose Beitragsbelastung der Versicherten mit Kindern führte überdies zu einer Benachteiligung von einigem Gewicht.⁶⁶ Sie wurde auch nicht dadurch ausgeglichen, dass die vorgesehene Typisierung unabhängig vom tatsächlichen Vorliegen einer rechtlichen Unterhaltsverpflichtung allein an die Elterneigenschaft anknüpfte und damit zeitlich unbeschränkt eine relative Besserstellung von Eltern gegenüber Kinderlosen gewährleistete. Diese vom tatsächlichen Betreuungsbedarf abgekoppelte Entlastung war bereits strukturell nicht geeignet, auch einen Ausgleich für die nach geltendem Recht bislang unterbliebene Differenzierung in Abhängigkeit von der Kinderzahl zu schaffen. Denn die so geschaffene Entlastungswirkung „über die Zeit“ verliert mit steigender Kinderzahl an Wirkung.⁶⁷ Auch die vergleichsweise geringe absolute Belastungswirkung der Pflegeversicherungsbeiträge rechtfertigte keine weitergehende Typisierung, weil Geringfügigkeitserwägungen jedenfalls substantielle und weitgreifende Benachteiligungen im Kernbereich einer Regelung – wie sie aufgrund der Breitenwirkung und des Ausmaßes der durch die undifferenzierte Beitragserhebung entstehenden Benachteiligung festzustellen waren – nicht zu rechtfertigen vermögen.⁶⁸ Die vorgenommene Typisierung ließ sich auch nicht unter Gesichtspunkten der Praktikabilität und Verwaltungsvereinfachung rechtfertigen. Zwar durfte der Gesetzgeber gerade auch im Hinblick darauf, dass es sich

⁶³ Vgl. BVerfGE 161, 163 Rn. 316 mwN = BeckRS 2022, 11336.

⁶⁴ Vgl. BVerfGE 161, 163 Rn. 318f. = BeckRS 2022, 11336.

⁶⁵ Vgl. BVerfGE 161, 163 Rn. 320 = BeckRS 2022, 11336.

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 161, 163 Rn. 321 = BeckRS 2022, 11336.

⁶⁷ Vgl. BVerfGE 161, 163 Rn. 322 = BeckRS 2022, 11336.

⁶⁸ Vgl. BVerfGE 161, 163 Rn. 323f. = BeckRS 2022, 11336.

beim sozialversicherungsrechtlichen Beitragseinzug um ein Massenverfahren handelte, für das zudem die Arbeitgeber in Dienst genommen sind, Praktikabilitäts-erwägungen und Gesichtspunkte der Verwaltungsvereinfachung berücksichtigen. Vorliegend war aber schon nicht erkennbar, dass die Berücksichtigung der Kinderzahl unverhältnismäßige Verwaltungsaufwände verursachte, zumal bereits auf dem Boden des geltenden Rechts die Strukturen für eine Erfassung nicht nur der Eltern-eigenschaft, sondern auch der Kinderzahl angelegt waren.⁶⁹ Schließlich war angesichts der Einkommensabhängigkeit des Pflegeversicherungsbeitrags und des allgemeinen Niveaus des Beitragsatzes auch nicht zu erkennen, dass eine in Abhän-gigkeit von der Kinderzahl erfolgende relative Entlastung notwendig die verfas-sungsrechtliche Belastungsgrenze kinderloser Versicherter oder solcher mit weniger Kindern überschritten hätte.⁷⁰

V. Fazit

In seinem Beschluss zum Erziehungsaufwand im Beitragsrecht der Sozialver-sicherung v. 7.4.2022 hat der Erste Senat die Voraussetzungen für eine Rechtfertigung von Gleichbehandlungen präzisiert. Dabei hat er die zuletzt in seiner Ent-scheidung zur Vollverzinsung für die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen im Einzelnen entfalten Schritte der gleichheitsrechtlichen Verhältnismäßigkeits-prüfung⁷¹ spiegelbildlich auf die Rechtfertigung von Gleichbehandlungen übertra-gen. Künftige Verfahren werden erweisen, ob sich die mit der Verhältnismäßigkeits-prüfung verbundenen Rationalisierungserwartungen erfüllen. In jedem Fall erhellt der Beschluss am Beispiel der von der Kinderzahl unabhängigen gleichen Beitrags-belastung beitragspflichtiger Eltern, dass sich die in der Rechtsprechung des Ger-ichts zum allgemeinen Gleichheitssatz etablierte Typisierungsdogmatik stimmig vom Verhältnismäßigkeitsgrundsatz her argumentativ entwickeln und anwenden lässt.

⁶⁹ Vgl. BVerfGE 161, 163 R.n. 325 ff. = BeckRS 2022, 11336.

⁷⁰ Vgl. BVerfGE 161, 163 R.n. 328 f. = BeckRS 2022, 11336.

⁷¹ Vgl. BVerfGE 158, 282 R.n. 111 ff. = BeckRS 2021, 22358.

FERDINAND KIRCHHOF

Nachhaltigkeit im Grundgesetz

Zur zeitlichen Bindungsdimension der deutschen Verfassung

I. Ein Gerichtspräsident mit verfassungsrechtlichem Weitblick

Im Sommersemester 1986 trat ein junger, sportlicher Assessor in mein Arbeitszimmer, das ich gerade als frisch gebackener Lehrstuhlinhaber bezogen hatte. Er hieß Rainer Schlegel und fragte nach einer Anstellung als Wissenschaftlicher Assistent. Ich hätte ihn sofort eingestellt, hatte aber meine einzige Stelle kurz zuvor besetzt. Es ist damals leider zu keiner gemeinsamen wissenschaftlichen Tätigkeit an der Universität Tübingen gekommen. Unser Berufsweg hat uns aber immer wieder freundschaftlich zusammen- und zu gemeinsamen dogmatischen Grundüberlegungen geführt. Vor allem systemübergreifende Fragen des Verfassungsrechts über das Spezialgebiet des Sozialrechts hinaus haben Rainer Schlegel stets interessiert. Zuletzt hat uns beide, ausgelöst vom Beschluss des BVerfG zum Klimaschutzgesetz,¹ das Thema der Nachhaltigkeit in der Rechtsordnung bewegt – Rainer Schlegel aus der Sicht der Finanzierung der Sozialversicherung, mich aus der Perspektive des Kreditlimits für den Staat. Es drängt sich somit auf, zu seiner Festschrift mit Gedanken über die Nachhaltigkeit im Verfassungsrecht auf den drei Gebieten des Klimaschutzes, der staatlichen „Kreditbremse“ und der Finanzausstattung der Sozialversicherung beizutragen.

Der Beitrag will nicht den Versuch anstellen, die Argumentation des Klimabeschlusses des BVerfG auf haushalts- oder sozialrechtliche Sachverhalte zu übertragen; das verspräche wenig Erfolg, denn der Klimaschutz beruht auf einem fest bezifferten, physikalischen Emissions-Budget, auf einfachgesetzlich festgelegten Minderungsmengen und auf der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG.² Der Beitrag will vielmehr aufspüren, ob sich in allen drei Bereichen eigenständige Nachhaltigkeitsvorschriften befinden und dort Nachhaltigkeit verbindlich festgeschrieben ist.

¹ BVerfGE 157, 30 = BeckRS 2021, 8946.

² ZB Hollo SDSRV 2023 Bd. 70, 25 (35).

II. Nachhaltigkeit im Recht

1. Nachhaltigkeit im öffentlichen Diskurs

Der Begriff der Nachhaltigkeit im Sinne einer autarken Regenerationsfähigkeit findet sich erstmals in der Forstwirtschaft bei Hans Carl von Carlowitz. Er schrieb in seiner „Sylvicultura Oeconomica“ von 1713 von einer „nachhaltigen Nutzung“³ des Waldes. Die Bezeichnung ist von anderen Wissenschaften übernommen worden und in die allgemeine politische Diskussion eingegangen. Jetzt wird Nachhaltigkeit im gesamten Umweltschutz gefordert.⁴ Sie soll unter dem Stichwort „Diversität“ auch Flora und Fauna in ihrer gesamten Vielfalt erhalten. Wir erwarten von Gesellschaften und Investitionsvorhaben, dass sie nachhaltig Gewinne erzielen.⁵ Unsere Arbeitsplätze sollen nachhaltig gesichert sein. Der Begriff der Nachhaltigkeit hat sich mittlerweile im allgemeinen Sprachgebrauch etabliert. Er hat dafür allerdings den Preis einer uferlosen Bedeutungsverwässerung zahlen müssen.⁶ Nachhaltig ist heute so vieles, dass der Begriff seine Bedeutung verloren hat. Aus dem Wort, das ein Schlüsselkonzept des 21. Jahrhunderts beschreiben sollte, ist ein leeres Versprechen geworden: „Dekoration ohne Substanz“.⁷ Im supra- und im internationalen Recht steht Nachhaltigkeit jetzt als „Sustainable Development“ mit den Merkmalen „People, Planet, Prosperity, Peace and Partnership“⁸ schon für den Gedanken einer allgemeinen, fairen Weltordnung, die alles enthält und nichts definiert. Heute werden öffentliche Stellen ohne jegliche weitere Begriffsklärung allgemein auf „Nachhaltigkeit“ in allen ihren Agenden verpflichtet.⁹ Unternehmen verwenden den Begriff, um sich per „Greenwashing“ ein kundenfreundliches, ökologisches Mäntelchen umzuhängen. Vor allem ist Nachhaltigkeit kein feststehender Rechtsbegriff. Deshalb ist er für diesen Beitrag, der Nachhaltigkeit in den drei Rechtsgebieten sucht, unter Rückgriff auf seine ursprünglichen, konstituierenden Merkmale neu zu definieren.

2. Dauerhafte, regenerative Autarkie zur Selbsterhaltung von Systemen

Der forstwirtschaftliche Hinweis auf das Ziel von Nachhaltigkeit genügt dafür nicht. Deren historische Herkunft zeigt aber, was sie im Prinzip erfassen will. Nachhaltigkeit soll Systeme charakterisieren, die sich selbst erhalten und dauerhaft Nut-

³ v. Carlowitz, *Sylvicultura oeconomica* oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht, 1713, S. 105.

⁴ ZB § 1 WHG: „nachhaltige Gewässerbewirtschaftung“ oder § 1 Nr. 1 BWaldG: „ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern“.

⁵ ZB § 87 Abs. 1 S. 2 AktG.

⁶ Vgl. zB die Fülle von Vorhaben der Bundesregierung in „Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie“, Neuauflage 2021.

⁷ Urech NZZ v. 10.1.2023, S. 13.

⁸ Dazu zB Kockrow/Zypries ZRP 2021, 13; kritisch Streinz/Kahl, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 11 Rn. 20.

⁹ ZB leistet die EU nach Art. 3 Abs. 5 S. 2 EUV einen Beitrag zur „globalen nachhaltigen Entwicklung“, verpflichtet § 11 Abs. 1 und 2 KulturGB NRW das Land zur Nachhaltigkeit in der Kultur und berücksichtigen nach Art. 26c HV der „Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände“ die Nachhaltigkeit, „um die Interessen künftiger Generationen zu wahren“.

zen bringen. Sie zielt auch im Recht auf Dauerhaftigkeit. Diese allein reicht aber zur Erfassung des Phänomens noch nicht aus, denn Recht ist in der Regel auf Dauer angelegt, zB in Rechtsnormen oder in Verträgen. Es soll immer eine stabile Gesellschaftsordnung herstellen und muss deshalb regelnd in die Zukunft vorgreifen. Die Erweiterung des Begriffs auf eine „Dauerhaftigkeit über Generationen“ kommt näher an die rechtliche Nachhaltigkeit heran, trifft jedoch auch noch nicht den Kern der Sache vollständig, denn dann würden fast alle Institutionen des Rechts, wie Gerichte, Parlamente usw., darunter fallen. Gemeint ist vielmehr eine Selbsterhaltung im Sinne einer regenerativen Autarkie, in der ein System sich selbst reproduziert und auf diese Weise seinen Fortbestand über Generationen sichert, ohne eines jeweils erneuten Anstoßes von außen zu bedürfen.

3. Ziel eines Generationenvertrags

Diese Definition bietet den Vorteil, dass sie zugleich die Idee des Generationenvertrags und damit die besondere Legitimation der Nachhaltigkeit im Recht umschließt. Recht verdient erst die Bezeichnung Nachhaltigkeit, wenn es über Generationen hinaus besteht und ein von ihm geregeltes System allen den gleichen Nutzen bietet.¹⁰ Der Begriff stellt klar, dass die regenerative Autarkie auf einen dauerhaft nutzbaren Bestand für kommende Generationen von Menschen zielt. Man könnte sie nämlich auch so verstehen, dass sie bereits erreicht ist, wenn ein System sich selbst erhält, indem es seinen Bestand jeweils neu aufbaut, wie es zB im Wald über die Generationenfolge der Bäume erreicht wird. Der Tatbestand der regenerativen Autarkie in der Forstwirtschaft wird zwar zutreffend mit einer solchen Selbsterhaltung über die Bestandsfolgen des eigenen Systems beschrieben. Das Ziel einer nachhaltigen Regeneration im Recht ist es aber, für kommende Generationen und deren Bedürfnisse Systeme aufrecht zu erhalten. Nachhaltigkeit im Recht zielt also auf Systeme, die kommenden Generationen eine Nutzung in gleicher Weise wie heutigen Begünstigten ermöglicht. Dauerhaftigkeit von nutzbaren Systemen über Generationen durch autarke Regeneration ohne Zutun von außen kennzeichnet die rechtliche Nachhaltigkeit, von der in diesem Beitrag die Rede ist.

III. Nachhaltigkeit in Klimaschutz, Staatsverschuldung und Sozialversicherung

Mit dieser Definition wird die Fragestellung deutlich, die sich in den drei zu erläuternden Rechtsgebieten ergibt. Wenn das Recht Nachhaltigkeit fordert, will es dort Systeme auf Dauer und ohne erneutes Zutun von dritter Seite aufrechterhalten. Im Klimaschutz soll die Umwelt rechtlich so geregelt werden, dass sie in Bestand und Leistungsfähigkeit für Mensch und Tier erhalten bleibt. Sie konzentriert sich derzeit auf den CO₂-Ausstoß, wird sich aber künftig ebenso auf andere Medien, wie Wasser und Boden, und auf die Diversität von Flora und Fauna erstrecken müssen.

¹⁰ ZB im Umweltschutz; Landmann/Rohmer UmweltR/Pape, 99. EL Sept. 2022, WHG § 6 Rn. 12ff.; Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp/Knopp, 57. EL Feb. 2022, WHG § 1 Rn. 20.

Bei der Staatsverschuldung soll Nachhaltigkeit garantieren, dass die Staatsfinanzierung gesichert bleibt, ohne dass künftige Generationen über Steuern für die „Sünden“ früherer Kredite Finanzmittel nachschießen müssen. Die aktuelle Diskussion richtet sich dabei zurzeit auf das Kreditlimit der Art. 109 und 115 GG für den jährlichen Bundeshaushalt, wird aber auch Ausweichbewegungen des schuldenaufnehmenden Staates, wie Sondervermögen oder überjährige „Reserve“-Kredite aus abgelaufenen Haushaltsjahren, und die Finanzsituation der Sozialversicherungsträger und der Beamtenversorgung zu berücksichtigen haben, die implizite Schulden enthält.

In der Sozialversicherung verfolgt die Nachhaltigkeit das Ziel, deren Umlagesysteme so auszugestalten, dass alle an ihr beteiligten Generationen von Beitragszahlern und Leistungsempfängern auf sie beim Eintreten des Risikos vertrauen können und ihre Leistungen gesichert sind. Aktuell dreht sich die Diskussion um das Renteneintrittsalter und die Demografie. Das Thema, welche Risiken abzusichern sind, welche Leistungen in einem Sozialstaat unerlässlich sind und auf welche man verzichten kann, ist bisher noch weitgehend¹¹ ausgeklammert worden.

Der Wunsch nach Nachhaltigkeit in den drei Rechtsgebieten wird politisch von vielen gefordert. Fraglich ist es jedoch, ob dieses gesellschaftliche Bedürfnis auch schon zum rechtlichen Gebot geworden ist – konkret, ob das Grundgesetz hier Nachhaltigkeit als normative Pflicht fordert. Das schließt die grundsätzliche Frage ein, wie weit eine Verfassung mit aktuellen Rechtsregeln das Verhalten über Legislaturperioden und Generationen hinaus normieren kann und darf.

1. Nachhaltigkeit im Klimaschutz

a) Zielsetzung in Art. 20 GG

Der Klimaschutz-Beschluss des BVerfG¹² beruht auf der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG und verbindet ihn zur Herstellung der Verfassungsbeschwerdefähigkeit mit den Art. 2 Abs. 2 GG und Art. 14 GG. Der Text des Art. 20a GG schützt „die natürlichen Lebensgrundlagen“ – und damit das Klima als deren Voraussetzung – „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“. Darin liegt ein Auftrag zur Nachhaltigkeit, denn es sollen diese Lebensgrundlagen über und für Generationen gesichert werden. Wie bei Staatszielbestimmungen üblich, gibt Art. 20a GG allein die Richtung vor, verzichtet aber auf die Festlegung konkreter Schritte. Er verweist dazu auf die Gesetzgebung und bettet seine Verwirklichung durch die beiden anderen Staatsgewalten in die „Maßgabe von Gesetz und Recht“ ein. Der Weg zur Herstellung der Nachhaltigkeit bleibt damit gestaltungsoffen und kann von anderen rechtlichen und politischen Vorgaben beeinflusst werden. Vor allem besteht verfassungsrechtlich keine zeitliche Bindung an die Zielerreichung in Gestalt von Durchsetzungsfristen.

¹¹ Ansätze dazu zB in §§ 28ff. SGB V für die Krankenversicherung.

¹² BVerfGE 157, 30 = BeckRS 2021, 8946.